



Эрнандо де Сото

ИНОЙ ПУТЬ

Невидимая революция в третьем мире

Т Перевод издательства "Catallaxy", 1995

Т Художник Р. Швандеров Пер. с англ. Б. Пинскер. — М.: Catallaxy 1995, С. 320

ISBN 5-86366-009-0 ББК 65.8 С 67

Подписано в печать 25.10.95 Тираж 1000 экз.

Конкурентоспособным рабочим и предпринимателям Латинской Америки, действующим в легальном и теневом секторах, которые своими усилиями прокладывают иной путь. И, разумеется, моим друзьям из левого крыла, чьи идеалы я разделяю, в надежде, что мы могли бы также договориться о путях их достижения.

От перуанского издателя

Эта книга на множестве примеров воспроизводит результаты экономических исследований, расчетов и оценок, выполненных Институтом свободы и демократии (ILD).

Мы решили не включать в этот том технические и статистические обоснования, поскольку они могли бы изменить цель публикации и разочаровать читателей, возможно, не знакомых с данными дисциплинами. Но мы приберегли детальную методологию и экономические расчеты для публикации в двух томах. Первый назван "Technical and Statistical Compendium to The Other Path" ("Техническое и экономическое руководство к книге "Иной путь"), а второй — "Measurement of the Magnitude of Informal Economic Activity in Peru" ("Расчет объема неофициальной экономической деятельности в Перу").

Для получения этой информации пишите, пожалуйста, по адресу: The Institute for Liberty and Democracy, U. S. Office. 655 Fifteenth St., N. W., Suite 300, Washington, D. C. 20005.

Эрнандо де Сото — перуанский бизнесмен, родился в 1941 г. в г. Арекипа. Закончил аспирантуру в Университете "Hautes Etudes" в Женеве, Швейцария. Работал экономистом в ГАТТ, управляющим директором одной из ведущих европейских инженерно-консультационных фирм, директором Центрального резервного банка Перу. В настоящее время он является председателем одной из перуанских горнодобывающих фирм, президентом Института свободы и демократии (ILD).

К читателю

Когда "Иной путь" стал бестселлером в Латинской Америке, некоторые комментаторы отметили, как величайшую заслугу данной книги то, что она вскрыла механизм экономического подполья в слаборазвитых странах. По мнению других, главная заслуга книги в политическом анализе, изменившем суть дебатов об условиях экономического развития, о действенных демократических институтах и соответствующей внешней политике по отношению к странам "третьего мира".

Эти рассуждения показывают, что кроме читателей, которых интересует предмет данной книги вообще, есть еще два типа читателей: мы рекомендуем тем, кого привлекает подробное описание источников и функционирования подпольной экономики, обратить внимание на гл. 1, 2, 3 и 4; тем же, кто ориентируется на политические предложения, вытекающие из этого анализа, следует сосредоточиться на гл. 1, 5, 6, 7 и 8.

Эта книга подготовлена в сотрудничестве и при поддержке Международного центра экономического развития — некоммерческой общественно-политической организации (ICEG), созданной в 1985 г. для поддержки и поощрения исследований существующих экономических движений. ICEG способствует проведению международных дискуссий по экономической политике, посвященных экономическому развитию и повышению благосостояния людей, организует исследования, публикации и конференции. Через сеть связанных с ICEG более ста институтов в пятидесяти пяти странах эта организация рассылает книги и монографии, посвященные проблемам экономического развития, ведущим политическим деятелям, академикам, бизнесменам и журналистам во всем мире.

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 внезаконной 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

являет 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 ущербных 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 демонтировать 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 предложений 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 неизблемыми 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 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 достаточно 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, сделанная 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 расточительность, 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 внимание 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 позитивным — 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 не достает. 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 концепциями, 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 начинает проявляться понимание правильности этого вывода. Редакционные статьи газет "Нью-Йорк таймс" и "Уолл-стрит джорнал", 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 могут 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 не доступен. 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 политических 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. *Эрнандо де Сото*

Слово благодарности

Я никогда бы не взялся за эту задачу, если бы не Марио Варгас Льоса. 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 быть 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 Херенциа 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 главе 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

Введение

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 понятное 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, переводя их в разряд научной истины.

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. Внелегальная 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 внелегальная 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 законной, — предстает на этих страницах как некий путь бегства от низкого уровня развития. Многие жертвы слабости 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 государством). 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 именует нашу экономическую систему, которая в течение многих лет прикидывалась рыночной — меркантилистской.

Термин озадачивает, поскольку в нем явно отражается исторический период, экономическая школа и черта 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 символические 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 стремясь 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 создавали 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 главе 5, касаясь издержек легальной и теневой деятельности, Эрнандо де Сото показывает, что для большинства дельцов из сферы законного бизнеса крупнейшей статьей 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 путанице 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 дебатов, 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 массам? 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 — 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. Благодаря им преступность и безработица не больше, чем они есть сейчас. Благодаря им число голодных попрошаек 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 мальчики" в Чили при Пиночете и в Аргентине, когда там правил Мартинес де Хос? Катастрофические результаты этой деятельности нам теперь хорошо известны. Не эти ли политики 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 авторитарным 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 обе 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 с помощью 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 обществ 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 мысли 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 Льоса

Иной путь

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

Л"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. v The Economist

ЛЭрнандо 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. v Жан Франсуа Ревель

ЛВажное событие... Это успех... С выходом книги начались горячие споры о предложенных в ней революционных средствах. v Збигнев Бжезинский, бывший директор Совета по национальной безопасности

ЛДля 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. v Мишель Новак, теолог и писатель

ЛИз 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. в Ричард М Никсон, 1989

Эта книга проливает новый свет на реальность не только перуанской жизни, но и жизни всей Латинской Америка и других стран . Томас Хью

Глава 1. Введение

*Миграция
Враждебный прием
Из мигрантов в тени*

После второй мировой войны в Перу произошли самые далекоидущие 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 латиноамериканской 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 протестантизма, затем появились и совсем современные культы, в том числе синкретическое движение Евангелическая ассоциация миссии израелитов нового мирового договора. Почитаемые народом святые, например Мельхорита или Сарита Колония, не признававшиеся церковью, заменили Санта-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 отправление правосудия и поддержание закона и порядка — в той или иной степени перестало быть исключительной функцией государства и в настоящее 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, похищение 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, незаконный 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 государственных 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, приходится 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.

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 гг. 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 гг.

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 шоссейных дорог вместо модернизации традиционных средств сообщений — железнодорожного и водного транспорта. В начале XX в. в Перу было лишь около 4 тыс. километров шоссейных дорог; в 1981 г. протяженность их составила 56 тыс. километров. Благодаря Закону о строительстве дорог,

принятому в 1920 г., и планам по созданию национальной сети шоссежных 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 вызвали 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 местности. [В этой книге мы используем более широкую концепцию прав собственности, чем обычно в государстве Перу. Мы предполагаем, что право собственности неотчуждаемо и исключительно. Более полное объяснение см. в главе 5 ("Чем приходится платить за отсутствие прав собственности").] Традиционные 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 месяца работы в 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 месяца, и так далее.

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, желающий 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 дома, 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; тенивыми 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 обрета 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, -теневики. Книга пытается объяснить также, почему наши правовые установления не смогли адаптироваться к происходящим переменам, в результате чего, при производительности труда всего лишь в 1/3 от 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 иной, 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 знакомились 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 прибирать 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 "потаенное 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 — прим. ред.>мы показываем, как путем вторжения или нелегального захвата земель разрастались поселения мигрантов, 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 — прим. 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. долларов.

В третьей главе <здесь четвертая — прим. 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 внезаконных норм"), чтобы компенсировать дефекты официальной правовой системы. Они создали порядок, альтернативный официально существующему. Мы также перечисляем этапы борьбы, которую вели внезаконники 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 века.

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 главах 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.

Глава 2. Внелегальное жилищное строительство

-  *Незаконный захват собственности*
-  *Эволюция внелегального жилищного строительства*
-  *Долгий путь к частной собственности*

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 поселения. [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 проч.]

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 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 обустраивать 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 распространенный 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 незаконных застроек в ценах на июнь 1984 г. составляла 22 038 долларов, а общая оценка всей незаконной застройки Лимы приближается к 8319,8 млн. долларов, 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 гг., 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. долларов, что составляет лишь 2,1% теневых инвестиций. В 1984 г. суммарные законные инвестиции в жилищное строительство, включая расходы на строительство жилья для среднего класса (около 862,2 млн. долларов), приблизились лишь к 10,4% теневых инвестиций.

Чтобы внезаконные смогли вне рамок закона построить кварталы, где живет примерно 47% населения Лимы, где сосредоточено 42,6% ее жилого фонда, оцениваемого в 8319,8 млн. долларов, роль юридических формальностей должна была свестись к минимуму, а незаконные 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 внезаконных 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 внезаконных 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 внезаконных 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 новые 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 политические 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 величина 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, внелегалов.

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 кольца, 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 внезаконных 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, вторые — 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 жалования 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 Римак после реконструкции канала в 1940 г. Тогда вспыхнули разногласия между различными организациями поселенцев, причем каждая требовала официального 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 самодеятельные организации не обретут способности защищать свои права столь же эффективно, как и государство. Поэтому ожидаемые права набирают силу постепенно. В начале 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 государство 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 было 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 не достаточно 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 жителями 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.

Вопреки видимости, захватчикам приходится очень дорого платить за свою землю. Поскольку денег у них нет, они платят своим собственным человеческим капиталом. Мы живем в недешевом обществе, где люди оказываются многообразно обремененными не только когда они желают получить выгоды от пребывания в мире с законом, но и когда они решают действовать нелегально.

Внезаконные организации

Внезаконные организации создаются и формируются самими поселенцами ради того, чтобы исполнить контракт на захват. В течение многих лет этим организациям присваивались различные официальные наименования: ассоциации городского развития, ассоциации поселенцев, поселковые организации, советы поселенцев и коммунальных комитетов, организации поселенцев. Независимо от названия, все незаконные поселения всегда имели демократическое управление с четко обозначенной организационной структурой, состоящей из центрального руководства -- исполнительного органа, и общего собрания — совещательного органа. Это резкий контраст с картиной легального общества, где в то же самое время законодательная и исполнительная власти в значительной степени были сконцентрированы в кабинетах фактических правителей страны. Во времена диктатуры даже органы местного самоуправления не избирались и не функционировали столь же демократично, как незаконные организации.

Организации, возникшие в результате выполнения контракта на захват, — не единственные во незаконных поселениях. Действует и множество других, заботящихся об удовлетворении разнообразных потребностей поселенцев, и они очень похожи на те, что существуют в легальном обществе. Это, например, клубы матерей, родительские ассоциации, школьные советы, спортклубы и церковные центры. Исследования Института показывают, что захватывающие землю незаконные организации стремятся к защите и приумножению полученной собственности. Для этого они ведут переговоры с властями, поддерживают законность и порядок, регистрируют собственность в поселках и создают местное судопроизводство.

Первейшая задача незаконных организаций — налаживание переговоров с властями, поскольку система незаконных норм хотя и позволяет им владеть землей, строить на ней и даже использовать ее в хозяйственных целях, права эти относительно неполны и уязвимы. Поэтому важно упрочивать эти права путем переговоров с правительством. Предметом переговоров могут быть такие вопросы, как признание полученных прав, предоставление основных услуг и создание инфраструктуры, а также другие проблемы, порождаемые самим фактом незаконности поселков. Переговоры с политиками и бюрократами требуют поддержания контактов, сбора информации и затрат времени. Соответственно, незаконные организации пытаются найти компетентных лидеров и достаточное количество политических и бюрократических контактов, чтобы иметь поддержку. Жители поселения, не задумываясь, сместят свое руководство, если оно потеряет связь с властями. Такая ориентация с годами развила гибкий политический прагматизм.

Поддерживая законность и порядок, организации борются и против обыкновенных преступников. В процессе захвата для защиты поселенцев формируются пикеты, они охраняют поселок и принимают новых членов. Когда же поселение создано, эти задачи выполняют сами жители или специально назначенные комитеты. Но в любом случае, при нападении поднимается тревога — с помощью свистков, фонарей, сигнальных ламп, и поселенцы, вооруженные палками и мотыгами, отражают нападение.

Поскольку внезаконные организации стремятся повысить уровень жизни своих членов и ценность их собственности, они заботятся о наличии коммунальных услуг. С этой целью выбирают особые комитеты для подключения к системам водоснабжения и канализации, электроснабжения, для строительства дорог и тротуаров. Бюджет этих комитетов составляется из взносов поселенцев, за вычетом издержек на содержание лидеров, организацию общественных работ, прохождение бюрократических процедур, подкуп официальных лиц. План расходов утверждается общим собранием поселенцев.

Для сокращения затрат жители поселков сами выполняют многие общественные работы. В зависимости от дипломатического умения лидеров и благосклонности властей, можно убедить государственные или некоторые частные организации выполнить работу бесплатно или покрыть расходы. Часто для выполнения работ заключается договор с легальными подрядчиками.

Другой задачей внезаконных организаций является ведение регистра земель, чтобы знать, кто каким участком владеет. Регистр нередко ведется в записной книжке или даже ни протоколах общих собраний. Чтобы список владельцев и участков не устаревал, в период, предшествующий возможному официальному признанию, перепись повторяют. Поэтому результаты каждой переписи являются временными и в случае расхождения корректируются в соответствии с реальным состоянием дел.

Поскольку перепись — единственный источник информации, после длительной бюрократической процедуры государство документально подтверждает данные этих регистров. В отличие от того, что имеет место в остальной части города, большинство земель во внезаконных поселениях регистрируется не государством, а только в этих внезаконных регистрах. Если бы в какой-то момент у государства возникла нужда завести обязательный учет продаж (передач) собственности, внезаконные поселения представили бы большую часть нужных данных раньше, чем легальный сектор.

Внезаконные организации развития собственности на свой манер осуществляют правосудие по крайней мере в двух сферах: в земельных спорах и уголовных преступлениях. Им пришлось взять на себя разрешение земельных споров главным образом потому, что судебная система государства, перегруженная множеством проблем, здесь совершенно бездействовала. Правительство перенесло ответственность за разрешение этих конфликтов с судебной системы на правительственную бюрократию. Последняя оказалась совершенно подавлена напором поселенцев и вынуждена либо закреплять

решения, принятые внезаконными организациями, либо вмешиваться на самой последней стадии разбирательства. Были даже случаи, когда неразрешенные споры неофициально передавались на рассмотрение мирового судьи, а не компетентным правительственным органам. Такие мировые суды в разрешении споров опираются, как правило, на незаконные нормы, поскольку именно система незаконного правосудия оказывается здесь вполне адекватной. А зачастую и вообще не существует узаконенных правовых норм, которыми можно было бы руководствоваться.

Все это поощряет использование незаконного судопроизводства для разрешения земельных споров. Лидеры и общее собрание внезаконной организации действуют как суды первой и второй инстанций соответственно и разрешают споры относительно конкурирующих прав, нарушений договоров продажи или аренды, межевых линий и даже внутрисемейные споры о владении землей. Однако, согласно расчетам наших экспертов, 13% участков, зарегистрированных во внезаконных поселениях, являются предметом тяжбы. Это свидетельствует о том, что отсутствие правопринудительных полномочий подрывает эффективность данной системы правосудия.

Поскольку внезаконные организации должны поддерживать законность и порядок, они неизбежно вырабатывают критерии правосудия также и по уголовным делам. Если, к примеру, совершено нападение, то перед судом предстают как обвиняемый, так и потерпевший. Обвиняемый защищает себя сам. Разрешено предъявление доказательств, в том числе свидетельских показаний, которым придается большое значение. Жюри, состоящее из глав семейств, выносит приговор. Любопытно, что перуанская судебная система обходится без суда присяжных, предпочитая профессиональное судопроизводство, которое опирается на неумирающий предрассудок, будто бы средний перуанец настолько необразован в гражданских делах, что ему нельзя доверить ответственность за решение — виновен ли обвиняемый.

Предусмотрен большой диапазон наказаний, зависящих от тяжести преступления. За обычные преступления назначаются телесное наказание, выставление перед народом в обнаженном виде или изгнание, причем в последнем принимают участие все жители поселения, изгоняя преступников с их участков. Если те сопротивляются и изгнание не может быть завершено враз, то новым жителям обычно разрешают селиться на части земли, принадлежащей преступнику, так что рано или поздно отверженный лишается полностью или частично своего ожидаемого права собственности.

Убийц обычно передают в руки полиции, если преступника прежде не успевают линчевать. Изнасилование детей карается смертью. Пойманных насильников, именуемых в народе "чудовищами", обычно линчуют. Когда полиция обнаруживает тело, она мало что может выяснить и ограничивается доставкой тела в морг, молчаливо смиряясь с существованием внезаконной системы правосудия. Все наказания подчинены обычаю — во внезаконных поселениях не существует письменных кодексов. Последнее военное правительство попыталось в 1975 г. на Вилла эль Сальвадор упорядочить и систематизировать систему наказаний, но ничего не добилось, поскольку жители не поддержали эту инициативу чиновников.

Незаконная продажа земли

Захват — первый внезаконный способ приобретения собственности для строительства жилья; второй способ — незаконное приобретение сельскохозяйственных земель через ассоциации и кооперативы.

В 70-х годах правительство в качестве одной из составных частей аграрной реформы призвало к экспроприации и перераспределению между крестьянами обрабатываемых земель. По иронии судьбы это привело к падению цен на сельскохозяйственную землю: угроза экспроприации снизила ее ценность и подтолкнула многих владельцев к распродаже участков, что резко увеличило предложение. В то же время нелегальная экономика значительно повысила доходы больших групп населения (водителей микроавтобусов, уличных продавцов, владельцев подпольных промышленных предприятий), и у них теперь появилась возможность приобретать землю. Это дало толчок к появлению второго метода внезаконного захвата. Его суть в тайном сговоре будущих поселенцев с владельцами сельскохозяйственных земель в предместьях Лимы, которым грозит скорая экспроприация, о тайной продаже земли для создания нового внезаконного поселения.

При этом применяется масса уловок. Первая состоит в организации ассоциаций и кооперативов, благодаря чему покупатели не только обретаю не вызывающее подозрений юридическое лицо, но и получают право на государственную защиту -как организация по жилищному строительству. А социальный статус кооперативов вообще делает политические репрессии невыносимыми. Другая уловка заключается в том, что владельцы земли и тенивики имитируют захват. Стоит им прийти к соглашению, члены ассоциации или кооператива разыгрывают захват, а владельцы земли не сопротивляются. С точки зрения властей, это лишь еще один насильственный захват.

Таким путем некоторые частные владельцы земли сумели избежать отрицательных эффектов аграрной реформы. Они продают свою землю ассоциациям или кооперативам дороже, чем получили бы при экспроприации, но ниже нормальной рыночной цены. Ассоциации, дешево приобретая прекрасную землю, частично компенсируют издержки на захват и несколько укрепляют свои права. Военному правительству не было никакого политического смысла зажимать те самые кооперативы, которые оно само же превозносило как средство достижения социальных перемен.

В 1976 г. государство само связало себе руки. Тогда был принят закон, запрещающий экспроприацию сельскохозяйственной земли под городское строительство. У владельцев земли вследствие этого появился благодатный период для переговоров о продаже земли, а у внезаконных — запас времени, чтобы организовать. В том же году государство пересмотрело национальные строительные правила, впервые разрешив вести строительство на земле поэтапно, с соблюдением более простых правил, чем прежде. Это позволило ассоциациям и кооперативам создавать свои районы застройки и возводить дома на законных основаниях, не возбуждая подозрений в том, что земля занята незаконно.

Так начался крупнейший за всю недавнюю историю Лимы бум скупки сельскохозяйственных земель и городского строительства. Разоренные контролем цен, субсидированным импортом, отсутствием гарантированных прав собственности в сельских районах, крестьяне, для выгоды которых и осуществлялась аграрная реформа, продавали землю ассоциациям и кооперативам так же, как прежде это делали землевладельцы — вопреки запрету Закона об аграрной реформе.

Второй внезаконный метод получения собственности на землю для жилищного строительства не менее сложен, чем захват. В этом случае будущие поселенцы прежде всего создают ассоциацию жилищного строительства или кооператив, определяют участок сельскохозяйственной земли, подходящей для строительства нового поселения, оформляют контракт с владельцами земли, соединяют вместе критическую массу людей и достаточную сумму денег и даже разыгрывают насильственный захват.

По данным Института, в 1985 г. таким способом приобрели землю 269 организаций: 105 ассоциаций для жилищного строительства, 86 жилищных ассоциаций и 76 кооперативов присоединили к городу с помощью таких незаконных приемов около 3400 га сельскохозяйственных земель. Это около 34 млн. м², или примерно половина площади молодого города-новостройки. По меньшей мере 60% поселений были созданы ассоциациями и кооперативами после аграрной реформы, и если прежние темпы роста сохранятся, то такой способ освоения территорий станет преобладающей моделью внезаконной застройки столицы.

На практике существуют небольшие различия между более новыми внезаконными поселениями и теми, что возникли в результате захвата. Различия заключаются в том, что государственные власти часто соглашались признавать "новыми городами" или "окраинными поселениями" те группы, которые на самом деле являются ассоциациями и кооперативами. Разницу между последними определить нелегко, поскольку она сводится к юридическим тонкостям. Ассоциации и кооперативы являются юридическими лицами, которые возникают до продажи земли и даже до имитации захвата. Однако правовой статус и внутренняя организация их различны. Ассоциации для жилищного строительства и кооперативы пользуются налоговыми привилегиями и вследствие этого подлежат контролю со стороны различных правительственных органов, в то время как жилищные ассоциации никак не контролируются, поскольку не имеют никаких льгот.

Подводя итог, можно сказать, что радикальная перемена правил владения сельскохозяйственной землей в сочетании с другими изменениями в законах потребовала новых приемов приобретения земель под городское строительство. Результатом стали тайные соглашения между ассоциациями и кооперативами, с одной стороны, и владельцами земли (первоначальными или получившими ее в результате аграрной реформы) — с другой. Таким способом удавалось одновременно вовлекать в городское строительство землю, на которой закон запрещал строить что-либо, и избегать экспроприации земель.

Нелегальные брокеры по недвижимости

В незаконную продажу сельскохозяйственных земель профессионалы оказываются вовлеченными в большей степени, чем в захват. Группа, организующая ассоциацию или кооператив, часто состоит из представителей делового мира, способных собрать трудно доступную информацию, необходимую для организации такого рода сделки. Эти "спекулянты" на деле являются нелегальными брокерами по недвижимости.

Первая задача нелегального брокера — соединить предложение и спрос. Для этого он должен создать ассоциацию для жилищного строительства, жилищную ассоциацию или кооператив. Затем ему требуется найти пригодный для строительства участок земли. Это сложно: сделка обходится дорого, и необходимо прежде собрать определенную информацию, а затем представить ее на рассмотрение будущих поселенцев.

В функции предпринимателя входят переговоры с владельцами сельскохозяйственных земель. Это весьма хитрая задача, поскольку сторонам предстоит договориться не только по поводу участка и цены, но и о том, как они скроют сделку. Приходится вовлекать в дело представителей власти.

Далее, нелегальные брокеры, как и при насильственном захвате земли, должны собрать критическую массу участников, необходимую для организации сделки. Нужно найти и выявить общие интересы потенциальных участников. Брокер должен удостовериться, готовы ли участники отстаивать свою собственность в самом начале, когда возможны попытки применить к ним силу, либо по меньшей мере жить некоторое время в сараях и шалашах; далее, намерены ли они строить основательно, в том числе — участвовать в строительстве инфраструктуры; и последнее: составят ли они сплоченную группу, способную к мирному сотрудничеству. При необходимом техническом содействии разрабатывается план застройки. Изучаются возможности скорейшего проведения канализации, электричества и дорог. Членам ассоциации или кооператива могут быть предложены либо стандартные планы жилищ, либо услуги профессиональных архитекторов и проектировщиков.

Как только рекрутировано достаточное число участников и установлены размеры индивидуальных взносов, брокеры собирают деньги для покупки земли, завершают сделку с владельцами и продумывают организацию захвата в течение согласованного периода. Поскольку закон запрещает владельцам продажу земли, а кооперативам и ассоциациям запрещено использовать сельскохозяйственную землю под городские нужды, имеется риск правительственного вмешательства. Чтобы избежать этого, нелегальные брокеры инсценируют захват: в установленный день будущие жители выбрасывают десант, водружают национальные флаги, развешивают циновки и маты и прочее, — все как в жизни.

Брокеры не оказывают бесплатных услуг. Они получают часть денег из взносов членов ассоциации, а также имеют право на какое-то число участков земли,

которые они продадут, когда поселение будет создано и цена участков возрастет. Это вызывает враждебное отношение к брокерам со стороны властей, непрестанно их преследующих. Но от этого ни важность работы нелегальных брокеров, ни разумность принимаемых ими решений не уменьшаются. Ни один человек в отдельности не способен выдержать издержки нелегальных земельных операций, поэтому будущим поселенцам нужны услуги профессионалов, которые берут на себя организацию кооперативов и ассоциаций, как и другие предварительные хлопоты.

Эволюция внезаконного жилищного строительства

Массовый характер, политические интриги и обмен услугами способствовали постепенному развитию внезаконных поселений. Чтобы более четко описать этот процесс, мы выделили в описании десять исторических стадий, каждая из которых показывает, как официальные структуры постепенно сами готовили почву для внезаконного жилищного строительства.

Возникновение внезаконности

Власти сами создали пространство для внезаконности, когда в первые десятилетия этого века пошли на нарушение законов, регулирующих городское строительство, и подменили общие правила системой классовых привилегий, взяток и прочими закулисными махинациями.

Примерно в то время начиналась вполне легальная застройка жилых кварталов на землях бывших имений или усадеб, прежде всего для удовлетворения жилищных потребностей высшего и среднего классов. Так застраивались районы Линс (1921 г.), Хесус Мария (1923 г.), Магдалена Вьеха (1924 г.) и Сан-Исидро (1926 г.). При осуществлении этих проектов застройщики, землевладельцы и подрядчики выполнили не все требования многочисленных законов. Были получены не все разрешения, часть общественных зданий осталась незавершенной, застройка велась не комплексно, осуществлялись сделки, сомнительные с точки зрения закона. Другими словами, традиционные проекты оказывались, по сути, вполне внезаконными.

Позднее, еще до начала массовой миграции, те же застройщики начали возводить кварталы для простонародья. При этом использовались недавно приобретенные навыки, т.е. строительство велось с отклонениями от законов. Был достигнут примерно современный уровень внезаконности строительства.

Современник тех событий Карлос Альберто Изагирре писал об этом:

"... ни один из заключенных контрактов не предусматривает передачу прав собственности. Такие контракты позволяют, однако, покупателю строить на участке как ему вздумается. Этого оказалось достаточно, чтобы вдоль болот, на месте гниющих руин, возникли тысячи домов, не отвечающих даже элементарным требованиям гигиены, без водопровода и канализации. Немощные, не имеющие тротуаров улицы завалены грудями камней. Каждый угол и каждый пустырь становятся общественными туалетами. Посреди всего этого "арендатор" участка (поскольку по контракту он не является владельцем)

делает глиняные кирпичи или покупает их, если не может делать сам, И мало-помалу, с помощью жены и детей, вечерами, после работы строит свой дом, свое убежище от арендной системы" [Carlos Alberto Izaguirre, *La Logislacion y la Compraventa de Lotes de Urbanizaciones* (Lima: Compara de Impresiones y Publidad, 1943), pp. 307--308].

Если бы мы не знали, что Изагирре описывал ранние стадии строительства районов Чорильос, Чакра Колорадо или некоторых кварталов района Римак, мы подумали бы, что он описывает начало застройки современных внелегальных поселений.

Власти все же пытались вмешаться в дело. В 1915 г. Провинциальный совет принял указ, требовавший получения разрешений на застройку и запрещающий продажу участков там, где еще не создана базовая инфраструктура. Семь лет спустя, 6 октября 1922 г., когда стало ясно, что эти требования не исполняются, президент Ау густо Б. Легия издал декрет, еще раз подчеркивавший, что инфраструктура должна существовать до продажи земли. Через два года, в 1924 г., тот же президент обнародовал первые в истории страны правила, регулирующие городское развитие. Это была попытка упорядочить законы и обеспечить их исполнение. В 1928 такую же попытку сделал Конгресс, одоббив два закона, которые подчеркивали обязательство создавать инфраструктуру до продажи земли и определяли порядок государственного вмешательства.

За провалом указа 1915 г. последовали провалы декрета 1922 г., правил 1924 г. и, наконец, закона 1928 г. Возрастающее внимание со стороны властей — сначала муниципальных, затем исполнительных и, наконец, законодательных — свидетельствует не только о растущей озабоченности государства этой проблемой, но также и о неэффективности мер, предпринятых для ее решения.

Правительство в конце концов потеряло терпение и в сентябре 1931 г. объявило, что все районы — принадлежащие высшему, среднему или низшему классу, — в которых требуемые законом городские строительные работы не были выполнены, считаются сельскими, а значит — к городу отношения не имеют. Другими словами, кварталы Сан Исидро, Хесус Мария, Чакра Колорадо и Манзанилло были, среди прочих, объявлены сельскими районами, а дома и строения, возведенные там, несуществующими. Разумеется, эта декларация правительства осталась без последствий.

Позднее стало возможным договариваться о применимости государственных законов, но их принудительное осуществление могло бы привести лишь к полному расхождению буквально с каждым их положением. Деятели легального бизнеса, обладавшие необходимым политическим влиянием, экономическими возможностями или социальным статусом, сначала договаривались с властями об урбанизации жилых кварталов для высшего или среднего классов, но под впечатлением полученных прибылей решили строить и продавать жилые кварталы и для народа. Менее всего при этом считались с буквой законов или правил. Имели значение только договоренности между чиновниками и дельцами, заинтересованными в строительстве таких кварталов. Эти договоренности стали новым законом для участвующих сторон. Можно без преувеличения сказать, что каждый, имеющий необходимое

политическое влияние, экономические возможности или социальный статус, мог игнорировать закон.

Жителей Лимы явно не слишком беспокоило такое положение. Лима была относительно небольшим городом с населением около полумиллиона человек, и никто не мог предугадать, что беззаконие способно стать проблемой, которая преобразует сами основы общества. Застройщики и не подозревали, что найденный ими способ договариваться о порядке работ и о несоблюдении отдельных правил при нарастании волн миграции перуанцев из сел в города будет подхвачен и с размахом развит внезаконными застройщиками; во имя "обострения противоречий системы", выражаясь, обычным марксистско-ленинским жаргоном левозэкстремистских агитаторов.

Признание через переселение

Попав в Лиму, мигранты в полной мере использовали выгоды того, что законы растяжимы и к их нарушению все привыкли. Удобно было и то, что первые вполне внезаконные операции совпали с бумом в строительстве, который со временем опрокинул все вековые традиции. [Исследователи расходятся в определениях даты появления первого неформального поселения. По данным исследования 1959 г., старейшее поселение относится к 1910 г. Позднее Хосе Матос Мар назвал датой первого поселения 1924 г. Сравнительно недавно было предложено считать такой датой 1906 г. В ряде исследований старейшим внезаконным поселением в истории республики предлагают считать город Суллану, существование которого было признано актом Конгресса после захвата штата Зуяна в 1839 г. Любая попытка такого рода уточнений представляет чисто академический интерес, поскольку до начала массовой миграции численность жителей в такого рода поселениях была заведомо невелика.] Вторая историческая стадия наступила, когда государство косвенно признало ожидаемое право собственности, взяв на себя ответственность за перенос некоторых внезаконных поселений.

Десятилетия с конца 20-х годов до конца 50-х были периодом постепенных захватов земли. Там где стояли несколько барачных сельскохозяйственных рабочих, придорожный трактир или заброшенный старательский лагерь начинали множиться люди и жилища. Холмы близ центра Лимы, старые сады, берега ирригационных каналов, даже свалки — постепенно заселялись. С начала 20-х годов город стал переполняться людьми, но ничего не делалось, чтобы облегчить им процесс получения земли. Ответом было возникновение внезаконных поселений, и государству мало-помалу пришлось признать постепенный захват как способ приобретения собственности. (К 1960 г. из 157 пригородов Лимы 130 были заселены постепенно, и только 24 были результатом насильственного захвата)

Первое косвенное признание пришло в результате стихийного бедствия, когда разрушенный поселок был перенесен на общественные земли. В 1915 г. на отмели реки Римак началось строительство поселения, известного под названием Кантагало. В начале 1932 г. в результате разлива реки была уничтожена часть поселения и пострадали многие его жители.

Официальные власти, до этого просто игнорировавшие малочисленные и малонаселенные внезаконные поселки, оказались перед проблемой осознания. Встав перед дилеммой, правительство командора Санчеса Серро, которое старалось быть отзывчивым к нуждам народа, чтобы показать свое отличие от свергнутого им правительства Аугусто Б. Легия, и при этом имея в виду соперничество с нарождавшимся Революционным альянсом американского народа (APRA), — решило временно переселить пострадавших от наводнения в район Серро Сан Кристобаль. Район получил название Летиция — в память о конфликте, возникшем между Перу и Колумбией примерно тогда же из-за города на берегу Амазонки с тем же названием. Первые жители Летиции селились у подножья холмов, следующие — немного выше и так пока не заняли весь район. Таким образом, население поселка составили частично переселенцы, частично новые пришельцы. Решение правительства Санчеса Серро явилось поворотной точкой, поскольку впервые государство признало за жителями внезаконных поселений права, которые подлежат защите и даже возмещению за государственный счет.

Очевидно, что организации поселенцев в том виде, как они появились позднее, в те времена не существовали. Поскольку переселение было произведено официально, жители ощущали относительную защищенность своих прав на землю и не нуждались в организации для их защиты. Более того, поскольку тогда не было особенной надежды на получение городских удобств, жителям не было смысла создавать подобную организацию.

Эпизод с Летицией показал людям, что появилась внезаконная альтернатива жизни в трущобах. К 1940 г. внезаконные поселенцы уже отвоевали для себя небольшое жизненное пространство в городе: из каждых 100 домов, построенных в тот год, 4 было построено внезаконно и 96 — законно.

Политическое признание захватчиков

Третья стадия ознаменовалась тем, что различные политические группы начали конкурировать за симпатии и поддержку жителей внезаконных поселений, обещая им если не официальное признание их собственности, то хотя бы что они не будут выселены. Сначала APRA, затем Мануэль А. Одриа и, наконец, в 50-х годах политик и журналист Педро Г. Белтран сделали внезаконные поселения и их жителей важнейшими участниками городской жизни. С тех пор без них не могли обойтись ни одно правительство, ни одна политическая партия.

Количество "захватчиков" после 1940 г. постоянно нарастало, хотя поселения еще не были плотно заселены. Движение резко усилилось после землетрясения 1940 г., которое разрушило значительную часть города и обострило потребность в жилье. Так, пока еще не очень значительное внезаконное жилищное строительство начало возбуждать растущий интерес политиков, особенно с той поры, когда стали заметны массы людей, неудовлетворенных положением дел и требующих улучшений. Некоторые политики обратились к жителям внезаконных поселков за поддержкой, предлагая им всевозможные блага, но одновременно возникла озабоченность среди тех, кто понял, что эти массы потенциально революционны. Представители официального общества

вдруг увидели в этих людях, которых прежде считали всего лишь наглецами, заселившими городские окраины, одновременно и угрозу, и шанс: угрозу возможного гражданского неповиновения и восстания, и шанс получить голоса и политическую поддержку новых избирателей.

Поселенцы же постепенно осознавали общность своих интересов и возможность выгодно использовать свои голоса на выборах. Политики предложили им признание, в котором отказывал закон. Основа взаимопонимания была ясна: поселенцам нужно прекратить репрессии против себя и улучшить свои позиции на переговорах с властями; политические деятели нуждаются в расширении поддержки, чтобы выиграть выборы или завербовать сторонников для революционных преобразований. Выход на политическую арену дал внезаконным жителям Лимы возможность вести переговоры с властями не только о прекращении полицейских преследований, но и о предоставлении им городских услуг, о поддержке и даже признании их прав на землю.

Условия обмена были в пользу внезаконных поселенцев, поскольку они никогда не чувствовали себя в долгу перед политиками, которые им покровительствовали, тогда как последним приходилось предоставлять услуги авансом, чтобы получить хоть какую-то поддержку. Вообще говоря, мигранты всегда рассматривали политические союзы как своего рода инструмент. В итоге хотя временами и могло показаться, что некие политики пользуются симпатиями новых горожан, но только на первый взгляд. Политикам не удавалось надолго сохранять эту поддержку, она всегда была пропорциональна тому, что могли предложить им в любой данный момент сами политики.

Такое отношение влияло и на избрание лидеров внезаконных поселений, и на срок пребывания их у власти. Как правило, поддерживали тех, кто имели или мог быстро получить какой-то доступ к правительственным органам. Когда выяснялось, что вожак потерял или не наладил связи, его немедленно отстраняли от дел. Первая значительная волна политически организованных захватов земли совпала с избранием в 1945 г. президентом республики Хосе Луиса Бустаманте-и-Риверо. Может быть она началась за год до его официального вступления в должность. К тому времени из каждых 100 домов в Лиме, 15 строились внезаконно, 85 - законно. APRA, бросившая все свое влияние среди избирателей на поддержку Бустаманте, была явным врагом существующего порядка. Изначально марксистская по духу, эта партия создала объединенную организацию, которая в рамках движения к классовому согласию в Перу претендовала на представительство интересов нарождающихся городских групп. В результате эта партия почти инстинктивно симпатизировала внезаконным поселенцам и видела в них потенциальную базу поддержки своих политических амбиций и революционных планов. Действуя через свои профсоюзные ячейки, партия помогла организовать ряд насильственных захватов. Другие левые группы последовали примеру APRA. Желание стать выразителями политических интересов жителей внезаконных поселков заставило их рассматривать захваты земли как акты борьбы за социальную справедливость.

Эта форма участия в политической жизни оказалась очень продуктивной в период конституционного правления президента Бустаманте. При наличии

политической поддержки, полиция не могла выдворить людей с захваченной земли, хотя попыток пресечь эту практику было больше, чем прежде. Участие политиков сделало вмешательство полиции неэффективным, а народную инициативу — всемогущей. И внезаконный сектор разрастался. К 1948 г., когда президент Бустаманте был смещен генералом Мануэлем А. Одриа, из каждых 100 новых домов Лимы 19 было построено внезаконно и 81 — законно.

Генерал Одриа объявил себя президентом и вступил в соперничество с APRA и левыми марксистскими партиями за политическое влияние во внезаконных поселках. Будучи министром внутренних дел за год до переворота, Одриа знал проблему не понаслышке и мог изобрести стратегию, как одновременно заручиться симпатиями жителей внезаконных поселков и удовлетворить влиятельные группы, заинтересованные в сохранении статус-кво. В то время основным приемом внезаконников был еще постепенный захват земли, хотя уже учащались и насильственные захваты, в результате которых появлялись все более и более густонаселенные поселения. Главным из них было Сан Мартин де Поррес, первоначально именовавшееся "Район промышленных рабочих им. 27 октября" — в честь даты, когда генерал Одриа захватил власть.

Благодаря взаимоотношениям и связям с простонародьем, режим генерала Одриа мог предложить обществу лояльность со стороны внезаконных поселений. Правительство использовало возможность давать права на землю, чтобы, не неся серьезных расходов, уменьшить опасность политических беспорядков. В обмен на каждый акт помощи Одриа получал чуть большую политическую поддержку, а то и нейтральное отношение со стороны прагматически настроенных жителей поселений.

Политика генерала Одриа была также на руку городским и сельским землевладельцам. Поддерживая создание внезаконных поселений, он способствовал заселению городских окраин и ликвидации трущоб в центре города, на месте которых возникали новые дома и торговые центры. Это вело к повышению цен на землю и было выгодно для владельцев недвижимости. Такая политика косвенно поощряла миграцию, и, значит, способствовала сохранению традиционного уклада в деревне, что было выгодно сельским землевладельцам. Некоторые специалисты истолковывали политику городского строительства в этот период как обдуманную правительственную стратегию, имевшую целью привлечь в Лиму большую часть самых настойчивых и предприимчивых людей, чтобы смягчить конфликты в деревне. Поощряя захват преимущественно государственных пустующих земель, режим Одриа рассеял опасения частных землевладельцев. При нем также начала осуществляться программа строительства недорогих жилищ, задуманная еще при президенте Бустаманте для уменьшения социальной напряженности.

Городские низы одобряли политику Одриа, поскольку благодаря благосклонности диктатора выросли их шансы на получение жилья и укрепилось ожидаемое право собственности. По подсчетам Дэвида Кольера, в правление генерала Одриа лишь в 15% случаев захват земли вызывал вмешательство полиции и лишь в 10% случаев за этим следовало изгнание захватчика. Другими словами, 9 из каждых 10 захватов были обречены на успех. По данным того же Кольера, существовал молчаливый сговор между

правительством Одриа и лидерами захватчиков. Разумеется, встреч с самим президентом не было, но происходило общение с представителями или лидерами его политической группы. Сам факт, что подобные встречи и переговоры имели место, показывал внелегалам, что они — не только желанная база поддержки для таких политических сил как APRA и левые марксистские партии, но и возможный источник "легитимности" для диктаторского режима генерала Одриа.

Следует отметить, однако, что режим Одриа никогда полностью не полагался на поддержку внелегалов, возможно, памятуя о том, что они поддерживали APRA и затем отвернулись от нее, как только она потеряла власть. Одриа использовал патерналистский подход и никогда не предлагал внелегалам права собственности на землю, держа тем самым их в зависимости от государства и понуждая к более продолжительной лояльности.

Однако оппоненты правительства не позволили ему монополизировать это политическое пространство. Еще в 1954 г., когда уже 28 из каждых 100 жилых домов, построенных в Лиме, принадлежали внелегалам, Белтран вдохновил захват поселка Сьюдад де Диос и описал это в газетах "Ла Пренса" и "Ултима Ора", -возможно, в пику режиму Одриа. Целью публикации была борьба за массовую поддержку и привлечение внимания к кризису городов, созданному нашествием мигрантов. Планирование захвата осуществлялось служащими Белтрана в типографии газеты "Ла Пренса", благодаря чему они получили политическую поддержку его друзей, журналистов и печатников. Четыре года спустя, в правление Мануэля Прадо, а точнее — после назначения Белтрана председателем Совета министров, он продолжил усилия по строительству жилья для народа, на этот раз в форме городов-спутников — как образец урбанистического будущего страны.

Но менять порядок вещей было уже поздно. К 1961 г., когда Белтран вышел из правительства, внелегалами были выстроены 41 из каждых 100 домов Лимы.

Законодательное признание

Четвертая стадия началась, когда законы впервые признали существование внезаконного жилищного строительства и поселений, и общество предприняло попытку регламентировать его рамками исключительных правил.

Активное участие политиков и рост поселений должны были привести к какому-то результату, поскольку становилось все более очевидным, что использование насильственного захвата для оказания давления ведет к фантастической растрате социальных ресурсов. Выходом стало законное признание существующих поселений, состоявшееся в феврале 1961 г. с принятием Закона 13517. Игравшие сравнительно скромную роль еще 16 лет назад, внезаконные поселения стали предметом бурных дебатов в палатах Конгресса, в которых участвовали все политические партии.

Закону 13517 отводилась роль нового старта. Он легализовал поселения, существовавшие на момент его принятия, разрешил жителям формально

закрепить права владения и сформулировал перспективную правительственную политику в области городского строительства. Однако каждая из этих уступок сопровождалась весьма необычными условиями.

Хотя Закон и устанавливал, что в национальных интересах необходимо преобразовать, благоустроить и узаконить внезаконные поселения, существовавшие на 20 сентября 1960 г. (что подразумевало организацию водоснабжения, канализации и уборки мусора как предварительное условие легализации), он одновременно пытался навязать им те же жесткие стандарты, которые действовали для всего остального городского жилья. В итоге не было сделано даже попытки решить проблемы захвата или доступа к жилью, а все свелось к выдвиганию условий, которым нужно соответствовать, чтобы получить официальное признание. В Законе 13517 следует видеть цену, установленную государством за легализацию внезаконных поселений.

Обеспечивая доступ к официальному владению собственностью, Закон одновременно выдвигал ряд крайне дискриминационных требований. Под предлогом защиты от спекулянтов, владения во внезаконных поселках были объявлены неотчуждаемыми, так что поселенец не мог продавать, сдавать в аренду или дробить свой участок до истечения 5 лет после получения права на владение. По расчетам Института, внезаконным пришлось ждать этого закона около 20 лет, так что в целом ограничение оказывалось рассчитанным на четверть века. Предоставляемое в конце концов право собственности было урезанным, владельцы не получали полноценного доступа к рынку недвижимости, а значит не могли на равных конкурировать с полноценными владельцами недвижимости.

Подобным же образом Закон, признавая существование организаций самоуправления в поселениях, не ставил их в равные условия с организациями, существующими в официальном обществе. Напротив, он предлагал обязательную модель организации -- "ассоциация поселенцев", которая должна получить одобрение властей до начала функционирования. Все организации, созданные до 1961 г., должны были соответствовать этой новой модели. Закон препятствовал выбору любой другой формы управления, запрещая внезаконным принадлежать более чем к одной ассоциации, и провозглашал, что в ходе легализации участков предпочтение будет отдаваться членам легальных ассоциаций. Так началась история правового апартеида, которым с тех пор характеризовалось большинство правительственных постановлений, касающихся внезаконных поселений.

И наконец, определяя перспективную правительственную политику, Закон 13517 запрещал будущие захваты, лишая любые будущие поселения возможности официального признания и призывая государство предпринять действия по ее зданию муниципальных (или государственных) кварталов массовой застройки, призванные заменить внезаконные поселения. Однако ни одно из положений этого закона успех не имело.

Запрет на создание новых поселений имел целью вбить клин между старыми и новыми внезаконными. Предполагалось, что в противном случае признание и льготы для существующих поселенцев могут послужить мощным стимулом к росту числа новых захватов. Но наивно было думать, что принятый Закон

сможет изменить тенденцию: ведь для нелегалов он означал, что в долгосрочной перспективе власти готовы признать свершившиеся факты и узаконить внезаконный сектор.

Избирательные компании 1962 и 1963 гг. создали новые проблемы. Различные политические партии пообещали аграрную реформу, чем вызвали волну захватов земли крестьянами. Сходным был эффект и в городах, где нелегалы уже научились использовать выгодные политические обстоятельства. Поскольку Закон 13517 в основном был нацелен на уменьшение издержек по внезаконному приобретению собственности и сохранил прежнюю величину издержек для легального приобретения, захваты продолжались. Многие арендаторы во внутренних районах города, надеясь, что трущобы могут быть классифицированы как окраинные кварталы, начали устраивать беспорядки. Военные, ненадолго захватившие власть (1962--1963 гг.), очевидно, расценили это гражданское неповиновение как резкую радикализацию городских низов: 47% захватов в этот краткий переходный период закончились изгнанием захватчиков.

Большие надежды на либерализацию государства возникли с приходом к власти в 1963 г. Фернандо Белонде. Новое правительство, однако, взялось проводить в жизнь Закон 13517 и начало широкомасштабную программу строительства муниципального жилья, поскольку стало уже ясно, что проблема не может быть разрешена простым запрещением новых захватов. Но программа муниципального строительства развивалась не слишком успешно: за все годы по ней было построено не более 16% от того, что строили нелегально. Вдобавок, качество жилья по этой программе никогда полностью не удовлетворяло потребностей новых жителей Лимы: например, здесь предусматривалось предоставление по 18 м² на человека, тогда как во внезаконном секторе — примерно по 25 м² на человека. Возможно, наиболее важным следствием законного признания было не столько создание нового порядка вещей, сколько появление новых стимулов и надежды на получение защищенного законом жилища в городах. К 1968 г., когда военные сместили президента Белонде, рост Лимы уже целиком определялся нелегалами: из каждых 100 домов, построенных в том году, только 43 были делом рук легальных застройщиков.

Конфронтация с правительством

Пятая стадия была отмечена политической победой нелегалов в первом массовом столкновении с государством.

К тому времени, когда революционное Правительство вооруженных сил под руководством (1968--1975 гг.) генерала Хуана Веласко Альварадо взяло власть, недовольство приобрело массовый характер. Слишком много обещаний не выполнило предыдущее правительство. Жители уже созданных внезаконных поселений, ожидавшие ощутимой правительственной помощи, обнаружили, что помощь эта минимальна; захваты продолжались с неизбежными жертвами и насилием. Владельцы собственности обнаружили, что захватчиков нельзя остановить силой закона. Политики и чиновники убедились в неадекватности

своих усилий. В конце концов, интеллектуалы заявили, что суть проблемы в отсутствии структурных реформ, но не смогли определить их содержание.

Военные же решили взять быка за рога. Объединившись с группой социалистических интеллектуалов, они непосредственно включились в организацию внезаконных поселений, чего до них не делало еще ни одно правительство. Они попытались навязать нелегалам другую стандартную модель в качестве условия получения государственной помощи. Эта модель, названная "квартальной организацией", создавала механизм прямого государственного управления жителями поселений посредством предоставления им технической помощи.

Однако ограничить жителей поселений рамками жесткой системы оказалось невозможным, поскольку их сообщество было более сложным и динамичным, чем могли себе представить правительственные чиновники. Начать хотя бы с того, что нелегалы строили жилье значительно быстрее, чем это делалось в легальном секторе.

Было принято строить над домом второй этаж, чтобы сдавать его в аренду, хотя это и не разрешалось законом. Дома в старых поселениях продавались, невзирая на правительственный запрет. Люди объединялись для строительства дорог, тротуаров и получения услуг. По всему городу широко распространились внезаконные торговля, производство, транспорт. Уже нельзя было откладывать в долгий ящик решение проблем нарождающейся рыночной экономики, возникавшей несмотря на многочисленные препятствия со стороны государства. Усилия правительства привели к дополнительному росту напряженности, предвещавшей дальнейшую конфронтацию.

Поскольку попытка решить жилищную проблему с помощью программы массового муниципального строительства провалилась, захваты продолжались. Военное правительство не могло этого допустить, полагая, что способно упорядочить ход событий сверху. В результате в период с 1968 по 1970 г. полиция изгнала 79% новых захватчиков. Жесткие репрессии внезапно прекратились в 1971 г., когда насильственный захват опрокинул правительство физически и политически, спровоцировал правительственный кризис и привел к новой государственной политике.

29 апреля 1971 г. начался массовый захват земли в Памплоне, по соседству с колледжем Пречистой Девы. Колледж принадлежал Братству Иисуса, чья конгрегация пользовалась поддержкой помощника епископа, а позднее и епископа "новых городов" — Луиса Бамбарена Гастелуменди. Захват, который должен был распространиться на близлежащие общественные и частные земли и в котором принимали участие десятки тысяч людей, считается самым крупным за всю историю.

Военное правительство приказало полиции изгнать "захватчиков". В результате один из лидеров был убит и много людей ранено. Поселенцы захватили в плен командира полицейского подразделения и пригрозили убить его, если их не оставят в покое. Впервые конфронтация достигла таких масштабов. Сообщения о событиях заполнили страницы газет и журналов. Захват рассматривался как взрыв гражданского неповиновения, особенно

опасного для диктаторского режима, представлявшего себя выразителем интересов "народа и вооруженных сил" и защитником революционного порядка в стране.

Министр внутренних дел генерал Армандо Артола Аскарате, снискавший известность в ходе антиподрывной кампании, предпринятой армией против коммунистических повстанцев в 1965 г., объявил, что невинные люди были использованы лидерами захвата для достижения мятежных целей. Однако он совершил ошибку, скрестив шпаги с епископом Бамбареном, который участвовал в событиях в наиболее критические дни захвата и отслужил под открытым небом мессу за упокой души лидера поселенцев Сальвадора Сальдивара, убитого в столкновении с полицией. Министр расценил позицию епископа как провокационную и отдал приказ о его аресте и заключении. Католическая церковь выразила резкий протест, и Артола предпринял контратаку, организовав демонстрацию "истинных поселенцев" в поддержку позиции правительства. Тем временем захват обрел физическую и моральную прочность в результате смерти Сальдивара и поддержки церкви. Бальбарен был освобожден 13 мая, а четырьмя днями позже Артола подал в отставку.

Захват был настолько хорошо спланирован, что совпал по времени со встречей в Лиме Совета управляющих Межамериканского банка развития, который ранее предоставлял средства для развития программ жилищного строительства в Перу. Инцидент привлек международное внимание и снискал захватчикам широкую известность. Кроме того, захватчики чрезвычайно умело поддерживали интерес независимых средств информации, которые на их примере ярко показали противоречия между призывами "революционного правительства" к социальной справедливости и жестокими репрессиями против захватчиков в Памплоне.

Впервые жители внезаконных поселений оказались способны сместить министра внутренних дел, сосредоточившего в своих руках значительную власть и обладавшего репутацией сильной личности. В порядке компромисса захватчики согласились переместиться в районы, определенные и частично обустроенные правительством, где и создали поселение Вилла эль Сальвадор, названное так, вероятно, в честь Сальвадора Сальдивара. Памплонский захват изменил отношение военного правительства к созданию внезаконных поселений. Хотя запрет на дальнейшие захваты, наложенный Законом 31517, продолжал действовать, была принята политика переселения захватчиков на правительственные земли.

Власти, таким образом, заняли явно противоречивую позицию. Захваты продолжали оставаться незаконными. Но поскольку правительство было революционным, то всякий раз, когда происходил захват территорий, оно признавало, что народ желает иметь землю для строительства жилья и предпринимало переселение. Тем самым достигалась двоякая цель: делался вид, что соблюдена законность, и устранялись проблемы урбанизации, создаваемые внезаконными поселениями. Такая позиция явно вдохновляла людей на новые захваты, поскольку захватчики были уверены, что военное правительство переселит их в один из "районов приема".

Тем не менее захват в Памплоне усилил также и желание военного правительства приобрести политический контроль над поселениями. Опыт Аргентины и Уругвая по борьбе с городскими повстанческими движениями в то время укрепил это желание, поскольку, как нам известно, высшее военное командование опасалось политической радикализации населения. Диктаторский режим был вынужден состязаться с APRA и левыми за влияние и власть над внезаконными поселениями, поскольку сознавал, что любое правительство, провозгласившее себя революционным, приобретает "легитимность" через расширение массовой поддержки.

Стремясь предотвратить развитие событий по памплонскому сценарию, военное правительство решило предпринять наступление, создав Национальную систему поддержки социальной мобилизации (SINAMOS), которая должна была стать проводником единой государственной политики по отношению к поселениям. Первоначальная идея состояла в том, что можно подчинить себе поселения и сделать их жителей управляемыми с помощью программы образцовых поселков, в которых жителям выделялась бы земля и в их же интересах развивалась бы экономическая деятельность. Поселок Вилла эль Сальвадор был выбран в качестве эталонного/ возможно, для политического эффекта: ведь именно там захват стал причиной смещения министра внутренних дел. Здесь была создана первая Самоуправляемая городская община (CUAVES).

Программа CUAVES выражала двоякое стремление правительства: создать образцовые поселения и политически управлять народом. Сложная система филиалов, управляемых секретариатом, должна была обеспечивать законность и порядок, а также решать проблемы образования, здравоохранения, предоставления услуг, производства и продажи товаров. SINAMOS, со своей стороны, должна была централизовать процесс принятия решений. Со временем вся эта затея провалилась. Как SINAMOS, так и CUAVES постепенно теряли свое влияние в основном вследствие того, что государство могло управлять жителями поселений лишь в той степени, в которой предоставляло им базовые услуги и не вмешивалось в их экономическую и социальную деятельность. Стихийные организации поселенцев в гораздо большей степени отвечали интересам жителей, чем бюрократизированная и централизованная система, предложенная правительством.

Хотя SINAMOS пережила режим генерала Веласко, 1976--1977 гг. она занималась только урегулированием юридических проблем внезаконных поселений, а в июле 1978 г. была окончательно распущена. CUAVES, в свою очередь, так и не достигла того уровня эффективности, на который рассчитывали ее авторы. Она оказалась ненужной, когда в 1983 г. правительство перевело Вилла эль Сальвадор в категорию "округ".

Строго говоря, нелегалы нанесли поражение революционному правительству по всем фронтам. Несмотря на усилия генерала Веласко установить новый революционный порядок и провести все необходимые изменения, его правительство было свергнуто самими вооруженными силами в 1975 г. В этом году 62 из каждых 100 домов Лимы строились нелегалами.

Возникновение ассоциаций и кооперативов

Шестая стадия началась, когда нелегалы стали использовать аграрные реформы, начатые Веласко, для внезаконного преобразования сельскохозяйственных земель в городские и создали второй фронт строительства внезаконного жилья.

Хотя государство с 1950 г. под давлением неудержимой волны миграции пыталось планировать развитие города, лишь в начале 70-х годов, когда военное правительство начало аграрную реформу, была предпринята официальная попытка точно определить городские границы, за которыми обрабатываемые земли подлежат перераспределению. Поскольку города продолжали расти, проектировщики определили районы городского развития, которые включали часть этих обрабатываемых земель и по этой причине выводились за рамки аграрной реформы.

Землевладельцы были заинтересованы в том, чтобы их землю включили в предполагаемые районы застройки. Ради этого они шли на все, используя свое политическое влияние, или же прибегали к взяткам. Мгновенно сформировались обширные зоны развития городов, на практике изъятые из аграрной реформы. Обуреваемое подозрениями военное правительство приказало владельцам урбанизировать свои земли в течение 5 лет. Землевладельцы, не имевшие возможности получить в достаточном объеме финансирование, клиентуру и строительные материалы, стали обращаться к ассоциациям и кооперативам.

Поселения, созданные как ассоциации и кооперативы до 1970 г., входили в состав нескольких городских районов с большим количеством трущоб. Такие поселения в дальнейшем возникали преимущественно в сельскохозяйственных районах. В общем, в период правления генерала Веласко такого типа внезаконная продажа земли стала вторым способом обойти закон.

Признание городом

Седьмая стадия ознаменовалась тем, что власти были вынуждены разрешить легализацию поселений при соблюдении предписанного режима легализации.

Во второй фазе правления (1975--1980 гг.) военное правительство попало в капкан, когда не смогло ни остановить, ни хотя бы проконтролировать захваты, и когда ассоциации и кооперативы начали незаконно скупать сельскохозяйственные земли, используя положения проводимой самим же военным правительством аграрной реформы. Казалось, что застройка города окончательно попала в руки внезаконного сектора.

Именно в этих условиях в 1979 г. и был принят Декрет-закон 22612г. Новый закон должен был стать краеугольным камнем в признании народной собственности, поскольку определял, что как только поселения завершают процесс легализации, определенный Законом 13517, они становятся равноправными городскими кварталами и, следовательно, могут быть

квалифицированы как округа. Под предлогом исправления административной ошибки, допущенной в законе 1961 г., который не устанавливал, какой же статус получают поселения после легализации, военные отнесли их в ту же категорию, что и традиционные городские кварталы. Новый порядок не только увеличил гарантированность и стабильность ожидаемых прав, но и был равносителен признанию того, что неофициальные поселения кроме всего прочего представляют собой иной способ создания городских кварталов. Под давлением очевидных фактов, власти были вынуждены наконец признать, что, вопреки мнению законодателей в 1961 г., они имеют дело не с какими-то искажениями правил градостроительства, которые могут быть исправлены посредством бюрократических процедур, а скорее с альтернативной формой урбанизации, которая выражает стремление народа иметь частную собственность.

Этим признанием завершились попытки центрального правительства вклиниться в механизм функционирования поселений. Новая Конституция, принятая в том же году, ответственность за поселения возлагала на муниципальное правительство. К 1979 г. внезаконный сектор еще вырос: из каждых 100 домов в этом году 65 были построены внезаконным сектором.

Признание частной собственности и внезаконных организаций

На восьмой стадии власти приступили к распределению прав на владение и признали внезаконные организации законными представителями внезаконных поселений. Поскольку ответственность за эти поселения была передана муниципальным органам, у них не оставалось иного выхода, как согласовывать свои действия с желаниями избирателей, другими словами, дать им требуемые права собственности. Началось стремительное движение к легализации частной собственности.

С течением времени отношение к данной проблеме менялось. Так или иначе, но примерно за 20 лет — с 1961 по 1980 г. — законные права собственности были зафиксированы примерно для 25% всех участков. В первые 10 лет действия Закона 13517 было оформлено примерно 8000 документов, в 1971 и 1972 гг. — чуть более 7000. Однако вскоре работа затормозилась: с 1979 по 1980 г. было оформлено всего около 1000 удостоверений на право собственности.

SINAMOS явно пренебрегала технической работой по подготовке документов - планов, перепланировок и т.д., так что когда задел, подготовленный ее предшественниками, иссяк, процесс остановился. Система была более заинтересована в общественной собственности, чем в частной, о чем говорит следующий конфиденциальный документ ("Предварительный вариант двухлетнего плана на 1973--1974 гг.", для служебного пользования): "Процесс легализации, описанный выше, влияет до известной степени отрицательно на маргинальные слои населения, поскольку способствует разрушению семьи и общества, явно подрывая высокий уровень социальной сплоченности, достигнутый этими группами на ранних стадиях захвата благодаря их стихийной самоорганизации. Процесс этот провоцирует начало серьезных разногласий между поселенцами, что подтверждается большим количеством судебных исков в легализованных кварталах".

С приходом демократического правительства стало ясно, насколько заблуждались власти. Факты показали, что люди желают частной собственности, а их симпатии к социализированной модели общины — чистой воды риторика. Когда в 1980 г. было избрано муниципальное правительство Лимы, притязания на частную собственность обрели политическое выражение. Поскольку Совет столицы хотел сохранить популярность, обеспечить собственное переизбрание и хорошо понимал, что избиратели во внезаконных поселениях особенно озабочены судьбой своей недвижимости, он решил отказаться от планов насаждения идеального порядка и выдать жителям удостоверения на право собственности. Смягчив бюрократические требования, городской совет Лимы под руководством мэра Эдуарде Оррего (1981--1983 гг.) выдал более 22 тыс. удостоверений, поставив тем самым рекорд. Когда на муниципальных выборах 1983 г. победили левые марксисты, возглавляемые Альфонсо Баррантесом, Совет столицы пытался продолжить эту деятельность, но к июлю 1986 года марксистская мэрия выдала менее 11 тыс. удостоверений.

Совет также понимал, что организационная автономия поселений была еще одной надеждой, которая из года в год не оправдывалась. Для решения этой проблемы, был издан Указ 192, определяющий статус "поселенческих организаций". Указ не предписывал единой модели организации поселений, а признавал право поселенцев на свободу ассоциаций без предварительного утверждения властями, предполагал предоставление законного статуса любой форме ассоциаций, предусмотренной законом, — даже группам, существующим де-факто. Важно, что Указ подтверждал признание организаций, созданных для проведения захватов и других незаконных действий.

На пути к государству, основанному на внезаконном секторе

На девятом этапе государство, столкнувшись с неэффективностью законов, прибегло для реализации проектов жилищного строительства к внезаконной системе — к захватам.

15 июля 1984 г. 7 тыс. семей захватили 640 га земли вблизи ущелья Айякан. Захват был спланирован, организован и проведен самим Советом столицы. Большинство захватчиков являлись либо государственными служащими, либо работниками организаций, которые трудно причислить к внезаконным. Согласно нашим данным, первые захватчики Айякана были сгруппированы в 11 организаций, заранее признанных Советом столицы. Две из них состояли из служащих городского и окружного Советов, одна — из служащих Национального института культуры, которому требовалась земля для археологических раскопок, остальные — из сотрудников Архитектурного колледжа. Все будущие поселенцы оказывались так или иначе связанными с властями и с проблемами жилищного строительства, и государству было нетрудно их мобилизовать.

Задержка с передачей земли от министерства жилищного строительства Совету столицы вызвала раздражение муниципалитета, и он дал зеленый свет захвату. Мэр Альфонсе Баррантес, обиженный бесконечными проволочками, за два месяца до этого обсуждал данный вопрос с тогдашним министром жилищного хозяйства Хавьером Веларде Аспильятой. Последний, по

свидетельству Баррантеса, признал, что ввиду невозможности ускорить административную процедуру, захват Айякана -единственное решение проблемы.

Тот факт, что мэр и министр, опиравшиеся на всю мощь своего аппарата, не совладали с установленными процедурами и были вынуждены прибегнуть к захвату, ясно показал, что законная система не в состоянии обеспечить людей жильем. Но, в отличие от внелегалов, сотрудники государственных организаций не знакомы с внезаконными правилами захвата земли.

Через неделю после захвата 4 тыс. человек из поселения Орацио Себальос во главе с Хайме Цубьета Кальдероном пытались войти в Айякан и были изгнаны после жестокой схватки с первопоселенцами. В августе и сентябре эти схватки продолжались непрерывно, всегда заканчиваясь победой поселенцев, поддерживаемых Советом. 8 октября 9 тыс. переселенцев оказались вовлеченными в другую жестокую схватку, на этот раз с применением коктейлей Молотова, самодельных автоматов и бомб. Десятки были ранены или искалечены, и потребовалось вмешательство национальной гвардии.

Стычки прекратились к концу октября. Раздосадованные поражениями, жители поселения Орацио Себальос (около 3 тыс. мужчин, женщин и детей) 27 октября начали захватывать частные земли, расположенные на правом берегу Айяканы. Там они возвели новое поселение и рассчитывали воспользоваться всеми преимуществами в виде общественных работ и услуг, которые Совет собирался предоставить Айякане. Насилие продолжалось в ноябре и декабре. Когда же страсти, казалось, начали утихать, Хайме Цубьета, глава поселения Орацио Себальос и лидер новых поселенцев, был убит при загадочных обстоятельствах.

Причиной всего этого насилия было то, что Совет столицы не взял в расчет внезаконную систему. Когда внезаконники планируют захват, они действуют на основе консенсуса, четко выявляют свои общие интересы, собирают критическую массу, необходимую для практически полного занятия захватываемой земли, и создают систему привлечения новых членов поселений, при безусловном преимуществе местных жителей. Захваты, таким образом, имеют свою рабочую логику, определяющую возможность координации усилий, проектирования поселений, распределения участков, организации самозащиты и судопроизводства, ведения переговоров с властями, почему и бывают обычно успешными. К сожалению, подменив стихийную кооперацию поселенцев неким идеальным порядком, который, как мыслилось, определит все стороны жизни поселения, Совет убил эффективность захвата и искалчил внутреннюю логику процесса. Захват уже не обсуждался, а одобрялся; поскольку общие интересы не были должным образом учтены, вместо сотрудничества началась борьба между людьми. Кроме того, поддержка оказывалась лишь организациям, признанным Советом, а возможность сотрудничества с другими заинтересованными в захвате сторонами — отвергалась. Самым значительным было то, что внезаконность не только победила законные способы действия, но и инфицировала их.

Безуспешное судебное преследование ассоциаций и кооперативов

Десятый этап был обозначен законодательным признанием незаконных продаж земли как второго внезаконного средства приобретения собственности для жилищного строительства. Ассоциации и кооперативы процветали с 1975 г. В результате незаконного преобразования сельскохозяйственных земель в городские с последующей их продажей появились сотни новых кварталов с тысячами домов. Только в начале 1985 г. 45 ассоциаций и кооперативов умудрились продать примерно 600 тыс. м² земли. Для привлечения клиентов они организовали в средствах массовой информации широкую рекламу. В итоге волна внезаконных застроек захлестнула долину Римак. Естественно, властям пришлось как-то на это реагировать, и они организовали в прессе кампанию осуждения и приступили к наказанию виновных — налагая огромные штрафы, закрывая брокерские конторы и возбуждая судебное преследование внезаконных брокеров.

Власти понимали, что все это никак не решает вопроса о тысячах домов, построенных на спорной земле. Просто снести дома и выселить жителей было невозможно — по физическим, социальным и политическим причинам. Пришлось менее чем через год вернуться к прежней, более свободной политике легализации. Потерпев поражение, Совет затребовал перепись поселенцев, чтобы "урегулировать их положение".

12 января 1985 г. Закон 24071 предписал жилищно-строительным кооперативам в 60-дневный срок представить программу выдачи своим членам документов на право собственности. Хотя речь шла только о кооперативах, — возможно, вследствие некоторого политического иммунитета, которым они пользуются в Перу, — впервые Конгресс неявно признал внезаконную продажу земли как законный способ распоряжения собственностью. Это была бесспорная победа внезаконности.

Рост внезаконности продолжался. Неуязвимость ассоциаций и кооперативов, а также пример, поданный муниципальным правительством, попытавшимся обойти закон, еще больше ослабили правовую систему и укрепили нелегальные методы приобретения собственности. В 1985 г. число захватов земли возросло. По сообщению министра внутренних дел Абея Салинаса, в октябре этого года произошло 282 новых захвата. В 1985 г. внезаконный сектор построил в Лиме 69 из каждых 100 домов.

Долгий путь к частной собственности

Наши исследования показывают, что люди способны на насилие по отношению к системе, которая их отвергает, не потому, что предпочитают жить в условиях анархии, а потому, что могут создать другую систему, уважающую минимум необходимых человеку прав.

В случае внезаконного жилищного строительства жизненно необходимы права собственности. История внезаконных поселений есть история борьбы за

право собственности на землю. Борьба народа за приобретение частной собственности ясно отражается в том, как менялось обозначение внезаконных поселений, и как постепенно повышался их городской статус: от "местности" (первого официального наименования) до "молодого города", "окраинного поселения" и, наконец, "муниципального поселения".

В ходе этого процесса государство постепенно отступало. Его поражение проявлялось в смене учреждений, имевших дело с поселениями. Между 1957 и 1985 г. ответственность за поселения последовательно возлагали на 11 различных учреждений в среднем сроком на 2,5 года. Таким образом, незаконность, которую в 1957 г. считали делом полиции, за последующие четверть века доказала свою неуязвимость целому сонму правительственных экспертов и политиков. Это продолжалось до тех пор, пока ответственность не передали, наконец, муниципалитетам.

Основная функция незаконной системы и незаконных организаций состояла в защите и укреплении завоеванной частной собственности, а не в организации системы коллективной собственности. В поселениях существует, разумеется, значительная и обширная общественная деятельность, но цель ее — обеспечение необходимых коммунальных, правовых и прочих услуг, и направлена она, в основном, на благоустройство частной собственности.

Между 1961 и 1981 гг. число частных домов выросло на 375%, а число арендуемых домов снизилось на 34%. Это означает, что люди покинули деревню или городские трущобы, чтобы иметь собственные жилища во незаконных кварталах, а поэтому им нужна существенная материальная база для участия в создаваемой усилиями народа Перу рыночной экономике. Следовательно, в тех районах Лимы, где много незаконных поселений, процент жилья в личной собственности значительно выше, чем в традиционных кварталах. Например, во незаконном поселении Вилла Марио дель Триунфо более 99% домов находятся в личном владении, а в традиционном районе Бренья — лишь 28%. Развитие незаконности в основном пошло на пользу людям с низким доходом, а не со средним.

Развитие незаконных поселений убергло Лиму от превращения в сплошные трущобы. По нашим расчетам, не будь незаконных поселений, районы Бретья, Эль-Серкадо и Барранко имели бы, соответственно, на 91, 85 и 81% больше жителей, чем сейчас. Район Римак имел бы в свою очередь население на 45% больше, Магдалена дель Мар — на 48%, Линс — на 58%, Сюркильо — на 59%. Аналогично, район Ла Викториа мог бы иметь на 32% больше трущоб, Мирафлорес — на 25%, Пуэбло Либре — на 17%. Кроме того, если бы возобладала трущоба, не существовало бы созданной незаконными поселениями недвижимости на сумму в 8319,8 млн. долл. Недвижимость трущоб оценивалась бы всего в 460 млн., т.е. лишь 5,5% той ценности, которую создали неформалы.

Незаконные поселения доказали свое бесспорное превосходство над трущобами. Они дали толчок развитию системы частного, незаконного права собственности. Эта тема заняла место отсутствующих эффективных правовых механизмов, способных регулировать отношения на громадных площадях земли для простых людей.

Внезаконная система, однако, не является ни образцовой, ни желательной. Когда кто-то решает незаконно приобрести землю, у него очень узкие возможности выбора. Огромные средства летят на ветер из-за высоких издержек на захват, на незаконную покупку земли, а также в силу неопределенности, сопутствующей незаконному статусу. Приобретенные права собственности отчасти обесцениваются системой законодательного апартеида. Да и сама система неустойчива, поскольку не защищает незаконщиков, когда их землю пытаются захватить другие. Отсутствие эффективной юридической защиты прав собственности пагубно для всех.

Как мы увидим в следующей главе, то же самое свойственно всем видам теневой деятельности. Мы живем в дорогостоящем обществе, где возможности, предоставляемые законом, доступны не всем перуанцам.

Итак, выходцы из села, ставшие в городе незаконщиками, долгие годы шли к частной собственности, по пути подчинял себе государство и законное общество. 70 лет спустя, несмотря на все принятые с 1915 г. законы, в Лиме продолжается незаконное жилищное строительство, но не в старых районах, а на речных отмелях, на землях бывших поместий, — в границах народного города.

Глава 3. Внезаконная торговля

-  *Виды незаконной торговли*
-  *Эволюция незаконной торговли*
-  *Поход к рынкам*

Как только город переполнился людьми, а свободное пространство постепенно заняли жилища незаконщиков, началась сходная эволюция и других видов деятельности. Одним из них была торговля, которая стала разворачиваться вне и даже вопреки государственным законам, направленным на ее регулирование. Это означало рождение незаконной торговли, в основном на улицах (лоточники) и на рынках, построенных торговцами, чтобы скрыться с улиц. Лоточная торговля началась, когда люди, не получая разрешений, не выписывая чеков и не платя налогов захватили главные улицы, пользование которыми открыто для всех, чтобы продавать товары, оказывать услуги и совершать коммерческие сделки. Некоторые из этих торговцев имели законные привилегии, полученные в обмен на уплату налога, или "акциза", что обеспечивало терпимое отношение муниципальных властей.

Незаконные рынки возникли, когда лоточники устали от своей незащитности и принялись строить собственные рынки, не заботясь о соблюдении законных норм, регулирующих захват земель или разработку участков. Другие торговцы привлекли к этому делу законный бизнес или стали его клиентами, но в любом случае рынки строились без соблюдения установленных правил.

Когда Институт начал исследование уличной торговли, оказалось, что никто не знает числа торговцев в Лиме. Перепись, проведенная Национальным статистическим институтом в Лиме в 1976 г., дала 58 284 уличных торговца в 29 основных районах столицы. Любая проекция этих данных на следующее десятилетие была бы крайне неточна. Многие считают, что на деле насчитывалось от 200 до 300 тыс. уличных торговцев, а по мнению властей, включая мэра Альфонсо Баррантеса, их число достигало 400--500 тыс. человек. Такой разброс оценок побудил Институт заняться сбором собственной статистики. В январе 1985 г. Институт произвел новую перепись лоточников на той же территории, что и в 1976 г.: их оказалось 84 327 человек. Через год, в январе 1986 г., новая перепись показала — 91 455 лоточника. Таким образом, если между 1976 и 1985 гг. среднегодовой прирост составлял 4,6%, то в 1985 г. — уже 8,5%. Перепись показала также, что большинство лоточников сосредоточено в бедных кварталах -- 80% всех лоточников обнаружены в беднейших 15 округах. Больше всего было их в районах Лимы — 21%, затем в Сан-Мартин де Поррес и Ла Виктория — по 11,5% в каждом, наименьшая концентрация в Сан-Борха (0,5%), Сан-Исидро и Ла-Люмина (по 0,1% в каждом). Перепись продемонстрировала к тому же, что 91 455 торговцев занимают лишь 79 020 точек, а это означает, что некоторые входят в товарищества или работают по найму, — также в рамках системы внезаконных отношений. Далее было установлено, что уличная торговля — специализированна. 59,5% существовавших точек торговали продовольствием; 17,5% — санитарно-гигиеническими товарами и 13,7% — услугами; а оставшиеся 9,3% — предметами домашнего обихода и оборудованием для офисов.

Наконец, перепись показала, что 90% лоточников по возрасту принадлежат к группе экономически самостоятельного населения, и 54% из них — женщины.

Вся эта статистика говорит о том, что вклад уличных торговцев, как и внезаконных поселенцев, в экономику страны весьма значителен. По оценкам Института, примерно 294 тыс. человек кормятся этой торговлей: сами лоточники и их родственники. Еще около 20 тыс. человек косвенно зависят от нее: служащие тех, кто снабжает торговцев товаром. Следовательно, на каждых четырех уличных торговцах держится одно рабочее место у их поставщиков. В общей сложности около 314 тыс. человек прямо или косвенно зависят от уличной торговли.

Согласно выборочному исследованию 1985 г., валовые продажи весьма значительны: 6,2 млн. долл. в неделю, или около 322,2 млн. в год. Месячный оборот точки колеблется от 431 долл. (максимум) в продовольственной торговле до 155 долл. при продаже услуг. Доход лоточников весьма значителен. На каждые 100 долл. продаж приходится 18,3 долл. дохода. Чистый доход зависит от вида бизнеса: от 74 долл. в месяц (галантерея) до 48 долл. (услуги). Таким образом, чистый подушевой месячный доход лоточников составляет 58 долл. в месяц, что на 38% больше законного минимума заработной платы в период опросов.

Количество неофициальных рынков было также неизвестно, когда Институт приступил к исследованию этого вопроса. Их существования просто не замечали, поэтому не велись и подсчеты. Но все уличные торговцы настаивали

на существовании и важности их "проектов" и упоминали "множество" рынков, созданных их коллегами. Представлялось важным узнать, сколько таких рынков и какая доля внезаконной торговли идет через них. Наши исследователи обнаружили в столице 274 внезаконных рынка и 57 рынков — государственных, то есть 83% рынков столицы были внезаконными.

Большая часть внезаконных рынков сосредоточена во внезаконных поселениях: 59% таких рынков находится в 9 округах с наивысшей долей внезаконных построек, и показатель возрастает до 64%, если учесть число киосков и палаток на рынках. По оценкам исследователей, в обустройство этих рынков уличные торговцы, искавшие постоянное место торговли, вложили примерно 40,9 млн. долл. Мы смогли собрать данные только по 239 рынкам. На них в 29 693 киосках торговали 38 897 человек. По оценкам Института, 125 тыс. человек непосредственно кормятся от этого второго типа внезаконной торговли. В общей сложности, теневая уличная и рыночная торговля обеспечивает 439 тыс. человек.

Такой размах внезаконной торговли, присутствие уличных торговцев и их рынков практически во всех районах Лимы, где они прежде всего снабжают пищей беднейших жителей столицы, а также тот факт, что торговцы и рынки дают работу большому числу людей и даже обеспечивают им доход в среднем на 38% превышающий официальный минимум заработной платы, означает, что легальная торговля должна была претерпеть упадок, а внезаконная укрепиться, прежде чем стала способна на все это развитие.

Мы постараемся показать, как это было. Сначала рассмотрим различные формы внезаконной торговли и явления, ею порожденные, а также попытаемся рассмотреть доминирующую систему внезаконных норм и логику их действия. Затем мы объясним, как эта деятельность развивалась, неся с собой постепенное торжество внезаконности. И, наконец, проследим долгий путь уличных торговцев к частной собственности и частному предпринимательству, что нашло выражение и в их стремлении строить собственные рынки.

Виды внезаконной торговли

Хотя внезаконная торговля делится на две четко определенные категории - уличная и рыночная, — это не жесткая специализация, а, скорее, различные стадии единого процесса. Люди, приходящие в уличную торговлю, не намерены оставаться в ней навсегда; напротив, они мечтают о месте на рынке, чтобы заниматься делом в более комфортабельных условиях. Все рыночные торговцы начинали как лоточники.

Уличная торговля

Возможны два вида уличной торговли: когда торговец ходит по городу, предлагая товары и услуги и не имея постоянного места для торговли, и когда он имеет определенное место.

Это не новое различие: в колониальные времена первые назывались "разносчиками, коробейниками", а вторые — "лоточниками, ларечниками". Мы можем, таким образом, говорить о двух видах уличной торговли: торговле вразнос и торговле в определенном месте на улице. Существуют основные стадии уличной торговли, через которые последовательно проходит торговец, постепенно повышая безопасность своей работы.

Торговля вразнос

Коробейники закупают небольшое количество безделушек, деликатесов или непортящихся продуктов и ходят по улицам, пытаясь продать свой товар прохожим. У них нет определенного места, и масштаб их торговли весьма невелик. Доход целиком зависит от умения искать клиентов, поскольку весьма сомнительно, что клиенты станут искать их. Разносчики не организованы, ведут торговлю только от себя и не имеют постоянного места, которое могли бы защищать. Они не располагают значительным капиталом или доступом к кредиту, а поэтому должны финансировать себя сами и оперировать в основном с наличными.

Начиная дело, коробейники как бы инвестируют в свой человеческий капитал. Бродя по улицам, они узнают, какие товары продаются. Они видят более преуспевающих торговцев, которые ставят свою тележку всегда на одном и том же месте. Поставщики предлагают товары по разным ценам и на разных условиях. Разносчики учатся у более опытных друзей и родственников и обмениваются знаниями с другими начинающими. В этой уличной школе они узнают, что нужно людям и что почем.

Определяются наиболее выгодные маршруты, одновременно вместо кошелок и лотков появляются тележки, которые легче, удобней и вместительней. Вновь и вновь обходя свой маршрут, коробейники начинают различать клиентов и коллег,двигающихся по близким маршрутам. Постепенно приходит репутация, а с ней не только доверие клиентов, но и кредиты поставщиков.

Одновременно начинается новый процесс: постоянно пребывая на улице, коробейник выявляет самые выгодные места, и возникает стремление закрепиться. Преимущества постоянного места, где можно и хранить товары, и упрочить репутацию, очевидны. Коробейник стремится к стабильности.

Торговля в определенных местах на городских улицах

Когда продавец оставляет торговлю вразнос, определяет место и закрепляется там -- захват улицы осуществлен. Мы выяснили, что, подобно внезаконным поселенцам, уличные торговцы захватывают территории не случайно, а лишь после сложных экономических подсчетов.

Первое, что должен сделать торговец, стремящийся закрепить за собой место на городской улице, это выяснить ценность данного места. Для этого нужно знать возможное число постоянных клиентов, от чего зависит прибыльность места. Оценке подлежит также склонность потенциальных покупателей именно к данному месту. Это позволяет определить величину ожидаемого

чистого дохода с учетом выплат помощникам и партнерам. Доход будет зависеть от цены, которую клиенты согласятся платить за покупку в данном месте.

Торговец оценивает и другие факторы: сопротивление лавочников, уже обосновавшихся здесь, возможное недовольство жителей, реакцию властей. Первый вопрос решается на уровне предварительных контактов: если сопротивление коллег уж слишком велико, новичку следует поискать другое место. Однако мы не обнаружили свидетельств большого внимания к возможной реакции местных жителей, и вот почему: поскольку торговец захватывает общественную собственность (дороги, тротуары), на которую никто явно не притязает, возможность протестов маловероятна. Подобным же образом продавец оценивает возможность соглашения с другими людьми, также добывающими свой хлеб на улице. Это, в частности, водители транспорта, поскольку на пересечениях транспортных маршрутов, а также на конечных остановках всегда собирается много людей. Торговцы предлагают свой товар пассажирам, ожидающим транспорт, и попутно обслуживают водителей, готовя, например, им пищу. Как только продавец закрепился на земле, все эти соглашения могут превратиться в прочный союз интересов, с которым и местным жителям, и властям придется считаться.

Захваты улиц

Захватывая улицу, торговец в основном действует в одиночку. И захват происходит не сразу, а постепенно, как если бы продавец проверял надежность предварительных калькуляций и возможные последствия. Поэтому здесь нет ничего подобного "контракту на захват", как при создании внезаконных поселений. Вместо этого соседствующие торговцы заключают после захвата улицы товарищеские соглашения о внезаконной организации для собственной защиты и постройки здания рынка, в котором можно было бы укрыться. Оставаясь уличным торговцем, внезаконник с этого момента перестает быть разносчиком и закрепляется на месте. Хотя он и торгует с колес (как правило, с тележки), но больше не бродит с места на место. В тележке только перевозят товар в безопасное место хранения в конце дня.

Закрепившегося на месте торговца непременно окружают другие торговцы. Если это новое место, успех первого продавца привлечет других. Если на этом месте уже шла торговля, вновь прибывший пополнит их ряды. В обоих случаях накапливается критическая масса, необходимая для закрепления данного места. Продавцы понимают, что безопасность, чистота, качество и разнообразие товаров, а также число постоянных клиентов влияют на дальнейший приток покупателей. И все они заинтересованы в увеличении этого потока. Вот так постепенно создаются скопления лавок и тележек, названные исследователями Института "рядами" или "мини-рынками".

Ряды образуются тележками, размещенными вокруг рынков. Примерами являются ряды вокруг Центрального рынка и кооперативного рынка Сьюдад де Диос — двух основных рынков столицы. Здесь мы видим, что торговцы стараются дополнять рынок за счет расширения ассортимента товаров и цен. В рядах торгуют тем, чего нет в центре. Если из-за контроля цен в центре товары

отсутствуют, их предлагают в рядах по более высокой цене. На Центральном рынке конкуренция внелегальной торговли оттянула покупателей наружу, и многие продавцы используют свои киоски внутри рынка только для хранения товаров, а торгуют на улице. Внелегальная торговля стала настолько мощной, что уже трудно определить, что является центром — собственно рынок или окружающие его ряды.

Вторым типом размещения торговцев является мини-рынок — группа продавцов, которые формируют не ряды, а новый центр коммерческой деятельности. При переписи 1986 г. Институт обнаружил в столице 829 подобных новообразований. Эти рынки, слишком крупные и сложные для самообеспечения, предлагают любые мыслимые виды товаров и услуг. Они могут располагаться в традиционных городских кварталах, как, например, рынки Такора и Авенида Авиасьон. Во внелегальных поселениях, где обычно других рынков нет, они удовлетворяют все основные потребности жителей.

Особые права собственности

Когда мы изучали торговлю на закрепленных участках улиц, а особенно в закрепленных точках, мы обнаружили, что здесь, как и во внелегальных поселениях, существует незаконная система правил, определяющих и регулирующих эту деятельность. Возникает особая взаимосвязь между продавцом и местом, на котором он укоренился, и определенные права на это место. Законы не знают аналогичных связей, поскольку с точки зрения официального права улица ничья и открыта для публики. Такие отношения мы назвали "особыми правами собственности".

Значение этих прав — с точки зрения продавца и клиента — в том, что они делают возможным хозяйственное использование общественного пространства, которое в обычных условиях служило бы только для транспорта и пешеходов. Эти права позволяют расширить и специализировать торговлю, поскольку закрепившийся на месте тележечник может запастись товарами. Уже сам факт закрепления на месте означает, что продавец желает быть узнаваемым; это также признак надежности. Закрепление на месте облегчает создание репутации у покупателей и поставщиков. Хорошая репутация облегчает получение кредитов, в основном внелегальных, что открывает возможности для расширения операций. Любопытно, что многие легально действующие коммерсанты считаются с внеправовой концепцией "закрепления на месте".

Особое право собственности несовершенно, поскольку оно преходяще и внелегально. Оно не сопоставимо с законным правом собственности. Оно даже менее действенно, чем ожидаемое право собственности во внелегальных поселениях, потому что улицы и тротуары должны оставаться открытыми для общественного пользования. И, как следствие, над уличными торговцами постоянно висит угроза изгнания, особенно из мест напряженного уличного движения или растущего недовольства местных жителей. Строго говоря, эти права "не позволяют строить солидные павильоны, имеющие воду, электричество, холодильники, кладовки, прилавки и все прочее, без чего нельзя поддерживать определенный объем торговли. Создание таких удобств,

как туалеты, стоянки или скверы в сложившихся условиях практически невозможно.

Ущербность особого права собственности видна и в тех приемах, с помощью которых продавцы закрепляют или продают свои места на улицах. Исключительное право на точку есть результат длительной и постоянной торговли на одном месте. Чем больше продавцов рядом, тем действеннее исключительное право собственности, укрепленное близостью и общностью интересов.

Исключительное право достигается пребыванием в данном месте и часто включает посменную торговлю, так что в течение дня на одной точке торгуют разные люди. Обычно, например, если ранним утром точка занята продавцом готовых завтраков, а в 9--10 утра на его место заступает продавец соков, которого в полдень сменяет продавец ланча, которого в 4 часа пополудни сменяет продавец лекарственных трав, а его, наконец, продавец блюд китайской кухни и остается там до конца дня. Посменная торговля позволяет использовать тележку как большой магазин, что резко повышает ее коммерческую ценность. Каждый одиночный торговец может предложить лишь небольшой набор товаров и услуг. Когда скопление тележечников не улучшает торговлю, предпринимается попытка разнообразить товар, приспособив тележку к нуждам дня, круглосуточно используя, таким образом, коммерческую ценность данного места.

Возможность продажи точки также ограничена ущербностью особого права собственности: продавая участок улицы другому торговцу, трудно давать гарантии. Строго говоря, улица принадлежит публике, которая никогда не откажется от своей собственности, и продать можно только право хозяйственной эксплуатации пространства. Поэтому такая сделка нуждается в чем-то большем, чем писанный документ: заинтересованные стороны должны заручиться согласием других торговцев, занимающих данное место. Мы обнаружили, что для этого продавец куска улицы представляет покупателя как родственника, друга или земляка другим торговцам. Организация торговцев консолидирует отношения, взаимное признание торговцев заменяется членством в организации, а со временем уплатой взносов и соблюдением правил.

Все это и составляет внезаконную систему, компенсирующую торговцам отсутствие законных прав собственности. Для оценки коммерческой ценности этих прав на уличное пространство, мы изучили в январе 1985 г. небольшую выборку важнейших мест скопления уличных торговцев. По данным выборки, средняя цена 1 м² оживленной улицы составляла 164 долл. Средняя точка площадью 4,3 м² продавалась за 705 долл. Выяснилось, что в окрестностях Плаза Дос де Майо некоторые точки площадью 3 м² продавались по меньшей мере за 1 тыс. долл.

Сам факт, что место на улице имеет свою цену, говорит о верности расчета первых уличных торговцев, что для клиентов важна стабильность предложения услуг. Так что когда торговец покупает точку, цена свидетельствует о ее ценности для клиентов.

Подобные операции могут основываться лишь на внезаконной системе, разработанной самими торговцами. Но и эта система, явно противоречащая требованиям закона, не дает торговцам необходимых гарантий. Отсюда попытки получить какое-то дополнительное признание особых прав собственности со стороны властей. Для этого лучше всего платить налог муниципальным властям. В 1985 г. все районы Лимы, за исключением Эль-Серкадо, Ла Молина и Сан Исидро, взимали такой налог и считали, что он не дает никакого права на дороги и тротуары, но обеспечивает разрешение торговать на территории муниципалитета. Результат оказался совершенно обратным, поскольку торговцы получили крайне важный элемент безопасности и стабильности для своих особых прав собственности. Вот почему они так заинтересованы в уплате этого налога и охотно демонстрируют квитанции об уплате. Они считают, что тем самым признаны их права. Забавно, что такое толкование довольно спокойно принимают и жители, и даже власти.

Власти весьма и весьма заинтересованы в этом налоге, поскольку уличные торговцы платят с 1 кв. м больше, чем другие. В феврале 1985 г., например, величина налога колебалась от одного до 18 центов в сутки при средней чуть меньше 5 центов. В районе Сан-Хуан де Мирафлорес, состоящем только из внезаконных поселений, уличные торговцы платили в среднем от 1,42 до 4,26 долл. за 1 м² в год. В том же году для обычных магазинов налог составлял лишь 72 цента в год за метр. Уличные торговцы фактически платили на 98--495% больше, чем стационарные магазины.

По данным Института, доход от этого налога был одним из самых важных для муниципальных властей. В общей сложности он принес в 1984 г. на 70% большую прибыль, чем налог с официальных торговцев, и составил 29% общей суммы налога на собственность, взимаемого с торговцев, промышленников, финансистов и владельцев законной недвижимости. Этот налог является важным средством укрепления особых прав собственности именно потому, что он выгоден и уличным торговцам, и властям. Торговцы платят его потому, что он дает им некоторую степень стабильности и защищенности, а власти взимают его, поскольку получают больший доход с квадратного метра, чем, если бы те же торговцы официально зарегистрировались.

Доходы от разрешений на торговлю позволяют объяснить, почему районные власти, у которых все прочие налоговые поступления отбирает центральное правительство, смирились с расширением внезаконной торговли.

Организации для самозащиты

Как только уличные торговцы начинают понимать, что их торговые точки представляют определенную ценность, у них усиливается стремление защитить их, поскольку особые права собственности достаточной защитой не являются. Поэтому возникают достаточно демократичные организации самозащиты, основная задача которых — оградить торговую точку от возможных посягательств со стороны других торговцев, местных жителей и властей. При необходимости может быть использована сила, однако более типичен способ решения острых проблем через переговоры.

Уличные торговцы научились привлекать национальную гвардию или муниципальную полицию для защиты своей территории от захватчиков. Луис Паредес Финильос, один из наиболее заметных их деятелей и лидер Плаза Дос де Майо, считается первым, кто использовал полицию для защиты особых прав собственности. Говорят, что когда Паредес впервые прибег к силам охраны правопорядка, то случайно пострадал сам: полиция, изгоняя новых торговцев-захватчиков, из-за ошибки в условной системе сигналов избивала и его. За это среди друзей он получил прозвище Гильотен — по имени изобретателя гильотины, который, по их сведениям, пал жертвой собственного изобретения.

Тот факт, что точка приобрела экономическую ценность, побуждает заинтересованную в ней организацию поддерживать порядок и чистоту. Точка должна выглядеть как место, способное гарантировать качество товаров и услуг. Некоторые организации выработали приемы урегулирования конфликтов между внезаконными торговцами, а также берутся за создание или контроль системы посменной торговли, что хорошо для расширения ассортимента предлагаемых товаров.

Со временем, когда власти заметили эту проблему, вступили в диалог и даже кооптировали лидеров организаций самозащиты, функции последних расширились. Они проводили демонстрации политической поддержки, массовые кампании за чистоту улиц, чтобы задобрить городские власти, участвовали в ярмарках, политических акциях, а некоторые примкнули к партиям или движениям.

Но даже самые изощренные организации самозащиты структурно недостаточно сильны. Институт убедился, что торговцы участвуют в организациях, пока чувствуют угрозу своим особым правам собственности, а в целом предпочитают индивидуальные выгоды коллективным. Поэтому отдельные торговцы покидают организации, когда это им выгодно. Природа их верности лидерам достаточно прагматична. Поскольку основная забота — более надежная защита особых прав собственности, нужны лидеры с достаточным количеством политических и бюрократических контактов. Как только к власти приходят новые люди, торговцы, не задумываясь, выбирают других защитников, имеющих необходимые контакты с новыми политиками.

Эти организации существуют в основном на двух уровнях: профсоюз или ассоциация -- и федерация. (Любопытно, что организации мелких собственников создают профсоюзы только потому, что традиционные предпринимательские объединения не приняли их к себе — в отличие от левых партий. Отсюда — пролетарская терминология.) Организации первого уровня невелики и состоят, как правило, из торговцев квартала или окрестности. Это достаточно демократичные органы, именующие себя ассоциациями или профсоюзами. Решения принимаются на общих собраниях, а избранные исполнительные органы претворяют их в жизнь.

Поскольку цель организаций — защита территории и определение притязаний на собственность, их деятельность и значение зависят от внешних обстоятельств. Наскоки со стороны государственных органов, или других торговцев (внезаконных или легальных) бывают чисто локальными, и только

в этих местах у продавцов появляется стимул объединяться. Можно сделать вывод, что такие организации существуют лишь при наличии определенной задачи. Их возможности ограничены прежде всего недостатком властных полномочий:

лидеры не могут, например, заставить упрямых торговцев платить за установку санитарно-технического оборудования, хранилищ и т. д. В результате весьма сложно улучшить условия в местах торговли и снизить недовольство жителей.

На федеративном уровне объединяются организации нескольких районов. Масштаб их деятельности шире, хотя численность невелика. Не имея достаточных сил, они, подобно профсоюзам и ассоциациям торговцев, главным образом только реагируют на атаки и начинания властей, а по собственной инициативе ничего не предпринимают. Невзирая на амбиции некоторых лидеров, эти объединения не имеют влияния на отдельных торговцев и могут лишь координировать усилия квартальных и районных организаций при отражении внешних нападений, осуществлять переговоры с властями и т.п.

Со временем две организации приобрели значимость: Федерация уличных торговцев Центрального рынка и прилегающих улиц (FEVACEL) и Федерация уличных торговцев Лимы и Кальяо (FEDEVAL). Эти объединения представляют две ясно различимые тенденции. Первое — профессиональный, политически независимый союз, вторым руководят марксисты. Оба сыграли важную роль в эволюции внелегальной торговли.

Неофициальные рынки

Второй тип внелегальной торговли представлен рынками, внелегально построенными самими торговцами или для них. Желание уйти с улиц вызвано стремлением расширять дело. Долгосрочные вложения в уличную собственность нерациональны. Эффективность торговли также невелика, поскольку возможный на улице диапазон товаров и услуг крайне ограничен. Торговцы не могут предоставлять кредит и не обеспечивают ремонт или замену купленного. Они не способны проверять качество товаров и не предоставляют клиентам специальной информации. Массу неудобств причиняет отсутствие складских помещений и систем охраны. Поэтому невозможно торговать сложными товарами, требующими предоставления покупателю дополнительных услуг.

Все это подталкивает к тому, чтобы уйти с улицы и сменить тележку на рыночный прилавок, а особые права собственности сделать более гарантированными.

Рынки и ярмарки

Институт обнаружил в Лиме 274 внелегальных рынка: 63% были построены самими уличными торговцами через посредство организаций и 28% — обычными строителями по заказу внелегалов или для продажи им. У нас нет

информации об оставшихся 9%. В целом, эти рынки строят вполне основательно, оборудуют холодильными установками, складами, торговыми секциями и сантехникой.

17,2% внезаконных рынков города расположены в Сан-Хуан де Луриганчо. Следом идут районы Лима, Комас и Сан-Мартин де Поррес, насчитывающие 11,3, 9,2 и 8,4% рынков соответственно. С другой стороны, в Магдалена дель Мар, Мирафлорес и Сан Борджа лишь по одному рынку, а в Сан-Исидро, Хесус Мария и Ла Молина ни одного. Внезаконные рынки обслуживают, как видно, наименее благополучные районы: более половины из них (152, если быть точными) расположены во внезаконных поселениях.

Государство пыталось, хотя и безуспешно, участвовать в этом процессе. Оно сумело построить в общей сложности лишь 57 официальных рынков — по одному на пять внезаконных. Этот разрыв еще больше, если рассмотреть период в 20 лет (с 1965 по 1985 гг.): внезаконные тогда построили в 12 раз больше рынков, чем государство. Внезаконные рынки расположены гораздо удобнее для бедных, чем государственные: 36% — в "официальной" Лиме, — 28% — в Коно Норте, 20% — в Коно Эсте и 16% — в Коно Сур против 86% государственных рынков в "официальной" Лиме, 9% в Коно Норте, 5% в Коно Эсте и полного их отсутствия в Коно Сур.

Ввиду скромных успехов государства в строительстве рынков, муниципальные власти в 1981 г. принялись создавать базары, чтобы убрать торговцев с улиц. Базары сооружались на живую нитку: скопище небольших ларьков, собранных из досок и тростниковых матов. Государство попыталось прямо вмешаться в деятельность торговцев на этих базарах, введя большое число ограничений на использование и передачу ларьков. Такие сделки, естественно, все равно совершались, но за спиной властей.

Несмотря на политическую поддержку властей, роль базаров во внезаконной торговле мала. В то время как на внезаконных рынках торговали 38 897 бывших уличных торговцев, на базарах — лишь 7150. Сравнение капиталовложений также в пользу внезаконных рынков: на их строительство было затрачено 40,9 млн. долл., а на устройство государственных базаров — только 85 тыс. долл. Даже если прибавить сюда 405 тыс. долл., вложенных торговцами в отделку своих ларьков на базарах, то и тогда разница остается громадной.

Обеспечивающие организации

С появлением внезаконных рынков понадобились и новые формы организации торговцев — уже не столько для защиты их прав, сколько для обеспечения их интересов. С этой целью группа квартальных организаций формирует ассоциацию или кооператив для собирания средств на строительство рынка. У таких ассоциаций есть четко определенные задачи в деле финансирования и управления, чего не бывает, когда смысл объединения сводится к защите от властей или к переговорам с ними. Устойчивость задач делает ассоциации более деятельными и инициативными образованиями, чем группы самообороны, они весьма демократичны и состав их шире.

Цель этих ассоциаций — только строительство зданий для рынков, они не вмешиваются в сам процесс торговли. Как и во внезаконных поселениях, эти организации обычно принимают форму кооператива. Причина в том, что начиная с 1960 г. и особенно при Революционном правительстве вооруженных сил (1968--1980 гг.) государство предоставляло кооперативам особые права, и деятелям черного рынка стало выгодно скрываться и защищаться от властей именно под такой крышей.

При строительстве рынков возникает множество проблем, в основном связанных с особой природой приобретаемых прав собственности. Особенных сложностей нет, когда рынок создается на освоенных городских землях, уже оборудованных требующимися по закону удобствами. Если же рынок размещается на территории внезаконного поселения, торговцы получают лишь ожидаемое право собственности, как и другие жители этих мест. Сам факт того, что большинство рынков возникли именно в таких поселениях, означает, что торговцы взваливали на себя еще и затраты на внезаконное приобретение собственности.

Получение кредита на строительство рынка — это еще одна проблема. Неопределенность с правами собственности снижает ценность земли. Недоступность и негибкость рынков капитала порождают дополнительные издержки. Поэтому торговцы строят лишь на средства, собранные с членов организации. Не раз случалось, что строительство полностью останавливалось из-за отсутствия денег. Существуют еще и организационные проблемы. Частные и внезаконные объединения зависят только от добровольного сотрудничества торговцев. Взносы не выплачиваются вовремя, решения принимаются со значительной задержкой. Эти трудности усугубляются в кооперативах, поскольку разница в размерах взносов не отражается на руководстве и управлении. Члены кооператива не склонны увеличивать взносы, раз их права на дополнительную собственность не признаются. Вокруг этого возникало много споров: на лидеров организаций подавали в суд, помещения арестовывали, были скандалы и другие неприятности.

Как мы увидим в главе 5 "Издержки и значение закона", официальные правила строительства рынков более всего препятствуют доступу продавцов к легальным формам торговли. Поэтому обеспечивающие организации должны были привлекать огромные средства для защиты новых рынков от возможного захвата другими торговцами.

Все эти проблемы резко увеличивают бремя дополнительных расходов для торговцев, решивших уйти с улиц. Изучение истории 5 рынков показало, что продавцам приходилось ждать вступления в права собственности в среднем около 17 лет.

Эволюция внезаконной торговли

Эволюция внезаконной торговли протекала под воздействием изменяющихся обстоятельств: массовых движений, конфликтующих интересов, споров и насилия.

В данном разделе описаны 13 стадий эволюции и расширения внезаконного общества и соответствующего сжатия подзаконного общества.

Признание внезаконной торговли частью городских порядков

Именно представители официального общества сотни лет назад открыли двери для внезаконности, признав, что коробейники и лоточники являются частью культурных традиций и нравов города. Внезаконная торговля имеет в Перу давнюю историю. В андских колониальных городах, а позднее и в столице республики, по улицам бродило или сидело за импровизированными прилавками великое множество торговцев. Как пишет историк Мигель Кабелло де Вальбоа, инка Тупак Юпанки приказал объявить по империи, что всякий желающий торговать может свободно перемещаться по стране, а чинящие им препятствия будут подвергнуты суровому наказанию. Первый колониальный запрет на уличную торговлю издал в 1594 г. вице-король Гарсиа Уртадо де Мендоса, маркиз Каньеты. Наблюдения путешественников XIX в. свидетельствуют о существовании торговли, ведущейся вне закона и расширяющейся вместе с ростом городов.

Первыми уличными торговцами были обнищавшие испанцы или креолы, в основном бедные солдаты или неудачливые моряки, чей расовый статус обеспечивал снисходительность со стороны расистски настроенной администрации вице-короля. Позднее другие расовые группы — метисы, негры, мулаты — воспользовались выгодами положения, созданного этой снисходительностью, а в XVII в. к ним присоединились индейцы. Веками колониальные власти, в зависимости от ситуации, колебались между снисходительностью и репрессиями. Снисходительность заключалась, главным образом, во взимании налога за право уличной торговли. С некоторыми перерывами налог этот действовал с 1553 г., когда письменным патентом короля Испании городу Лиме было разрешено пользоваться доходом от налогов на уличных торговцев. Вершина снисходительности была достигнута в 1778 г., когда колониальный инспектор Арече признал уличных торговцев одной из гильдий Лимы, наряду с носильщиками, лавочниками и посыльными.

Репрессии были тоже часты. В колониальные времена уличные торговцы изгонялись или торговля запрещалась по меньшей мере в следующие годы: 1557, 1560, 1580, 1594, 1603, 1614, 1617, 1620, 1622, 1630, 1639, 1670, 1671, 1673, 1690, 1770, 1796, 1798, 1800 и 1804. Так же было и во времена Республики. В 1850 г. президент Рамон Кастилья приказал изгнать уличных торговцев с Пласа де Армас и применить, если потребуется, силу. В ходе войны с Чили вооруженные силы, занимавшие Лиму и возглавляемые Патрисио Линчем, безуспешно пытались воздействовать на торговцев штрафами и жестокими наказаниями. После 1884 г. число муниципальных указов, направленных против уличных торговцев, постоянно росло.

Однако в первые сто лет республики уличные торговцы признавались составной частью городской жизни. Художники (Панчо Фиерро), писатели (Рикардо Пальма или Мануэль Асенсио Сегюра), фотографы (Эугене Курре) использовали в своих работах типажи уличных торговцев. Мануэль Атанасио

Фуэнтес писал, что один из них, на Агведита, был более известен своими прохладительными напитками и сладостями, чем изобретатель телеграфа. Официальное общество рассматривало внезаконную торговлю как часть культурных традиций и нравов города и не осознавало, что она может однажды создать угрозу законной торговле и преобразить лицо города -- настолько малочисленны были в то время уличные торговцы. Такое отношение позволяло мигрантам использовать уличную торговлю как лазейку для вхождения в городскую жизнь.

Муниципальное регулирование как шаг к признанию

Внезаконная торговля была косвенно признана муниципальными властями, когда последние занялись детальным регламентированием уличной торговли.

Правовые требования к уличной торговле были весьма отрывочны и специфичны. Указ от 14 сентября 1915 г. представляет собой первый набор правил, упорядочивающих уличную торговлю. Этот указ требовал не только приобретения разрешения на торговлю и регистрации, но и запрещал торговлю продовольствием, предписывал конструкцию тележек и других средств для перевозки товаров, вводил проверки здоровья продавцов.

Указ, однако, не давал продавцам никакого права на уличное пространство. Совет столицы определял уличного торговца как человека, передвигающегося по улице и останавливающегося лишь на время, необходимое для продажи товара. Из этого следует, что уже тогда были и другие торговцы, закрепившиеся на неких местах и обладавшие особыми правами собственности.

Указ достиг эффекта, обратного ожидаемому. Своим сводом правил, регулирующих деятельность уличных торговцев, власти просто создали для них законное пространство. Число уличных торговцев, разумеется, выросло, а с ним и их стремление прекратить торговлю вразнос и обрести особые права собственности на торговые точки. В январе 1916 г. Совет столицы принял второй указ, почти дословно воспроизводивший положения первого и вводивший денежные штрафы за его нарушение.

Основа особых прав собственности

В ходе третьего этапа эволюции уличные торговцы, несмотря на значительное сопротивление властей, постепенно развили особые права собственности. На это ушло около трех десятилетий. С ростом числа торговцев и усложнением их деятельности попытки закрепиться в облюбованных точках уличного пространства стали неизбежными. Реакция государства была непоследовательной. По указам 1915 и 1916 гг. торговцы должны были перемещаться по улицам, останавливаясь лишь на время продажи товара. В первое десятилетие века бродячие торговцы платили ежедневно по 50 центавов, а киоскеры и ларечники — невероятные 5 солей в день с квадратного метра.

Такой метод годился, пока уличных торговцев было немного. Как только число их стало расти, центральное правительство попыталось ограничить этот рост. Оно приостановило взимание налога, дабы предотвратить возникновение особых прав собственности на размещение торговой точки. Из-за этого решения муниципалитет лишился столь значительных доходов, что в 1936 г. начал взимать налог нелегально. Торговцы ожили, стали возникать скопления ларьков, уличное пространство включилось в коммерческую жизнь. В 1944 г. центральное правительство было вынуждено отступить.

В конечном итоге государство всякий раз уступало — налог в обмен на освоение улиц. В 1946 г. группа APRA в сенате попыталась провести закон, по которому налог на право уличной торговли должен был стать постоянным источником дохода для муниципалитетов. 11 декабря 1947 г. этот закон был принят. Городской Совет разрешил торговцам временно обосновываться там, где они не мешают движению и не конкурируют со стационарной торговлей.

Конкуренция со стационарной торговлей

Четвертая стадия развития отмечена переходом от традиционных товаров разносчиков — местные лакомства, горячие и холодные напитки — к продаже товаров и услуг, то есть вторжением в сферу стационарной торговли.

В первом десятилетии XX в. муниципальное правительство враждовало с продавцами готовой пищи, вводило запреты и наказания в бесплодной попытке управлять ими. Торговцы стали подключаться к другим городским промыслам. И все большее число разносчиков оседало в ларьках, которые начали торговать контрабандой и нелегальной продукцией. Ассортимент уличной торговли пополнился галантереей, парфюмерией и косметикой; появились уличные лудильщики и сантехники. Растущая конкуренция со стороны уличных продавцов встревожила легальных торговцев, которые потребовали вмешательства государства.

Правительство Аугусто Б. Легуйа, например, законом от 1927 г. обязало торговцев регистрироваться в патентном или промышленном налоговом регистре, давать сведения о своих оборотных средствах и месте жительства, иметь и предъявлять документы о поставках товара, подтверждающие его законное происхождение. Ни одно из этих положений, однако, не запрещало конкуренцию со стационарной торговлей. Девять лет спустя правительство запретило продавать на улице все, за исключением продуктов питания и галантереи. Но и этот запрет успеха не имел. Объем торговли расширялся, а доходы от нее росли.

Возникновение первых внезаконных рынков

Строительство первых внезаконных рынков в Лиме ознаменовало окончательный провал попыток муниципалитета совладать с уличной торговлей. Признание особых прав собственности позволило продавцам увеличивать товарооборот, получать кредиты от поставщиков, создавать организации и откладывать деньги, чтобы переместиться с улиц на рынки,

специально для них построенные. В 1950 г. были сооружены первые два рынка — лишь капля в море, поскольку в те времена на каждый внезаконный рынок приходилось восемь государственных.

Одновременно государство продолжало терять контроль над улицами, так что правительству пришлось опубликовать в крупных газетах предупреждения уличным торговцам о том, что существуют законы, регулирующие их деятельность. Однако законы эти продолжали нарушаться, и чтобы повернуть вспять нежелательные процессы, власти вынуждены были пересмотреть политику, принятую с 1936 г., и возвратиться к урегулированию проблемы в целом. 24 ноября 1959 г. Совет столицы, возглавляемый мэром Гектором Гарсия Рибейро, принял новый указ, который действовал — по крайней мере официально — вплоть до 1981 г.

Указ Рибейро определял уличных торговцев как лиц, которые, используя легкие средства транспортировки, могут торговать в отведенных для этого местах города, останавливаясь на улице лишь на время, необходимое для торговли. Разница в формулировке значительная. Закон 1936 г. разрешал останавливаться на улице только на время, необходимое для продажи товара клиенту. В 1947 г. торговцам уже разрешалось останавливаться для торговли, то есть можно было понимать так, что им разрешено занимать улицы на весь рабочий день. Указ был победой торговцев. Они получили возможность увеличить количество товаров, перевозимых на тележках, а значит и объем коммерческих операций. Стало возможным продавать не только продовольствие и безделушки, но и игрушки, парфюмерию, туалетные принадлежности, кожгалантерею, украшения, инструменты.

Следует отметить, что три положения этого указа были направлены на ограждение стационарной торговли от конкуренции со стороны внезаконных. Во-первых, им запрещалось торговать дорогими товарами. Во-вторых, их капитал не мог превышать 72 долл. США. В-третьих, магазинам, торгующим украшениями и печатной продукцией, разрешалось выставлять свои витрины и стойки на улицах, другими словами, указ разрешал им конкурировать с внезаконными на равных. Но ни одна из этих мер не подействовала. В 1962 г. мэр Гарсия Рибейро отказался контролировать уличных торговцев, поскольку они являются частью "аграрной проблемы национального масштаба", вынуждающей безработных крестьян искать заработок в городах. Это решение не поколебало решимости торговцев уйти с улиц. К тому времени на каждые три государственных рынка в Лиме приходилось два внезаконных.

Рынки — альтернатива уличной торговле

Шестая стадия была отмечена решительными действиями муниципальных властей в борьбе скорее со следствиями, чем с причинами внезаконной торговли. И борьба эта необратимо искажала отношения: толкая торговцев строить внезаконные рынки, провоцируя на противостояние с властями, она одновременно вела к политизации различных групп торговцев.

Новый муниципалитет, возглавляемый Луисом Бедойя Рейесом, победившим на выборах 1963 г., пытался найти практический подход к проблеме. Торговцы

были на улицах, продавали всевозможные товары, и убрать их, не создавая в городе пустоты, было невозможно. Но и оставить их на улицах было нельзя, поскольку они мешали движению, нарушали санитарные нормы, — были соломинкой в глазу. Кроме того, они нечестно конкурировали со стационарной торговлей. Чтобы убрать их с улиц, нужны были рынки.

Не видя выхода, муниципалитет начал строить рынок Сан-Ильдефонсо, чтобы переместить затем туда значительную часть уличных торговцев. Предусматривалась возможность расширения рынка для приема новых продавцов.

Муниципалитет не пытался монополизировать строительство рынков. Напротив, по соглашению с центральным правительством, он освобождал любого заинтересованного в строительстве таких рынков от уплаты налогов и даже пошлины за разрешение на строительство и, кроме того, создавал более благоприятные условия для организаций торговцев. Такое положение сохранялось в течение ряда лет. Это был первый случай, когда власти, возможно вынужденно, предприняли шаги, чтобы облегчить трансформацию сомнительных особых прав собственности в законно оформленные права собственности. В результате между 1964 и 1970 г. (когда Бедо́я ушел со своего поста) на каждый рынок, построенный государством, приходилось уже четыре, построенных внезаконно.

Закончив строительство рынка Сан-Ильдефонсо, Совет столицы стал осуществлять свой план. Декретом от 20 сентября 1964 г. Совет предписал торговцам удалиться с Авениды Абанкай, где в то время их скапливалось больше всего. Решение оправдывалось необходимостью вернуть Лиме величественность и нарядность, приличествующие столице Республики, хотя тут же признавались законные нужды бедных людей, зарабатывавших такой торговлей.

Результат был плачевным. Произошли столкновения между торговцами и полицией, действовавшей совместно с национальной гвардией, причем торговцы укрывались на стоянках и в гаражах, где хранились их тележки. Совет столицы запретил после этого принимать на стоянки тележки, трехколесные велосипеды и прочее оборудование уличных торговцев. Использование властями силы побудило торговцев организоваться для самозащиты. Уже в 1963 г. были сделаны первые шаги в этом направлении. Тогда в районах Себастьян Барранка, Писагуа и в районе 3 Февраля был создан Союз мелких торговцев и уличных продавцов — первый подобного рода союз в городе. Позднее он соединился с Федерацией уличных торговцев Центрального рынка и прилегающих улиц (FEVACEL) — первой крупной организацией, сформированной для защиты торговцев, сгруппировавшихся вокруг Центрального рынка.

FEVACEL была организацией самообороны, обслуживавшей ограниченное число лиц, однако способность торговцев к самоорганизации заинтересовала и некоторых политиков. Торговцы перестали быть экзотическим украшением городского пейзажа и сделались потенциальными участниками политической жизни перуанского общества.

В ходе этой стадии укрепились и продавцы, решившие строить рынки. К тому времени, как Бедойя отошел от руководства, они уже задавали тон в торговле: к 1970 г. на каждый рынок, построенный государством, приходилось два, построенных внезаконно.

Политическое признание

Седьмая стадия развития внезаконной торговли началась, когда группа торговцев, решивших остаться на улицах, получила политическую поддержку.

В 1970 г. военное правительство генерала Хуана Веласко Альварадо предложило Эдуарде Дибосу Чаппуису сменить Бедойя на его посту. Сначала новый мэр намеревался строить рынки для уличных торговцев, но без насилия - политический климат изменился в результате переворота 1968 г. Был заложен новый рынок на улице Айякучо. Однако несостоятельность муниципального правительства не позволила продолжить его строительство. Потребовалась новая политика. Муниципалитет вновь объявил уличную торговлю структурной проблемой, чтобы не только оправдать собственную бездействие, но и сделать диктатуру более либеральной.

В 1971 г. муниципалитет перестал вмешиваться в дела уличной торговли, ограничившись лишь тем, что приказал национальной гвардии и полиции не пускать продавцов на улицы Авенида Эмансипасьон и Ла Унион. Сообразив, что взимание налога есть знак прямого признания уличных торговцев, Совет отменил его и лишился соответствующих доходов. Решение, впрочем, коснулось лишь района Эль-Черкадо, находившегося под непосредственным контролем Провинциального совета. В других районах налог взимали по-прежнему.

Торговцам пришлось выкручиваться. Кто-то нашел остроумное решение: торговать на местах, отведенных для платной стоянки машин, и платить за стоянку. Ранее торговцы держались в стороне от стоянок, поскольку налог был ниже, чем плата за стоянку, теперь началось массовое наступление на стоянки. Однако это решение помогло лишь небольшому числу торговцев, в основном — тем, кто располагался вокруг Центрального рынка. Остальные вынуждены были начать политические переговоры о необходимом им законном признании. В мэре Дибосе они нашли потенциального союзника. Он был первым мэром, не выбранным, а назначенным на этот пост, и нуждался в легитимизации, а значит и в весомой народной поддержке. Общение с организациями уличных торговцев давало ему естественную возможность получить такую поддержку.

Дибос пригласил лидеров уличных торговцев к постоянному диалогу с муниципальными властями, предоставив им новую роль и завоевав себе популярность, которую сохранял до самой смерти в середине 1974 г. Лидеры торговцев ответили массовой поддержкой, создали мэру столь необходимую ему популярность и достигли в то же время политического влияния, которого одна лишь самозащита никогда бы им не дала. Торговцы также временно отсрочили утрату особых прав собственности, хотя с них перестали взимать налог. Впоследствии стало правилом для муниципалитетов, что все законы

относительно уличных торговцев согласовывались с ними. Когда Дибос умер, его должность занял Лисардо Альсамора Поррас, продолживший политику своего предшественника. С этих пор власти утратили возможность совершенно игнорировать уличных продавцов.

Стремления самих торговцев также изменились. Когда они поняли, что от них может зависеть судьба муниципального руководства, им стала ясна и политическая ценность своих организаций. Организации давали им небывалую степень защищенности на улицах. Однако вскоре уличные торговцы раскололись на две четкие группы: на тех, кто не желая терять налаженные связи и предпочел остаться на улице, положившись на посредничество лидеров с их политическими играми; и на тех, кто, не имея особенных политических связей или будучи более удачливым в бизнесе, стремился переместиться под крышу рынков.

Социологическая интерпретация и создание свободных зон

Восьмая стадия эволюции внелегальной торговли началась, когда власти, осознав политический проигрыш, дали уличным торговцам еще большую свободу действий, признав их существование структурной проблемой, которая может быть решена лишь с помощью неопределенных структурных изменений. Зато муниципалитет объявил скопления уличных торговцев "свободными зонами".

В 1976 г., в период Революционного правительства вооруженных сил (1977--1980 гг.), генерал в отставке Артуро Каверо Каликсто был назначен мэром Лимы. В том же году он призвал к созданию многосторонней комиссии для изучения уличной торговли, чтобы на основе ее выводов предложить альтернативные решения. Он заручился поддержкой тогдашнего премьер-министра генерала Джорджа Фернандеса Мальдонадо, который предложил представителям Провинциального совета, министерства продовольствия, министерств промышленности, труда, внутренних дел, торговли и Национального статистического института войти в состав комиссии. Комиссия провела первую в истории города перепись уличных торговцев.

Привлечение важнейших министерств к изучению проблемы в целом было важнейшей победой. Ведь признавалось, что речь идет о структурной проблеме и, таким образом, уличная торговля защищалась от чисто административных мер. А пока шла работа комиссии, муниципалитет признал право торговать в определенных местах города (Аvenida Альфонсо Угарте, Avenida Грау, Пласа Унион и другие), объявив их свободными зонами. Это был важный шаг к консолидации особых прав собственности. Чтобы подтвердить создание свободных зон, муниципалитет подписал соглашение с уличными торговцами, которых в то время возглавил Виктор Алькantara, основатель Ассоциации уличных торговцев Перу и самый популярный из ее лидеров. Никогда прежде таких соглашений с торговцами не заключали.

Многосторонняя комиссия начала работу в обстановке большого энтузиазма. Ожидалось, что она откроет новую эру в уличной торговле и предложит пути окончательного решения проблемы. К участию были приглашены лидеры

уличных торговцев, и приглашение было принято. Они помогли спланировать перепись и предложили всяческую помощь. Но когда торговцы осознали, что комиссия не может принимать решений, а может лишь выдвигать предложения, они постепенно потеряли интерес к работе в ней. Установление свободных зон дало им минимум желаемой безопасности. В первых заседаниях комиссии участвовало более 2 тыс. лидеров, затем это число сократилось и, наконец, совместные заседания прекратились.

В марте 1977 г. комиссия представила письменный отчет с выводом, что уличная торговля есть проблема структурная и долговременная, а в настоящее время ее можно только регулировать и контролировать, чтобы уменьшить всякие отрицательные эффекты. Комиссия предложила свод правил, предлагавших: признать уличную торговлю как временную форму торговли; создать национальный регистр уличных торговцев; обязать их подавать декларации и уплачивать налог; установить строго определенные места торговли и наложить ограничения на объем торговли и использование специального оборудования; жестоко штрафовать за невыполнение этих требований. Предлагалось создать фонд для финансирования рыночной инфраструктуры и деятельности, связанной с уличной торговлей и перемещением продавцов с улиц. Рекомендовалось: сформировать национальный план занятости, построить рынки, принять меры к ограничению миграции и содействовать организациям уличных торговцев. Мэр Каверо утвердил предложения и представил министерству торговли, которое переправило их в Совет министров. Последний, занятый собственными проблемами, разослал их в соответствующие министерства. Исполнительная власть, таким образом, умыла руки.

Когда многосторонняя комиссия в 1977 г. завершила свои труды, на каждый рынок, построенный государством, приходилось три, построенных внезаконными.

Укрепление организаций уличных торговцев

Девятая стадия характеризовалась крайним ужесточением репрессий против уличных торговцев, что привело к укреплению и радикализации их организаций самообороны.

В апреле 1978 г. муниципалитет, возглавляемый генералом Энрике Фалькони Мехиа, бывшем при президенте Франсиско Бермудесе начальником генерального штаба, перешел от пассивности к одному из самых решительных в истории Перу наступлений на уличную торговлю. Отношение к уличной торговле могло измениться из-за того, что новый мэр попытался по-военному решить проблему, воспользовавшись недовольством определенных слоев общества беспорядком на улицах. Некоторые наблюдатели полагали, что на самом деле генерал хотел сокрушить организации торговцев, возглавляемые марксистами. Каковы бы ни были действительные мотивы, но он в сотрудничестве с полицией провел так называемую "операцию сомбрилья" ("зонтик"), которая предусматривала блокирование района, ограниченного улицами Такна и Николае де Пьерола, Аякучо и набережной реки Римак и окончательное изгнание из него торговцев.

В день проведения операции полиция оцепила район и захватила при этом встреченных торговцев. Другие отряды принялись очищать район от продавцов, улицу за улицей. Развернулось настоящее сражение между торговцами и полицией, причем последняя использовала водометы и слезоточивый газ. Тележки были разбиты, товары разбросаны. Как только район опустел, муниципальные власти приказали полиции окружить его и исключить возможность возвращения торговцев. Поскольку полиция не могла держать оцепление постоянно, командование приняло решение блокировать район только по утрам, когда, как оно полагало, торговцы могут попытаться проникнуть в него. Продавцы же изменили распорядок дня: пока полиция держала оцепление, они находились на почтительном расстоянии. Как только полиция уходила, они вновь захватывали район. Фалькони распорядился держать постоянную охрану до 7 вечера, но торговцы появлялись вскоре после этого часа. Тогда власти приказали охране находиться на постах до 9 вечера.

Жесткая полицейская акция постепенно превратилась в подобие детской игры "полицейские и воры", окончательно подорвавшей авторитет муниципального правительства. Через несколько недель стало ясно, что полиция не в состоянии постоянно держать центр города в оцеплении. Полицейское давление ослабело, и уличные торговцы вновь оказались победителями. Весь этот эпизод показал, что массовые изгнания продавцов не имеют практического смысла. Ночная торговля готовой едой, преобладающая ныне в таких оживленных местах торговли, как Пласа Дос де Майо и Пласа Унион, началась именно в период полицейской блокады.

Организации уличных торговцев, особенно FEVACEL и FEDEVAL, не только не исчезли, но и окрепли, поскольку были сформированы для защиты своих членов при любых обстоятельствах. Поскольку операции против нелегалов не затронули район Центрального рынка, особенно укрепилась организация FEDEVAL, возглавляемая марксистами. Таким образом, полиция не только ничего не достигла, но властям пришлось впредь вести дело с образованиями, во-первых, крайне политизированными и способными противостоять силам закона и порядка, и, во-вторых, возглавляемыми коммунистами, которые после "классовой схватки" с военными завоевали доверие и уважение. То есть, как всегда, деловые люди были вынуждены искать защиты в организациях, лидеры которых ненавидели бизнес.

Раздел улиц

Десятая стадия началась, когда торговцы разметили на улицах границы своих особых владений.

Роберто Каррион Поллит, ставший мэром в январе 1979 г., попытался исправить ошибки своих предшественников и пригласил внелегалов сотрудничать, предоставив им часть властных полномочий. Каждому пришлось пойти на уступки: Каррион предложил снисходительность и участие, лидеры согласились представлять в органах власти, уличные торговцы обещали поддерживать порядок. К удивлению общественности, результаты

стали заметны почти мгновенно. Улучшился внешний вид уличных торговых точек, были расчищены подходы к магазинам, организовано поддержание чистоты. Торговцы рыбой с улицы Андагуайлас, бывшие, по словам газетных репортеров, самыми грязными в городе, получили темную кирпично-красную униформу, чтобы их квартал выглядел получше. Это оказало мгновенное действие на уличных торговцев в районе Центрального рынка и Авениды Абанкай. Они не только очистили и украсили свои торговые точки, но разметили тротуары, указав места торговли каждого. Национальная конфедерация торговцев, а также средства массовой информации расценили это как попытку незаконного раздела улиц, однако здесь краской на асфальте всего лишь закрепили уже сложившуюся ситуацию.

Данный пример показывает, как искаженные стимулы изменяют поведение: политизация направила уличных торговцев на раздел улиц, а не на обретение частной собственности на рынках.

Уличные торговцы — законодатели?

Одиннадцатая стадия началась, когда политизированные уличные торговцы впервые попытались стать законодателями.

В правление Пьеро Пьерантони Кампора, последнего назначенного военными мэра, уличные торговцы почувствовали, что в ожидании всеобщих выборов 1980 г., до переизбрания муниципалитета нет смысла продолжать переговоры, и что наступил удобный момент проявить инициативу и самим выдвинуть законодательные предложения. 25 июля, за три дня до того, как Фернандо Белонде стал президентом Республики, группа уличных торговцев проинформировала общественность, что ими сформирована команда экспертов для подготовки законопроекта об уличной торговле. Таким образом, они продемонстрировали не только понимание важности использования закона в своих интересах, но и уровень собственной политизации. Поскольку муниципальные власти не решили проблему, торговцы попытаются показать законодателям, как за это братья.

Предложения тогда не стали законом. Более того, некоторые средства массовой информации и часть публики расценили все это как высшую степень беззакония со стороны людей, вопреки закону занимающих улицы.

Иллюзии муниципального управления

Двенадцатая стадия ознаменовалась тем, что муниципалитет понял: изгнать уличных торговцев из города невозможно, и решил оставить эти попытки.

Приход демократического правительства означал конец назначениям мэров и возврат к муниципальным выборам. В ноябре 1980 г. на этих выборах победил Эдуарде Оррего, представитель правящей партии. Приняв должность, новый мэр обнаружил, что уличные торговцы захватили почти весь город. Улицы в центре были полностью заняты, особенно Ла Унион и Пласа Унион. В отдельных округах захват улиц торговцами носил еще более массовый

характер. Торговцы сформировали плотные ряды вокруг рынков, а мини-рынки стали основными поставщиками товаров, особенно во внезаконных поселениях.

Публика была далеко не в восторге от этого. Газеты, недавно возвращенные владельцам, высмеивали ситуацию. Владельцы магазинов проявляли крайнее недовольство. Горожане требовали от муниципалитета поприжать уличную торговлю, в которой видели одно из самых живучих социальных последствий военного правления. Все это создало чрезвычайно трудную ситуацию, которую новый муниципалитет даже не пытался решить, ибо с самого начала чувствовал себя проигравшим. Правительство решило, что борьба за Лиму есть борьба за центр города. Лима Куадрата, район, которым Совет столицы предполагал ограничить свои действия, составлял лишь 0,3% общей городской площади Лимы. На оставшихся 99,7% уличные торговцы были предоставлены самим себе.

В конце марта 1981 г. городское правительство объявило, что уличным торговцам следует быстро и по-хорошему покинуть район Лима Куадрата и что для них открываются новые базары в районах Польшос Азулес, позади Дворца правительства, и Авенида Аргентина. Но попытка потеснить торговцев лишь в традиционном центре города, предоставив полную свободу тем, кто расположился вокруг Центрального рынка и в прилегающих районах — местах наиболее высокой концентрации уличных торговцев, привела муниципалитет к конфликту с торговцами, находившимися под защитой организации FEDEVAL.

24 апреля грянул гром. Организованный FEDEVAL марш, который возглавляли парламентарии Роландо Бренья (маоист) и Хуго Бланко (троцкист), из района Центрального рынка направился к Пласа де Армас. По пути он был жестоко разогнан полицией. Столкновения отсрочили принятие решения, но 7 июля в столичных газетах был опубликован декрет мэра, окончательно закрепивший изгнание торговцев из района Лима Куадрата и перемещение их на базары.

Снова начались столкновения. Были митинги, марши, демонстрации протеста, опрокинутые автомобили. Строения ярмарки "Амазонас" забросали коктейлями Молотова. Но к августу мэр Оррего победил: большинство торговцев переместились в Польшос Азулес и "Амазонас", завели там клиентуру, и в конце концов все успокоилось.

Оррего, трудолюбивый и реалистически мыслящий мэр, достиг своей цели: переместил торговцев из центра в прилегающие районы. Но как и в других случаях побед правительства над силами беспорядка, триумф оказался иллюзорным:

беспорядок просто-напросто был перемещен из центра города в окрестности Дворца правительства, на базары. Последние по сей день находятся под покровительством Совета столицы, а потому и превратились в центр по продаже контрабанды. Репрессии же настолько укрепили позицию Гильермо Николаско, марксистского лидера организации FEDEVAL, что на следующих выборах он попал в члены Совета столицы и заведовал проблемой уличной торговли.

Политизированные уличные торговцы в муниципальном правительстве

Последняя стадия развития уличной торговли началась, когда политизированные уличные торговцы заняли исполнительные посты в муниципальном правительстве.

В ноябре 1983 г. на выборах мэра Лимы победил Альфонсо Баррантес Линган, возглавлявший коалицию марксистских партий, в которую он вовлек Николаско и, следовательно, FEDEVAL. Вначале новая администрация продолжала поддерживать идею базаров и даже открыла новые в Пласа Гастаньега и Вирген де Лудрес. Это продолжалось недолго, так как политизированные уличные торговцы в муниципальном правительстве попытались распространить свое влияние на этот вид деятельности, игнорируя его предпринимательскую сущность и пытаясь превратить в бюрократически-партийную силу.

В апреле, 1985 г. Провинциальный совет Лимы издал указ, определивший новую политику Совета по отношению к уличной торговле. Указ постановлял: уличные торговцы должны получать разрешение на свою деятельность, не имеют права готовить пищу на улицах, должны подавать декларации и подтверждать законность приобретения товаров, носить белые фартуки и стандартизировать свое рабочее оборудование, пройти медкомиссии, ограничить капитал двумя налоговыми единицами (в 1985 г. налоговая единица составляла 409,80 долл.), не владеть другим бизнесом и не получать от него доходов, соблюдать установленные часы работы и состоять в профессиональной организации. Указом также создавался фонд помощи уличным торговцам.

В этом не было ничего особенно нового. Пять из шести положений указа уже пытались осуществить прежде и безуспешно. Торговцам предписывалось получать разрешения в 1617, 1670, 1936, 1947 и 1959 гг. Запрет на приготовление пищи на улицах выходил в 1789 и 1916, 1936, 1947 и 1959 гг. Предельные размеры капитала устанавливались в 1947 и 1959 гг. Уличным торговцам вменялось в обязанность носить белые фартуки в 1915, 1916, 1936, 1947 и 1959 гг. Попытки стандартизировать оборудование предпринимались в 1915, 1916 и 1959 гг., а проходить медицинское освидетельствование предписывалось в 1936, 1947 и 1959 гг. Да и идея фонда помощи уличным торговцам, несомненно, базировалась на одном из выводов многосторонней комиссии 1976 г. Единственным действительно новым элементом явилось требование состоять в одной из организаций уличных торговцев, действовать легально и строго соблюдать установленный график работы. Отношение левых к уличной торговле было вполне традиционным.

Указ преследовал по меньшей мере две важные цели. Тот факт, что единственным новым элементом указа стало требование вступить в одну из организаций, свидетельствует об изначальном намерении политизировать и пролетаризировать союзы. Требования, чтобы торговцы ограничивали свои капиталы, не открывали нового бизнеса или не пользовались доходом от него, получали разрешение на открытие дела и удовлетворяли множеству нереальных эстетических требований, подтверждают, что муниципальное правительство сознательно перекрывало им путь к предпринимательству,

понуждая к увеличению издержек и препятствуя накоплений! капитала, достаточного для ухода с улиц на рынки.

Институт раскрыл отрицательный эффект закона в газетных публикациях, получив одобрение и поддержку более 100 организаций уличных торговцев, что ускорило признание указа неработоспособным и его отмену. Все это мало потревожило торговцев, пытавшихся собственными усилиями уйти с улиц на рынки. В 1985 г., когда вышел этот указ, на каждый государственный рынок приходилось пять внезаконных.

Поход к рынкам

История внезаконной торговли есть история замедленного сверхполитизацией великого похода к рынкам, отражавшего надежду определенной группы населения на получение гарантированной частной собственности, которая давала бы возможность заниматься бизнесом в благоприятных условиях. Целеустремленность торговцев резко контрастировала с непоследовательностью государства. Его колебания от запрета уличной торговли до сотрудничества с ней, начавшиеся еще в колониальные времена, показывают, что власти на протяжении веков не понимали происходящего. В течение 50 лет как центральные, так и муниципальные правительства перепасовывали друг другу ответственность за уличную торговлю, так и не придя к единой политике, которая позволила бы им действовать независимо от сиюминутных интересов. В результате были полностью искажены намерения уличных торговцев, политизированы их группы и замедлено продвижение большинства из них к легальному бизнесу.

Мы видели, как долгие годы уличные торговцы боролись за то, чтобы их дело защищалось законом. Первой была битва за особые права собственности. Второй - за рынки, приведшая большинство торговцев, уже скопивших средства для начала строительства рынков, к конфликту с государством. Официальные власти, объединившись с меньшинством этих торговцев, стремились политизировать систему, чтобы не утратить влияние на нее, когда уличные торговцы станут частными собственниками. В обеих битвах мы наблюдаем конфронтацию между мятежным и внезаконным Перу и сторонниками статус-кво в той или иной политизированной оболочке.

С точки зрения торговцев, обе битвы были оправданы: право собственности позволяет использовать и накапливать ресурсы, стимулирует производство и гарантирует неприкосновенность инвестиций и накоплений. Оно позволяет извлекать выгоду из постоянства места торговли. Вот почему внезаконные торговцы делали все возможное, чтобы получить это право, опираясь прежде всего на ими самими созданную внезаконную правовую систему. Последняя, при всей изощренности, оставалась несовершенной и была не способна надежно гарантировать какие-либо права. Позднее торговцы осознали необходимость политических переговоров и даже конфронтации для защиты своих интересов.

Может показаться, однако, что такая чудовищная растрата сил и средств на то, чтобы покинуть улицы, напрасна, и что государство должно непосредственно

вмешиваться в этот процесс. Если принять эту точку зрения, то, согласно оценкам Института, государственная казна должна вложить 108 млн. долл., чтобы переместить 91 455 уличных торговцев, действующих в городе, хотя бы на самые скромные рынки. Кроме того, ежегодно потребуются выделять еще 5,4 млн. долл., чтобы размещать на этих рынках новых торговцев.

Если учесть, что начальные инвестиции (108 млн. долл.) в Лиме составляют около 7,6% суммарных общественных инвестиций по всей стране в 1984 г., вероятность того, что государство смогло бы переместить торговцев с улиц на рынки быстро и эффективно, очень мала. Что действительно имело бы смысл сделать, так это подумать, как можно помочь торговцам, а не препятствовать им, ибо они уже стали главными строителями рынков. Возведенные ими 274 рынка против 57 рынков и 8 убогих базаров, построенных государством, наглядно показывают, что при всех препятствиях непобедимое внезаконное движение продолжается.

Идеальным решением проблемы было бы устранение препятствий и превращение политических стимулов в правовые возможности. Это раскрепостило бы и умножило предпринимательскую энергию уличных торговцев и дало им возможность в ходе конкурентной борьбы полностью использовать свои таланты и тем самым более эффективно служить обществу.

Глава 4. Внезаконный транспорт

-  *Виды внезаконных транспортных средств*
-  *Эволюция внезаконного транспорта*
-  *Тайна периодических банкротств*

Внезаконный пассажирский транспорт возник так же, как внезаконное жилищное строительство и торговля. Более 50 лет назад тысячи внезаконных водителей начали курсировать между бедными кварталами и остальной частью города.

Парк внезаконного транспорта, который так же, как внезаконные строительство и торговля, действует вне и даже вопреки закону, составляют автомобили типа седан, универсал, микроавтобусы, автобусы "Фольксваген", Д-300 и др.

По данным Института, в 1984 г. из 16228 автомобилей, использовавшихся для пассажирских перевозок, 91% машин работали внезаконно. Если добавить такси и арендуемые автомобили, то доля будет еще выше и составит 95% всего парка общественного транспорта Лимы. Легальный транспорт составлял оставшиеся 9%, в том числе 4% принадлежали государственной Национальной

корпорации городского транспорта Перу (ENATRU), а 5% — кооперативам, корпорациям, принадлежащим работникам и транспортной корпорации Лимы (TLMERS).

Восстановительная стоимость парка внелегальных транспортных средств составляла 620 млн. долл. в ценах 1984 г. Лидеры внелегальных водителей оценивают дополнительные вложения в инфраструктуру — бензозаправочные станции, ремонтные мастерские и другие необходимые сооружения и оборудование — по меньшей мере в 400 млн. долл.

Внезаконники выполняют крайне важную социальную функцию — удовлетворяют транспортные потребности жителей внезаконных поселений. Этот транспорт обеспечивает связь между новыми жилыми массивами и городским центром, в то время как государственная корпорация и другие компании обслуживают, как правило, традиционные кварталы города.

Тот факт, что внезаконному сектору принадлежит столь большая доля в пассажирских перевозках, означает, что, как и в случаях с жилищным строительством и торговлей, здесь должна была возникнуть сложная система экономических и правовых отношений, прежде чем стало возможным соответствующее развитие. Ниже мы постараемся объяснить причины такого явления, описав различные типы внезаконного транспорта, внезаконные нормы, управляющие поведением в этой среде, историческую эволюцию, а также многие проблемы массовых пассажирских перевозок, возникавшие в силу политизированности позиций государства.

Виды внезаконных транспортных средств

Разнообразие транспортных средств соответствует существованию по меньшей мере двух базовых типов организации транспорта. Первый известен как "маршрутное такси" и обеспечивается седанами (на 5 человек). Второй обеспечивается микроавтобусами (на 8--11 человек); микроавтобусами Д-300 на 16--18 сидячих мест и общей вместимостью до 43 пассажиров; автобусами Д-500, ВВ-57 и "Мерседес-Бенц" вместимостью до 71, 77 и 90 пассажиров соответственно; автобусами "Сканча Вабис", "Дженерал Моторс" и "Интернешнл", рассчитанными более чем на 80 пассажиров. Разница между маршрутными такси и микроавтобусами заключается в основном в размере используемых машин и, следовательно, в масштабе операций. Качественных различий здесь нет. Как и в торговле, типы внезаконного транспорта представляют собой скорее не различия типов организации, а ряд последовательных стадий общего процесса. Многие водители внезаконного транспорта, начинавшие на маршрутных такси, постепенно приобретали микроавтобусы.

Не все водители в равной степени внезаконны, поскольку некоторые из них получили особый вид административного признания — концессию. Не имеющие концессий, вследствие их полной нелегальности, именуются "пиратами". Однако наличие концессии не означает полной легальности операций, поскольку не дает доступа ни к одному из благ, вытекающих из действительно законного статуса (например, к правовой защищенности

собственности и договоров, или к ограниченной ответственности, благодаря которым можно было бы получить страховку и кредит, и т. п.). Бюрократическое признание создает особый статус с известной стабильностью и защищенностью операций. Именно такое положение и делает эту деятельность внезаконной, подчиненной правилам внезаконного права, которое определяет, среди прочего, права владения.

Мы можем судить о важности внезаконной системы по тому факту, что водители 91 из каждых 100 транспортных пассажирских средств Лимы следуют правилам этой системы, и лишь 9 придерживаются государственных правил. Таким образом, именно внезаконная система общественно значима.

Захват маршрутов

Точно так же, как внезаконные поселенцы захватывают землю, а уличные торговцы -- улицы, водители внезаконного транспорта захватывают маршруты. Маршрут не материален, как земля или уличное пространство, а является чем-то неосязаемым. Он создается транспортными нуждами населения и определяется начальной и конечной точками. Подобно уличным торговцам, водители внезаконного транспорта захватывали маршруты в основном индивидуально, действуя методом проб и ошибок, который мы попытаемся описать.

В основе процесса лежит экономический расчет водителей внезаконного транспорта, которые пытаются оценить преимущества одного маршрута над другим. Для этого им необходимо, как минимум, выявить потенциальную потребность в их услугах, понять, какие новые районы или поселения недостаточно обеспечены транспортом. Следует оценить потребность населения в поездках и реальную возможность обслуживания. Оценка различных маршрутов складывается, таким образом, из технических характеристик самого маршрута и нужд потенциальных пользователей. Определив эти составляющие, водитель-внезаконник может выделить наиболее привлекательный маршрут и начать захват. Так внезаконники становятся предпринимателями, поскольку в поисках лучшего способа заработать деньги, выявить и удовлетворить спрос учатся соотносить доступные им ресурсы с обстоятельствами.

Водители-внезаконники должны, кроме того, учесть возможную реакцию других людей, поскольку захват маршрута всегда затрагивает интересы третьих лиц. Необходимо знать, во-первых, есть ли другие внезаконники, которые также претендуют на этот маршрут. Если да, то в соревновании за право обслуживать маршрут в конечном итоге победит тот, кто сможет делать это с большей прибылью, иными словами -кто вложит больше средств в захват данного маршрута.

Во-вторых, предполагаемый владелец маршрута должен учесть позицию полиции и бюрократии. Если они против, с ними придется вести переговоры, либо собирая подписи жителей под прошением о создании маршрута, либо с помощью взяток, которые обычно полезны и для защиты от вторжения других водителей-внезаконников.

Наконец, следует учесть возможную реакцию жителей, часть которых заинтересована в этой услуге и хотела бы видеть ее постоянной, а часть будет возражать вследствие риска, создаваемого ростом уличного движения. По завершении всех расчетов водитель в состоянии решить, захватывать ли выбранный маршрут.

Захват используется не только для открытия и утверждения новых маршрутов. Он также есть форма расширения или модификации уже существующих. А такие захваты -- уже дело не отдельных водителей, а групп, поскольку внезаконные организации или комитеты должны одобрить захват на общем собрании, исходя из оценок, полностью аналогичных вышеописанным. В ходе исследований Институт поддерживал контакты с одним комитетом, который расширял свой маршрут путем захвата. Комитет представлял собой небольшую группу людей, обслуживавших малоприбыльный маршрут, который они получили в наследство от группы таксистов и стремились захватить новые маршруты, чтобы повысить прибыльность.

Благодаря этому институт мог наблюдать, как водители-внелегалы решают эту задачу. Во-первых, они оценили потенциальную протяженность маршрута, который собирались захватить, держа в уме возможность привлечь большее число пассажиров. Далее, поскольку они нацеливались только на небольшой участок маршрута и не ожидали серьезного сопротивления со стороны третьих лиц, то вошли в контакт со знакомым им мелким чиновником министерства транспорта и связи и предложили ему 60 долл. за помощь в получении официального разрешения. Позднее тот же чиновник от имени внелегалов договорился с полицией о ежемесячной взятке в 10 долл., чтобы заручиться их хорошим отношением на будущее.

Проведя такую подготовку, водители начали регулярные рейсы и одновременно подали в министерство прошение об официальном признании, чтобы получить документ, который подтверждал бы, что прошение подано и рассматривается. Стараясь поддерживать регулярность рейсов, чтобы выработать у людей привычку пользоваться их услугами, они собрали подписи, чтобы доказать властям наличие спроса и собственную полезность. Год спустя, когда не только пассажиры, но и полиция, чиновники и район в целом привыкли к их присутствию, водители сумели закрепить свое положение, получив новую концессию.

Хотя многие водители-внелегалы успешно добились официального признания и даже получили концессии на маршрут, первоначальным источником их прав является захват. По оценкам Института, почти все ныне существующие маршруты имеют своим источником захват, получающий впоследствии признание властей с неизменной оговоркой, что это лишь временное исключение.

Захват — явление нежелательное. Необходимо затратить огромные средства, прежде чем права, в любом случае негарантированные, будут наконец получены. Более того, поскольку проблемы транспорта затрагивают не только пассажиров, общество в целом страдает от коррумпированности чиновников, от отсутствия порядка и безопасности на дорогах.

Право на присвоение маршрутов

Практика захватывания маршрутов позволяет внелегалам приступать к эксплуатации еще до получения официальных разрешений. Это предполагает существование внелегальных прав, которые мы назвали "правом на присвоение маршрута".

Предоставление транспортных услуг может быть экономически выгодным лишь потому, что это право позволяет внелегалам эксплуатировать маршруты по своему разумению и при желании свободно продать право на эксплуатацию маршрута. Но поскольку это право имеет источником захват и базируется на внелегальных нормах, оно несовершенно и требует признания государства в форме концессии.

Право на маршрут, таким образом, проходит длительный процесс совершенствования, на протяжении которого делаются попытки придать ему гарантированность и стабильность, чтобы оно приблизилось к легально признанному праву собственности. Право на маршрут постепенно становится все более исключительным, так как нет двух совершенно идентичных маршрутов, хотя они могут в чем-то пересекаться. Возможность продажи права на маршрут делается более гарантированной по мере выработки сложной системы передачи этого права. Институт выявил две такие системы. Первая — это свободная система, в которой каждый участник может продать свою долю в маршруте по собственному желанию, без согласия остальных и без обязательств сначала предложить ее другим водителям. В этих случаях продажа мало отличается от продажи доли в обычном бизнесе, а в регистрационную книгу, ведущуюся комитетом, лишь вносится фамилия нового члена. Иногда покупатель выплачивает комитету дополнительную сумму -- "вступительный взнос", означающий признание различного рода денежных инвестиций и других издержек, понесенных старыми членами комитета в предыдущие годы.

Вторая система менее свободна. Продающий свою долю должен учитывать преимущественные права других водителей, входящих в комитет. Предпочтение отдается водителям и кондукторам, не имеющим собственных автомобилей. В некоторых случаях действует правило, что лишь комитет имеет право приобрести долю, с тем, чтобы потом продать ее желающим работать на данном маршруте.

Возможны и другие методы продажи. В некоторых старых комитетах, на чьих маршрутах осталось совсем мало пассажиров, продажа запрещена, а новые члены принимаются лишь если они получили свое право по наследству. Мы обнаружили комитеты, которые существуют уже в третьем поколении. Внезаконные правила также определяют порядок действий в случае, когда водители уходят с маршрута. Используя концепцию, известную как "коммунальное право", комитет выплачивает уходящему его долю участия в инвестициях, выплатах в общие фонды и в других издержках. Власти обычно совершенно не интересуются подобными вещами. Но поскольку сделки

вызывают изменения в официальных регистрах, власти учитывают сообщения комитетов об изменении их состава.

Внезаконные организации водителей

По мере того, как права на захваченные маршруты растут в цене, водители-внезаконники начинают стремиться к самоорганизации и к взаимодействию с законными государственными институтами. Для этого им необходимо создать организации на двух базовых уровнях: во-первых, комитеты водителей-внезаконников одного маршрута; во-вторых, объединение комитетов в союзы и далее — в федерации.

Комитеты

В сфере незаконного транспорта до захвата маршрутов контракты не заключаются. После самостоятельного захвата маршрута каждый водитель вначале работает независимо, сам устанавливает график и продолжительность работы, сам назначает плату за проезд. Но эта независимость не может длиться бесконечно, и приходится как-то координировать свою деятельность с другими водителями, работающими на том же маршруте, поскольку правильно выбранный по протяженности и числу пассажиров маршрут притягивает новых конкурентов.

Организация имеет ряд преимуществ: позволяет снизить эксплуатационные расходы и гарантирует регулярное предоставление услуг, что нравится пассажирам. Объединенным водителям легче вести переговоры с властями и охранять неприкосновенность своего маршрута. К тому же она дает возможность не допускать на маршрут новичков после того, как количество автомобилей позволяет удовлетворять запросы пассажиров.

По инициативе наиболее предприимчивых членов группы, водители, захватившие маршрут, проводят закрытые встречи, на которых избирают лидеров и вырабатывают порядок работы на маршруте. Проводится перепись членов организации, устанавливается достаточно демократичный механизм периодического переизбрания лидеров и принимается решение о создании общих фондов с обязательными взносами и особого органа, именуемого комитетом, несущего особую ответственность за достижение целей, поставленных членами организации. Вся эта сумма соглашений может рассматриваться как договор о создании неофициальной компании.

Комитет есть учредительская структура, создаваемая после захвата для достижения целей незаконного товарищества. Деятельность комитета сосредоточена на двух задачах: во-первых, способствовать незаконному бизнесу и организовывать хозяйственную эксплуатацию маршрута, а во-вторых, представлять интересы своей организации в переговорах с властями и защищать полученные незаконные права.

Такая двойственность отражена в специализации деятельности руководства комитета. Существует генеральный секретарь, осуществляющий как

руководство бизнесом, так и представительство интересов, и другие секретари с различными функциями. Организация бизнеса доверена секретарю по организационным вопросам, ответственному за руководство в целом; секретарь по финансам управляет общим фондом; секретарь по техническим вопросам отвечает за организацию ремонтных мастерских, поставку запчастей и создание заправочных станций; секретарь по социальным вопросам отвечает за отношения с общественностью; секретарь по образованию и спорту — за создание библиотек и проведение футбольных матчей. Секретарь по защите отвечает за переговоры с властями и дачу взяток, а секретарю по печати и гласности доверена публикация циркуляров и бюллетеней.

Предпринимательские задачи комитета весьма сложны. Руководство должно повышать качество обслуживания на захваченном участке маршрута, постоянно следить за конъюнктурой рынка, обустраивать начальные и конечные остановки, что явно запрещено законом, и устанавливать плату за проезд. Если комитет уже согласился на то, что государство будет контролировать плату за проезд в обмен на бюрократическое узаконивание, то он просто оценивает, можно ли работать при установленной оплате проезда, и выбирает, какие привилегии потребовать в обмен на отказ от возможной прибыли. Пиратские комитеты, не признающие государственного контроля, сами устанавливают плату — либо единую на весь маршрут, либо в зависимости от расстояния, если маршрут достаточно длинный.

Руководство также принимает решения об интервалах движения и порядке выезда автомобилей на линию. Общее собрание, устанавливающее интервалы, назначает и диспетчеров, наблюдающих за регулярностью движения на конечных остановках. Они имеют право штрафовать водителей, выбивающихся из графика. Мы сталкивались только с символическими штрафами: не более 50 центов за выход из графика.

Руководство решает, кроме того, кто из водителей, не имеющих собственных автомобилей, будет работать посменно с владельцами машин, когда те отдыхают, и устанавливает правила работы кондукторов, собирающих плату за проезд. Обычно рекомендованных кем-либо кандидатов в сменщики утверждает общее собрание. Этим водителям выплачивают некоторый процент от чистого дохода, принесенного данной машиной — в среднем около 25%. Людей для сбора платы за проезд находят сами водители, поскольку сборщик организует работу, отвечает за наполнение машины, и должен следить, чтобы сменщик не прикарманивал деньги. Руководство ведет также текущий учет водителей и машин, в основном для предоставления информации властям в случае необходимости.

Комитет помогает решать проблемы финансирования, поскольку водителям-внелегалам трудно получить кредит в обычных финансовых учреждениях. Используются три подхода. Во-первых, создаются общие фонды, формируемые из периодических добровольных взносов водителей. Эти средства хранятся на совместном банковском счете, которым управляет секретарь по финансам. Со счета оплачиваются расходы на приобретение запасных частей и на оптовые закупки горючесмазочных материалов, на обновление парка автомобилей и вообще на любые расходы комитета, будь то строительство или банкет.

Существуют также ссудные кассы. Они весьма похожи на общий фонд, но могут предоставлять водителям ссуды для поддержания их деятельности. При начислении процентов по ссудам комитет ориентируется не на установленный государством банковский процент, а на ставку внезаконного свободного рынка кредитов. Это, безусловно, выгодно вкладчикам, поскольку процент по их вкладам выше, чем в банке. Это выгодно и заемщикам, ибо никакой другой кредит им просто не доступен. Кроме того, существует "кооперативный" кредит, который отличается от ссудных касс только тем, что кооперативы действуют вполне легально.

Наконец, комитет стремится создать фонд взаимного страхования для компенсации потерь, связанных с дорожно-транспортными происшествиями, поскольку водители-внезаконники не имеют доступа к услугам обычных страховых компаний. На общем собрании устанавливается перечень страхуемых рисков, куда обычно входят травмы и материальный ущерб самого водителя, но не ущерб третьих сторон. Такие фонды взаимного страхования организованы лишь в наиболее богатых и цивилизованных комитетах. В остальных же существует неписаное правило: если в результате аварии водитель теряет машину, ему дают работу в качестве сменщика на лучшей машине маршрута до тех пор, пока его финансовое положение не поправится.

Не менее сложны функции комитета и в отношениях с властями. Поскольку комитеты действуют незаконно, они стремятся получить признание своих прав на обслуживание маршрутов, а когда признание получено — добиваются дополнительных преимуществ: права расширять маршрут по собственному усмотрению, права обустроить конечные и промежуточные остановки. Обычно согласие достигается при взаимных уступках. Когда у властей возникают политические интересы, они требуют в обмен на привилегии политическую поддержку или обязательство не участвовать в политических забастовках.

Для быстрого достижения успеха на переговорах водители часто прибегают к дополнительным формам давления. Поскольку организации водителей не вполне признаны государством и не имеют доступа к официальным каналам выдвижения требований, они используют, как правило, силовое давление — угрозы, забастовки, марши, приостановку работы, или, например, сбор подписей. И вот такими способами, то предлагая политическую поддержку, то провоцируя беспорядки, водители-внезаконники ценой собственной политизации и вложения все возрастающего объема ресурсов добивались сохранения незаконных прав.

В интересах организации комитет подкупает чиновников. Обычно взятки дают для ускорения бюрократических процедур и признания или защиты прав на маршрут. Обычная процедура сбора взяток такова: один из чиновников периодически обходит комитеты и вымогает дань, а если величина взятки уже согласована, собирает деньги и делит их с коллегами. Если внезаконники решают дать взятку, то секретари по обороне предлагают ее полицейскому участку и правительственным учреждениям в обмен на желаемую услугу. Обычно бывает нужно, чтобы власти либо не реагировали на удлинение маршрутов, либо защитили от пиратов, пытающихся вторгнуться на установленный маршрут.

Хотя комитеты обычно вполне успешно добивались признания своих прав на маршруты, они сталкивались с огромными трудностями в получении доступа к более высоким этажам власти.

Такие трудности возникают очень быстро, поскольку в обмен на частичную легализацию государство предъявляет ряд претензий, в частности, оно пытается ограничивать плату за проезд. С этого момента внелегалов начинает интересовать не только защищенность и стабильность своих прав, но и получение новых преимуществ, компенсирующих новые обязательства. Поскольку каждый комитет в отдельности не может мобилизовать достаточное количество водителей и машин, чтобы произвести впечатление на власти и общественность, они создают более крупные организации, позволяющие эксплуатировать перераспределительную власть государства. Комитеты объединяются в союзы, союзы — в федерации, и здесь-то и возникают политические организации водителей-внелегалов.

В то время как комитеты являются элементом внелегальных компаний, союзы и федерации возникают в результате политических соглашений, нацеленных на легализацию прав и на компенсацию положений о потолке транспортных тарифов и других государственных ограничений, возникающих после легализации. Союзы и федерации (подобно комитетам) добиваются взаимных уступок и прибегают к весьма схожим методам давления: сбор подписей, угрозы, приостановка работы, марши и забастовки. Точно так же при нужде они подкупают чиновников.

Отсутствие законных средств самозащиты вынуждает водителей создавать оборонительные политические организации. Участники процесса имеют все основания в них участвовать. Иллюстрация тому — контроль за ценой билетов. Демократическое правительство стремится предотвратить удорожание билетов, чтобы сохранить имидж и популярность. Диктатура делает то же самое ради легитимизации. Организации, со своей стороны, рассчитывают привлечь новых членов, сохранить и упрочить влияние, а водителям-внелегалам нужны привилегии, чтобы компенсировать низкую плату за проезд.

Наличие явных интересов ведет к "меркантилистскому" обмену, при котором стороны стремятся использовать перераспределительные возможности государства. Соответственно выживание или ведущая роль различных союзов и федераций зависит от объема и качества преимуществ, которые они способны предоставить комитетам. Комитеты же прагматически служат интересам водителей и не имеют идеологических возражений против перехода из одной организации в другую в зависимости от предлагаемых преимуществ. Способность устанавливать контакты или вести переговоры с представителями власти способствует острой конкуренции между организациями.

Две организации конкурируют в борьбе за полноту охвата водителей: Федерация водителей Перу (FED) и Федерация водителей и подсобных рабочих

Перу (ANEXOS). Политически независимая FED объединяет большинство водителей транспорта. Ее базой в Лиме является Союз водителей микроавтобусов, в который входит 95% комитетов. ANEXOS примыкает к перуанской организации APRA и немногочисленна. Ее база в Лиме — Союз водителей общественных такси и микроавтобусов Лимы, представляющий лишь 5% комитетов. Как мы увидим позже, влияние этих двух организаций менялось со сменой правительств, но в результате соперничества водители-внелегалы добились с годами поразительных привилегий.

Что касается налогообложения, то здесь союзы и федерации совместными усилиями добились списания налоговой задолженности за 1968 и 1970 гг.; освобождения от гербового сбора, налога на фонд заработной платы и взносов в систему социального страхования; освобождения от налогов на приобретение подержанных автомобилей, от налогов на продажу и от дополнительных налогов на продажу в 1968, 1970, 1971, 1978, 1981 и 1983 гг.; освобождения от налога на транспортные средства в 1970 и 1971 гг.; освобождения от части подоходного налога на предпринимателей, а также переоценки активов и капитализации образовавшихся излишков. В области таможенных тарифов союзы и федерации получили для водителей-внелегалов права импортировать автомобили и запасные части беспошлинно в 1955--1961, и 1964 гг.; снижения тарифов вдвое в 1968, 1970--1973, 1976, 1977, 1980--1983 гг. По меньшей мере четырежды союзы и федерации достигали сокращения штрафов за нарушение правил движения. В 1972 г. водители-внелегалы платили лишь 10% от величины штрафов, налагаемых за мелкие нарушения. В том же году власти впервые определили, какие нарушения относятся к мелким, однако заявили затем, что за небольшим исключением все нарушения незначительны. И, наконец, в 1981 г. было решено, что за нарушение правил нельзя помещать автобусы на штрафные площадки, поскольку это оставит Лиму без транспортных услуг.

Что касается участия в работе правительственных организаций, союзы и федерации добились привилегии участвовать в органах, устанавливающих цены — в 1969 и 1981 гг.;

в органах, регулирующих предоставление транспортных услуг. — в 1970 и 1985 гг.; в органах, ответственных за распределение маршрутов — в 1979 г.; в дирекции Фонда финансирования наземного транспорта — в 1983 г. Союзы и федерации достигли также положения, при котором в случае неуплаты долгов автобусы не подлежат конфискации, что снизило их коммерческую ответственность. Наконец, создав Фонд содействия наземному транспорту в 1980 г. и Фонд финансирования наземного транспорта в 1981 г., власти обеспечили водителям доступ к субсидированным, малопроцентным кредитам.

При всех этих привилегиях выгоды водителей-внелегалов оказались сомнительными. Как мы увидим в последующих разделах и в гл. 5, государство в обмен на привилегии заявило множество претензий, которые мы назвали "ценой легализации", куда входят установление предельной величины платы за проезд, а также совсем иной статус, чем у бизнесменов в других сферах деятельности. Это положение провоцировало периодические кризисы в работе транспортной системы.

Как и в предыдущих главах, мы разделили описание эволюции внезаконного транспорта на стадии (на этот раз на семнадцать), которые позволяют проследить историю общественного транспорта, становление внезаконных структур, их воздействие на легальное общество и то, как государство решало проблему на протяжении многих лет.

Зарождение массовых пассажирских перевозок

Массовые пассажирские перевозки в прошлом веке стали возможны благодаря появлению железных дорог. Результатом было сокращение рынка пассажирских перевозок, поскольку железнодорожные маршруты трудно захватить. В 1851 г. первый железнодорожный пассажирский маршрут связал Лиму с главным портом страны — Кальяо.

Железные дороги взяли на себя межгородские перевозки, а в Лиме сохранялись традиционные наемные экипажи — предшественники современных такси, - удовлетворявшие потребности небольшого и сравнительно малонаселенного города. К концу века население выросло, число экипажей умножилось, и постепенно наметились более или менее постоянные маршруты. Государство в 1874 г. приняло первые в истории Республики правила дорожного движения и распорядилось об установлении платы за проезд.

Возникновение постоянных маршрутов облегчило переход от экипажей к конкам, которые были, строго говоря, первым видом массового городского пассажирского транспорта. Владельцы экипажей не имели никаких иных прав собственности, кроме как на сам экипаж. Появление маршрутов и рельсового транспорта потребовало установления прав собственности на маршруты и привело к рождению системы концессий, выдаваемых государством всякому желающему водить конку. Концессия фиксировала маршрут, перечень услуг и величину тарифов. Первые корпорации сами устанавливали плату за проезд, которая могла быть изменена лишь по соглашению сторон. В случае необходимости, одна из сторон предлагала изменить плату, а другая принимала, либо отвергала предложение. По политическим соображениям государство предпочитало не изменять платы за проезд, а корпорации требовали ее увеличения.

Технический прогресс ускорил развитие этого вида услуг, и на заре XX в. на смену конкам пришли электрические трамваи. В 1895 г. муниципалитет Лимы получил право договариваться о строительстве линий электрического трамвая, но лишь в 1903 г. он выдал первые концессии различным деловым группам: в январе на линию между Лимой и Чорильос и в марте на линию между Лимой и Кальяо.

Поскольку управление новой службой усложнялось, государство решило для простоты иметь дело с одним концессионером. Соответственно в 1905 г. оно предоставило "Компании городских железных дорог Лимы" право обслуживать несколько маршрутов, породив тем самым тенденцию к монополизму, подтвержденную в 1913 и 1920 гг., когда "Электрическая и осветительная компания Лимы" взяла под свой контроль как городские, так и междугородные трамвайные линии. Государство тем самым показало, что предпочитает иметь дело с наименьшим числом подрядчиков, и это заставило предпринимателей, действительно желавших войти в транспортный бизнес и закрепиться в нем, стремиться к политическому влиянию.

Появление автотранспорта и конец транспортной монополии

Появление автобусов и переделка грузовиков для перевозки пассажиров положили конец монополии железных дорог и трамваев в массовых пассажирских перевозках.

В мае 1921 г. Луис Тирадо получил разрешение на организацию первой автобусной линии по маршруту Лима — Мирафлорес — Барранко — Магдалена дель Мар. Как и его последователи, он владел небольшим делом — не более 10 автобусов. Мелкие владельцы автобусных линий объединялись с владельцами авторемонтных мастерских и другими мелкими предпринимателями, которые брали на себя обслуживание и ремонт автомобилей. В том же году была создана первая мастерская по приведению импортных автомобильных шасси в соответствие со столичными транспортными правилами. Она принадлежала Вито Павоне, итальянскому механику, по прозвищу Томас А. Эдисон Павоне, который в том же году собрал первые пассажирские автобусы на шасси грузовика "Фиат". Эти машины с 22 сиденьями, входными и выходными дверями были прекрасными автобусами и получили прозвище "гондола" — в честь итальянского происхождения изобретателя. Они сразу же вошли в эксплуатацию и стали предшественниками современных микроавтобусов. Первые "гондолы" обслуживали линию между Ла Виктория и Парк Университарио, затем они ходили по центру города, а позднее — между центром и районом Магдалена. Средства на открытие этих первых линий Павоне получил в Итальянском банке, сегодня переименованном в Кредитный банк.

К 1926 г. автобусное сообщение стало настолько популярным, что возникло по меньшей мере 8 новых компаний, обслуживавших линии между Лимой, Мирафлорес, Барранко и Магдалена дель Мар. Столь бурному росту способствовала программа строительства дорог, начатая при президенте Аугусто Б. Легиа. И если трамвайным компаниям приходилось за свой счет прокладывать рельсы, то автобусные компании смогли воспользоваться преимуществами государственных вложений в строительство улиц.

В этот же период начали расширяться загородные жилые районы и постепенно были застроены земли вдоль дорог, идущих к центру города. Автобусы оказались более приспособленными к изменениям городской застройки, чем трамваи.

Появление внезаконных "маршрутных" или коллективных такси

В это время и появились внезаконные. Они использовали автомобили с кузовом "седан" в качестве коллективных или маршрутных такси. Данный тип автомобиля был неэффективен, поскольку при малом числе перевозимых пассажиров занимал слишком много места на проезжей части (12 кв. м. на 5 пассажиров, или 2,4 кв. м на одного). Но этот недостаток компенсировался массой достоинств.

Прежде всего, плата за проезд, установленная по согласию владельцев автобусных линий с государством, была настолько высока, что позволяла водителям седанов работать с выгодой, невзирая на меньшую эффективность их машин по сравнению с автобусами. Во-вторых, политика низких цен на бензин, общая для всех правительств Перу вплоть до второй половины 70-х годов, делала седаны недорогими в эксплуатации. В-третьих, относительно небольшая плотность населения и краткость маршрутов маскировали повышение интенсивности движения.

Водители-внезаконные сначала использовали седаны, не беспокоясь об экономичности. Они могли использовать только седаны, которые были дешевы и меньше бросались в глаза властям и владельцам автобусных маршрутов, чем более крупная машина.

Появление организаций транспортников

Первыми организациями транспортников-внезаконных стали комитеты, возникшие, по-видимому, в конце 1910-х годов. Первоначально это были небольшие группы владельцев внезаконных такси, захвативших такие популярные маршруты, как Ла Виктория-Витербо и Кочаркас-Авенида Боливия. Чтобы противостоять официальным автобусным компаниям, действовавшим на тех же маршрутах и привлекавшим для борьбы с внезаконными полицию, последние нуждались в сильных организациях, чтобы договориться с властями и координировать свою деятельность.

С появлением все большего числа комитетов возникла идея объединения, нашедшая политическое выражение в союзах и федерациях. Многие вступили в Союз водителей общественных такси Лимы, который совместно с Союзом водителей автобусов, объединившим водителей обычных автобусных компаний, вошел позднее в Центральный союз водителей. Центральный союз в свою очередь объединился с другими группами водителей и создал 16 апреля 1921 г. Федерацию водителей Перу (FED).

Подобно любому союзу, чьей главной целью является защита от государства, FED вскоре попала в руки политиков. Вначале там возобладала анархистские группы, большинство из которых позднее примкнуло к APRA. В 1925 г. в FED начала набирать силу коммунистическая группировка, причем настолько активно, что год спустя федерация оказалась среди основателей Генеральной конфедерации рабочих Перу (CGTP). Анархисты сумели почти мгновенно вернуть себе власть и вывели FED из CGTP, чтобы впервые, пожалуй, защитить собственно членов своей организации.

За всеми этими событиями скрывалась еще более сложная ситуация: водители-внелегалы обнаружили, что их единственные союзники — политические организации, специализирующиеся на защите пролетарских интересов. Перед транспортниками возникла неустрашимая дилемма, поскольку их интересы не всегда совпадали с интересами этих организаций. В итоге они то и дело вступали в эти организации и выходили из них, в зависимости от совпадения или несовпадения интересов, проявляя растущую пролетарскую сознательность всякий раз, когда им не удавалось убедить владельцев транспортных компаний принять их в свои ряды. В конце концов, в 1926 г. транспортники создали собственную организацию -- Ассоциацию владельцев городских и междугородных автобусов (АРОУ), которой предстояло сыграть важную роль в последующие годы.

Великая забастовка 1930 г.

Третья стадия в движении внелегалов началась, когда, объединившись с владельцами легальных компаний, они сумели создать рынок транспортных услуг и покончить с монополией, установленной режимом Легиа.

В 1930 г. правительство предоставило компании "Метрополитен" — совместной ассоциации Электрической компании Лимы, единолично владевшей трамвайной сетью, и американских инвесторов — монопольное право на эксплуатацию всех маршрутов Лимы. Легальные и внелегальные владельцы автобусов в ответ объединили силы, заручились поддержкой владельцев бензозаправочных станций, также страдавших от монополии, и призвали к массовой транспортной забастовке в Лиме. Забастовка совпала с волной протестов, завершившихся падением режима Легиа, правившего 11 лет.

Конфликт обострился в апреле 1931 г., когда FED, CGTP и другие бастующие организации организовали бесплатные столовые для нуждающихся. Манифестации солидарности и уличные демонстрации ширились, возникали столкновения с полицией. Водители вновь вступили в CGTP, чтобы укрепить свои позиции.

Даже после того, как к власти пришла хунта, возглавляемая Давидом Саманесом Окампо, забастовка продолжалась. Хунта не проявляла желания порвать соглашение с компанией "Метрополитен". Это обострило ситуацию. Автомобили компании опрокидывали и поджигали, и правительство было вынуждено создать арбитражный трибунал для урегулирования конфликта. Желая показать серьезность своего отношения к ситуации, оно пригласило войти в трибунал таких известных людей, как Х. А. Энгинас, А. Ф. Перес Аранибар, К. А. Дойг и Лора, А. Бизе, К. А. Угарте, Л. Виллакорта дель Кампо и Х. И. Барреда Бустаманте. Решение трибунала было однозначным: аннулировать монополию, предоставленную компании "Метрополитен"; открыть регистр легальных перевозчиков для всех работающих в этом деле; административно признать законность операций для всех, кто уже занимался пассажирским транспортом к маю 1931 г. Это решение устраивало всех перевозчиков, поскольку давало им простор для действий. Кроме того, оно показало внелегалам, что, когда речь идет о требованиях к государству, эффективна политические методы борьбы.

Взаимопонимание между легальными перевозчиками и государством

Начало четвертой стадии было отмечено превращением легализованных перевозчиков в новых партнеров государства и постепенным возложением на них многочисленных правовых обязательств. Это лишило их гибкости и сделало возможным разрастание внезаконного сектора.

Владельцы легального транспорта, принадлежавшие к АРОИИ, оказались главными победителями в борьбе против монополии компании "Метрополитен". А поскольку им удалось объединить группы относительно богатых инвесторов, имевших доступ к правительству, они быстро стали определяющей группой в транспортном секторе. В результате государство, которое не смогло установить монополию, чтобы облегчить контроль за отраслью, нашло другое решение той же задачи: сделало своим постоянным партнером единственную олигополистическую организацию. Для легальных перевозчиков это означало уменьшение конкуренции. Возникла ситуация взаимного обмена привилегиями между ними и государством.

В 1931 г. они убедили государство укрепить олигополию, запретив свободный доступ к оказанию транспортных услуг, а в 1936 г. добились еще большего: арбитраж утвердил принцип недублируемости маршрутов, согласно которому не допускалась выдача лицензий тем, чьи маршруты повторяли уже существующие. Позиция государства также укрепилась. Уже в 1931 г. оно потребовало от легальных перевозчиков уплаты налога в размере 6% от платы за проезд, выделения 100 бесплатных проездных билетов для чиновников и снижения платы за проезд на 50% для военных, бывших тогда у власти. В следующем году государство присвоило себе право контролировать плату за проезд, что прежде делалось только по соглашению с перевозчиками.

В ходе второй мировой войны, когда транспортные компании переживали кризис из-за ограничений на ввоз автомобилей, запасных частей и т.п., государство, вместо того чтобы поддерживать своих союзников — легальных перевозчиков, вторглось непосредственно в сферу их деятельности. В 1942 г. оно образовало первую городскую транспортную корпорацию — Правительственную транспортную комиссию, преобразованную в 1946 г. в Муниципальную транспортную корпорацию и в 1948 г. в Муниципальную транспортную службу. Возникли и другие серьезные проблемы. В 1944 г. легальные перевозчики получили первое за 20 лет разрешение увеличить плату за проезд, хотя от них тут же потребовали взимать с учащихся начальной школы не более 50% новой платы. (Через 10 лет льготные тарифы были распространены на старших школьников, а с 1960 г. на студентов.) Повышение платы оказалось недостаточным: три автобусные компании обанкротились. Муниципалитет взял на себя их обязательства, поскольку не мог оставить город без транспорта.

Свертывание легальных автобусных компаний открыло пространство для внезаконных.

Укрепление союзов

Пятая стадия ознаменовалась тем, что внезаконные перевозчики смогли добиться политического признания, достаточного для дальнейшего развития их деятельности. Это было результатом столкновения между различными группами, соперничавшими за контроль над их организациями.

В то время как законные перевозчики страдали от чрезмерно хороших отношений с государством, незаконные постепенно укрепляли свои организации, чтобы извлечь выгоду из открывшихся возможностей деятельности и получить признание, достаточное для мирного ее ведения. Они решали эту задачу чрезвычайно прагматически: избирали своих лидеров или меняли членство в союзах согласно объему преимуществ, которые могли быть получены от связей этих лидеров и союзов с государством, нисколько не заботясь об идеологических мотивах. Они использовали соперничество между коммунистами и членами APRA, постепенно вытесняями анархистов из руководства союзами, предоставив им возможность, соперничая, добывать максимально возможные преимущества.

Первая победа досталась коммунистам. В 1939 г. их партия поддержала Мануэля Прадо, консервативного кандидата в президенты (которого они прозвали перуанским Сталиным) с условием, что среди прочего он включит Хуана П. Луна, лидера FED и генерального секретаря коммунистической партии, в свои парламентские списки. Когда Луна стал членом парламента, он смог увеличить коммунистическое влияние в союзах и создать для перевозчиков-незаконных, по крайней мере временно, условия для их деятельности.

В 1945 г., когда к власти пришел Хосе Луис Бустаманте-и-Риверо, поддерживаемый APRA, именно члены APRA выдвинулись наверх и получили контроль над FED, которая стала затем членом Конфедерации рабочих Перу (СТР). Луна не только потерял контроль над организацией, но и был исключен в 1947 г. из компартии.

Успех APRA был, однако, недолгим. По мере того, как положение этой организации в правительстве Бустаманте ослабевало (особенно после прихода к власти в результате военного переворота 1948 г. генерала Мануэля А. Одриа), лидеры перевозчиков — члены APRA постепенно попадали в немилость к властям а, следовательно, и к перевозчикам. И в это время Хуан П. Луна, ставший теперь сторонником Одриа, предпринял попытку вновь завоевать FED. Он выдвинул совместно с другими лидерами идею создания направленной против APRA профсоюзной организации, названной Комитетом политического действия перуанских рабочих. В 1950 г. FED вышла из СТР. В том же году, благодаря фальсификации результатов всеобщих выборов, Луна, проходивший как кандидат генерала Одриа, получил место, в Сенате, укрепив тем самым свои возможности в подготовке переговоров водителей с властями. Члены APRA, в свою очередь, основали новую организацию, названную Федерацией водителей и вспомогательных рабочих Перу (ANEXOS), чтобы сохранить какую-то степень политического присутствия и впоследствии бороться за право контроля.

Таким образом, после второй мировой войны организации водителей-внелегалов вместо того, чтобы полностью интегрироваться в мир бизнеса, приобрели политический вес, необходимый для защиты своих интересов. И точно так же, как политические партии научились использовать их, они научились использовать политические партии.

Кризис маршрутных такси и внедрение многоместных машин

Следующая стадия в развитии внелегального транспорта началась в 50-х годах, когда на смену седанам пришли многоместные машины с кузовом типа универсал. Такое развитие было обусловлено соображениями экономичности. Как уже отмечалось, седаны не обладали достаточной эффективностью, поскольку, среди прочих недостатков, занимали слишком много места на улице в пересчете на одного пассажира. С возрастанием сложности маршрутов и ростом требований к такси такое положение не могло сохраняться долго. Новые машины вмещали девять пассажиров вместо пяти.

Однако в 1950 г., вскоре после того, как универсалы появились на линиях, они были решительно запрещены властями. Все еще влиятельные автобусные компании с озабоченностью взирали на новых конкурентов. Само по себе увеличение вместимости автомобилей уже представляло для компаний угрозу. Но поскольку внелегалы заполняли тот вакуум, который легальные перевозчики, задавленные государством и собственной олигополией, не могли занять, число универсалов продолжало расти.

Первые перераспределительные привилегии

Следующий шаг был сделан, когда внелегалы убедили государство предоставлять им периодическое освобождение от пошлин на импортные автомобили и запасные части в обмен на поддержку правительства. Договоренность о первой льготе такого рода была достигнута между группой Луны и режимом Одриа в 1955 г. Она давала разрешение на беспошлинный импорт седанов, которые через FED распределялись среди тех внелегалов, кто мог доказать, что не был членом партии APRA. Так зародилась длительная традиция освобождения от налогов в обмен на политическую поддержку.

В 1956 г. правительство Одриа было смещено Мануэлем Прадо, который во второй раз стал президентом. Для победы ему были необходимы голоса членов APRA, и взамен он предложил им "сосуществование". APRA вновь обрела влияние на правительство и смогла восстановить влияние на профсоюзы, ослабленное преследованиями со стороны Одриа, а также возродить ANEXOS. Внелегалы вновь поступили рационально: они покинули FED и, в надежде на привилегии, вступили в ANEXOS, которая, как и прежде, занималась получением освобождений от налогов (в 1957 и 1959 гг.). Чтобы подчеркнуть свой новый статус, ANEXOS убедила государство постановить (закон 1959 г.), что налоговые льготы даются только с согласия APRA. Это была явная месть FED за ее позицию в 1955 г.

Группа Луны, однако, не сидела сложа руки. Она обвинила APRA в бесчисленных темных делишках, хотя и не смогла помешать раздаче

привилегий взамен на послушание государству. Ведь именно благодаря этим привилегиям организации внелегалов смогли увеличить свое влияние.

Кризис автобусных компаний

Восьмая стадия наступила, когда кризис и окончательное банкротство легальных перевозчиков значительно расширили пространство, открытое для внелегалов.

К концу 50-х годов легальные перевозки перестали быть рентабельными. В 1959 г., когда закрылась компания "Эль-Соль Транспорт", неожиданная волна банкротств ликвидировала почти все автобусные компании Лимы. К 1960 г. 32 из 42 частных автобусных компаний остались без владельцев.

Причиной этого были по меньшей мере три фактора. Во-первых, из-за жесткого контроля платы за проезд и падения доходов автобусные компании отложили списание и замену машин, в результате чего весь автомобильный парк обветшал и изнашивался. Во-вторых, поскольку внезаконный транспорт не подлежал государственному контролю, он оказался лучше приспособлен к росту спроса, вызванному урбанизацией Лимы. И, наконец, рост отчислений в социальные фонды, созданные для блага наемных работников компаний, окончательно обрек последние на банкротство.

В итоге автобусные компании, объявив о банкротстве и неспособности продолжать социальные выплаты, передали активы в собственность работников. Некоторые авторы убеждены, что с этими банкротствами не все чисто. Например, Санчес Леон, Кальдерой и Гуэрреро, приводя данные других исследований, утверждают, что многие владельцы систематически изымали средства из своих компаний и привели их к банкротству, чтобы не делать социальных выплат своим работникам или переместить капиталы в другие, более выгодные области деятельности.

Собственность передавали либо кооперативам, в которых все работники получали равную долю, либо компаниям, принадлежавшим служащим, где доля каждого работника была равна сумме, причитавшейся ему от прежних владельцев. Однако новые транспортные предприятия действовали не очень успешно. В 1970 г. некоторые из них попытались объединиться в Национальную федерацию транспортных кооперативов (FENACOOT), которая в 1973 г. по настоянию военного правительства стала транспортным кооперативом "Метрополитен Лима", а затем общественной транспортной корпорацией "Метрополитен Лима" (TLMERS). К концу 1982 г. она получила субсидии на общую сумму 12,9 млн. долл., однако ее парк уменьшился с 285 до 189 автомобилей.

Место обанкротившихся компаний заняли не кооперативы и не компании, принадлежавшие служащим. Его заняли внезаконные.

Легализация микроавтобусов

На девятом этапе государство признало микроавтобусы основным транспортным средством для массовых пассажирских перевозок.

Из-за крушения легальных транспортных компаний водители внелегалы начали заменять свои седаны и универсалы микроавтобусами "Фольксваген", ОМ или "Форд". Микроавтобусы позволяли перевозить почти вдвое больше пассажиров, чем такси. Замена велась постепенно. В 1963 г. водители микроавтобусов находились в меньшинстве. После 1963 г. их число стало расти, но лишь в 1965 г. процесс заметно ускорился, вследствие чего маршрутные такси были вытеснены даже с самых маленьких линий.

Такая ситуация возникла под влиянием правительственного решения о создании национальной автосборочной промышленности. 13 фабрик приступили к производству кузовов для новых микроавтобусов. Эти предприятия нуждались в рынках сбыта, и государству ничего не оставалось делать, как идти навстречу. В 1965 г. государство признало перевозчиков, использовавших микроавтобусы. В следующем году оно предоставило концессию первому комитету водителей микроавтобусов, созданному на базе бывшего комитета операторов маршрутных такси. Это признание не дало внелегалам полномочий автобусных компаний: комитеты не получали ни права юридических лиц, ни права на владение маршрутами. Однако государство продолжало предоставлять такой вид признания операторам микроавтобусных линий вплоть до 1968 г., когда оно одобрило льготное налогообложение и другие привилегии в области массовых пассажирских перевозок, но решило прекратить выдачу новых концессий.

При этом власти вынудили внелегалов согласиться на контроль платы за проезд в обмен на частичную легализацию. В то же время, поскольку правительство явно рассматривало деятельность внелегалов как преходящее явление, оно решило увеличить свое участие в транспортном секторе. 26 октября 1965 г. Провинциальный совет создал Парамуниципальную транспортную администрацию Лимы (APTL). Подобно кооперативам и рабочим компаниям, упомянутым выше, APTL действовала не очень успешно. После периодических хищений капитала государство в 1976 г. заменило APTL Национальной корпорацией городского транспорта Перу (ENATRUPERU). Но ни одна корпорация никогда не становилась серьезным конкурентом внелегалам. Согласно расчетам Института, в период между 1965 и 1982 г. государство было вынуждено субсидировать (прямо или косвенно) созданные им транспортные организации на сумму 87,5 млн. долл., чтобы только поддерживать их на плаву.

Внелегалы же сохраняли комитеты как свои основные деловые и политические органы. Комитеты маршрутных такси стали комитетами микроавтобусов. Организации высокого уровня были вынуждены бороться за право представлять все более влиятельный в экономическом отношении сектор. FED оказалась в этом более успешной, чем ANEXOS, поскольку создала в январе 1967 г. Союз водителей микроавтобусов Лимы и объединила 95% комитетов. ANEXOS остался лишь малый процент, из которого она в мае того же года сформировала Союз общественных ТВКCFI и микроавтобусов Лимы.

Внедрение внелегалов в бюрократические круги

На десятом этапе представители этих союзов были включены в государственные структуры, ответственные за контроль платы за проезд и

регулирование транспортных перевозок. Сначала, вскоре после установления контроля за оплатой проезда на внелегальных маршрутах, такой структурой стало специально созданное Агентство по регулированию платы за проезд (ORETT).

Агентство ORETT было организовано для предотвращения кризисных ситуаций на транспорте и контроля цен на билеты. Оно включало представителей государства, перевозчиков, большинства министерств, вооруженных сил, студентов университетов. Плата за проезд сделалась предметом политического и бюрократического торга и в результате перестала быть показателем экономических сил рынка, преобразовавшись в мерило политической силы сторон, участвующих в переговорах. Это препятствовало достижению собственных целей государства, поскольку переговоры не могли привести к решениям, необходимым для рентабельной работы системы транспортных услуг. Потребность отдельных участников в укреплении своего положения в ORETT побуждала их к демонстрации политической силы через забастовки или марши протеста, не способствовавшие установлению мира в обществе.

После введения внелегалов в правительственные структуры по контролю платы за проезд, в 1970 г. их ввели в неофициальную Комиссию по технике и труду, служившую консультативным органом для Департамента безопасности дорожного движения. Политика, таким образом, проникла практически во все решения, касающиеся транспорта.

В то же время внелегальность транспорта нарастала. В 1971 г., через 6 лет после признания права внелегалов на эксплуатацию микроавтобусных маршрутов, они контролировали 70 из каждых 100 пассажирских транспортных средств, оставив лишь 30 на долю обычных компаний.

Большой бизнес: автобусы Д-300

Очередная стадия наступила, когда, невзирая на официальный запрет, внелегалы заменили свои машины на автобусы Д-300.

До 70-х годов внелегалы не могли использовать машины вместимостью более 12 пассажиров, поскольку это было запрещено законом 1965 г. Однако увеличивающиеся потребности — это было десятилетие наивысшего в истории Лимы роста населения, а равно и наивысшего уровня миграции — и недостаточная эффективность микроавтобусов требовали более вместительных машин для удовлетворения спроса. Ассоциация водителей транспорта "Хосе Гранада" и комитет "37-М", истинные пионеры в истории внелегального транспорта, взяли инициативу в свои руки.

Союзы перевозчиков знали по опыту, что для расширения масштабов деятельности им нужно объединить не технические, а политические ресурсы. Поскольку нельзя было просто пренебречь существовавшим запретом, они искали достаточно сильных союзников, заинтересованных в преодолении законодательных барьеров.

Союзы обратились к фирме "Крайслер" с предложением купить более 100 шасси модели Д-300 для сборки в Перу. С технической точки зрения Д-300 —

это устаревший трехтонный "Додж" с бензиновым двигателем, производимый в Бразилии и предназначенный для перевозки грузов, а не пассажиров. Затем они обратились в MORAVECO, национальное промышленное предприятие, предложив ему контракт на производство кузовов. В качестве образца была предложена модель, специально спроектированная для этого случая в США фирмой "Уэйн", — 43-местный автобус, почти в 4 раза более вместительный, чем допускалось правилами 1965 г.

Масштаб операции требовал финансовой помощи. "Хосе Гранада" и "37-М" обратились к помощи зарубежной банковской корпорации "Делтек". Они заключили контракт на доверительное управление капиталом, согласно которому "Делтек" покупала автомобили для внелегалов, а последние брали на себя регулярную выплату долга. В контракте ассоциация "Хосе Гранада" в качестве своего юридического адреса указала Кондевилью, бывшую тогда внезаконным поселением. Тот факт, что их партнеры не возражали, свидетельствует о признании внезаконного бизнеса.

Хотя внезаконны и объединились с "Крайслером" и "Делтек", им еще предстояло ввести Д-300 в эксплуатацию, при том что транспортные средства вместимостью более 12 пассажиров были действительно запрещены. Они придумали хитроумную уловку: убедили правительство, что здесь не нарушение закона, а политическая победа официальных властей. Министр транспорта и связи генерал Анибал Меса Куадра был приглашен на торжественное начало эксплуатации новых больших автобусов. Представитель "перуанской революции" не мог отказаться от участия в таком историческом событии.

Эта победа показательна во всех отношениях. Предпринимательское мастерство внезаконны употребило извращение общественного сознания, при котором в выборе базовой машины пришлось использовать не технические, а политические критерии. Кроме того, стало ясно, что внезаконны, подобно своим легальным предшественникам, могут достигать соглашений с государством об игнорировании закона.

Привилегии, но не права собственности

На двенадцатом этапе проходили активные переговоры между государством и внезаконными, завершившиеся в 1976 г. открытой конфронтацией. В результате внезаконны утратили свой полужурегальный статус и были вынуждены работать исключительно в рамках внезаконной системы.

FED, присоединившаяся в 1969 г. к возглавляемой коммунистами CGTP, поскольку последняя была одобрена военным правительством, вышла из нее в 1973 г., чтобы установить еще более тесные связи с правительством. Она присоединилась к Конфедерации рабочих перуанской революции (СТРР) — профсоюзному органу диктатуры и тем самым настолько укрепила свое положение на переговорах с властями, что любой комитет, желавший чего-то добиться, должен был войти в нее. В июле 1976 г. Хуан П. Луна мог заявить, что транспортники "вошли в правительство".

FED пыталась укрепить внезаконные права на маршруты, чтобы сделать транспортные услуги более стабильными и гарантированными. Однако успеха эти попытки не имели. Напротив, тесные политические связи между перевозчиками-внезаконниками и военным правительством надумали военных, что можно, ограничив права перевозчиков и усилив их зависимость, укрепить контроль над ними. В соответствии с этим ежегодно с 1970 по 1975 г. накладывался запрет на введение новых маршрутов, хотя в порядке исключения уже существовавшие маршруты получали статус регулярных. Государство компенсировало такое негативное отношение к внезаконникам предоставлением им по линии FED всевозможных привилегий: освобождало от налогов, от таможенных пошлин на автомобили и запасные части, от обязанности выполнять определенные правила.

Ни одна из этих привилегий не компенсировала недостаток защищенности и стабильности, и разочарованные перевозчики в июле 1976 г. объявили забастовку, сопровождавшуюся яростными политическими демонстрациями. В отместку бывшим союзникам военное правительство аннулировало выданные концессии. И до 1981 г. внезаконники действовали без какого-либо правительственного признания, опираясь лишь на силу внезаконной системы. При этом они укрепились настолько, что в 1979 г., по-прежнему отказывая им в праве на открытие новых маршрутов, государство возложило на внезаконников ответственность за разрешение транспортных конфликтов.

В то же время в FED сменилось руководство. В 1978 г. FED вышла из CTRP и стала независимым союзом, а Хуан П. Луна уступил лидерство Эрнанду Чан Лофоку. Ни одно из этих событий не помешало внезаконникам увеличивать свое влияние в сфере транспортных услуг. В 1981 г. 81 из 100 автобусов принадлежал им.

Поиск еще более вместительных машин

Следующий шаг был сделан, когда владельцы автобусов опять вступили в сделку с международными партнерами. Стремясь удовлетворить растущий спрос, перевозчики решили перейти к эксплуатации автобусов на 80 пассажиров.

После нефтяного кризиса 1973 г. и падения генерала Веласко в 1975 г. военному правительству пришлось расстаться с политикой низких цен на бензин. Эксплуатация бензинового Д-300 стала крайне дорогой, а правительство по-прежнему не разрешало повысить плату за проезд. Внезаконники пришли к выводу, что нужно переходить на более вместительные машины. Первой стала Д-500 — грузовик той же фирмы "Крайслер", с более длинным шасси, чем у Д-300. MORAVECO и Томас спроектировали кузов, рассчитанный на 71 пассажира. Из-за бензинового двигателя этот автобус был не очень привлекателен, хотя некоторые владельцы меняли бензиновый двигатель на дизельный фирмы "Перкинс".

Вслед за Д-500 появились другие крупногабаритные автобусы. Появился "Крайслер Д-800", также с кузовом перуанского производства, но с двигателем, способным работать как на бензине, так и на дизельном топливе. Затем

последовал "Вольво-ВВ-57", спроектированный специально для перевозки пассажиров, имевший дизельный двигатель и 60 посадочных мест.

Но всего этого было недостаточно. Более того: возникала масса трудностей при заключении контрактов и получении кредитов. Тогда союзы и федерации решили действовать напрямую. FEI? оказала содействие в создании корпорации, названной "Транспортес С. А." (TRANSA). В задачу корпорации входило приобретение машин для внелегалов. FED воспользовалась тарифными льготами, предоставленными в последние годы военной диктатуры, и вошла в контакт с представителями фирмы "Мерседес Бенц" в Аргентине, которых заинтересовал совместный бизнес. Так были приобретены специально спроектированные автобусы на 80 пассажиров, с кузовами аргентинского производства и дизельными двигателями.

Перуанская фирма "Сканиа Вабис" предложила группе транспортников, не входившей в TRANSA, автобус "Марко Поло" бразильского производства. Это был весьма современный автобус, специально спроектированный для пассажирских перевозок, снабженный дизельным двигателем с турбонаддувом и позволявший перевозить до 80 пассажиров. Цена каждого автобуса составляла 72 тыс. долл. Возникли уже финансовые проблемы; "Сканиа" через свою штаб-квартиру в Бразилии обратилась в бразильскую систему страхования экспортных кредитов с просьбой рассматривать перевозчиков как конечных покупателей автомобилей, и страховая компания согласилась.

Для предоставления гарантий использовалось по меньшей мере 4 метода. В первую очередь представители "Сканиа" в Перу проанализировали ценность маршрута. Затем они объединили заинтересованных перевозчиков в группы по пять человек - с большим и меньшим количеством имущества, чтобы каждый мог поручиться за другого. Им было предложено заложить свои дома на 50% цены автобусов. Хотя большинство перевозчиков жили во внезаконных поселениях и не имели законных прав собственности на жилье, "Сканиа" пошла на эту сделку. Была сделана оценка домов и земли и подписана закладная, по которой водители после получения автобусов передавали свои права на дома и землю фирме "Сканиа". В качестве дополнительной гарантии фирме закладывался еще и новый автобус.

Внезаконное право собственности и маршруты, таким образом, стали приемлемой гарантией в коммерческих сделках. Было неявно признано, что внезаконная система настолько устойчива, что позволяет совершать подобные сделки даже после того, как государство аннулировало все концессии неформалов.

Легальность убивает

На четырнадцатом этапе внезаконлы были практически легализованы, с чего и начался упадок.

Изменение политического режима в 1980 г. предоставило внезаконлам возможность упрочить контакты с государством, а власти получили возможность наращивать давление на них. В январе 1981 г. внезаконлы организовали массовую забастовку, которая закончилась подписанием

компромиссного соглашения между их лидерами и властями. Государство вновь признало их права на организацию новых маршрутов и включило их лидеров в состав Совместной технической комиссии, созданной для регулирования деятельности в области транспорта на следующие четыре года. Взамен государство хотело получить поддержку внелегалов или хотя бы их политический нейтралитет, а также их неизменную готовность терпеть политический контроль над платой за проезд и над данной сферой услуг в целом.

В результате контроля плата за проезд в период с 1980 по 1984 г. снизилась на 15% в реальном выражении, а задолженность (выраженная в долларах) за приобретение крупногабаритных транспортных средств возросла вследствие девальвации на 1675,5%. Одновременно правительство ввело налог на бензин, и этот налог в сочетании с инфляцией увеличил цену на бензин на 1727,3%. В сложившейся ситуации, вместо того чтобы утвердить реалистичную плату за проезд, учитывающую затраты на приобретение и импорт автомобилей и запасных частей, выход на рынок капиталов и т.д., правительство избрало традиционную политику детального обсуждения перемен, бюрократизируя и еще более усложняя положение дел.

В январе 1984 г. государство основало Фонд финансирования наземного транспорта, предназначенный для субсидирования владельцев автобусов и финансирования их закупок. Им было разрешено уплачивать налоговую задолженность по частям, они освобождались от таких налогов, как налог на продажу, налог на фонд заработной платы и налог на капитализацию активов после переоценки; прекращались все судебные разбирательства, направленные против водителей. Спустя два месяца был установлен специальный режим импорта, узаконивший беспошлинный ввоз автомобилей в случае их сборки внутри страны. В 1985 г. в последней отчаянной попытке спасти водителей-внелегалов государство издало Закон о наземном транспорте, дабы "... содействовать созданию системы, которая соотносила бы плату за проезд с реальными затратами на предоставление услуг, чтобы дать возможность владельцам общественного транспорта избежать финансового краха".

Но все эти меры лишь продлевали агонию. Ни одна из них не могла компенсировать удешевление проезда, рост налогов и удорожание топлива, тяготы государственного контроля и необходимость удовлетворять новым требованиям. Владелец автобусов приходилось снимать детали с одних машин, чтобы продолжать работу на других.

В этой ситуации их лидеры были вынуждены заявить: "Мы проедаем собственные автомобили". Когда же доходы упали и работа стала убыточной, они перестали обслуживать свои автомобили. Внелегалы начали разоряться.

Новое поколение внелегалов

Последний этап в этой истории начался, когда появились пираты, т.е. внелегалы, использовавшие углублявшийся кризис системы для захвата данной сферы деятельности.

В то время как водители автобусов чинили изношенные автомобили, сидели по уши в долгах и расходовали массу времени на канцелярскую волокиту и переговоры с государством, их позиции постепенно завоевывались новым поколением внелегалов, причем почти теми же приемами, какими их предшественники теснили автобусные компании до 1965 г.

Узнаваемые по модернизированным вариантам тех же машин, что и двадцать лет назад, и по пиратским флажкам на ветровом стекле, новые внелегалы распространялись очень быстро. По нашим оценкам, в 1984 г. их насчитывалось около 6800 против 7969 водителей-внелегалов, чьи маршруты подвергались захвату.

Так же как прежде автобусные компании, владельцы автобусов потеряли возможность удовлетворять растущий спрос на услуги и были вытеснены теми, кто, не нес расходы на ведение дел с государством и мог брать за проезд более высокую плату и обеспечивать услуги лучшего качества. (В среднем пираты берут за билет на 63% больше государственных расценок.) Спад и возрождение пассажирских перевозок повторили прошлое, однако теперь жертвами стали прежние захватчики. То же может произойти и с пиратами. Государство вскоре начало поглощать их, обеспечивая им всяческую заботу в обмен на подчинение правительственному контролю.

Объем внелегальных пассажирских перевозок тем не менее продолжал нарастать. К 1984 г. прежние внелегалы и новые пираты владели 91 из каждых 100 машин в общественном транспорте. Лишь 9 принадлежали обычным автобусным компаниям.

Тайна периодических банкротств

Действующая логика и эволюция транспортных услуг оправдывают иронический вывод: всякий раз, когда группе легальных или внелегальных бизнесменов удается создать законченную систему услуг, эта группа начинает разоряться.

Автобусные компании вытеснили с рынка компанию "Метрополитен" и в свою очередь были вытеснены к 1965 г. владельцами автобусов, уступившими место новым пиратам 20 лет спустя. История транспорта представляет собой заколдованный круг банкротств, за которые в значительной степени ответственна правовая система, созданная государством.

Однако правовая система никогда не рассматривалась как проблема. Люди предпочитали клеймить внелегалов, бюрократию или правительство. Между 1926 и 1984 г. ответственность за транспорт передавалась из рук в руки пятнадцать раз: за ветвью исполнительной власти, которая курировала транспорт до 1921 г., последовало Министерство муниципального транспорта в 1926 г., Министерство общественных работ в 1927 г., Министерство дорог и автотранспорта в 1929 г., Управление омнибусов Министерства дорог и автотранспорта в 1934 г., Координационный совет по транспорту в 1942 г., Министерство наземного транспорта и перевозок в 1946 г., Министерство перевозок в 1963 г., Министерство городских перевозок и Министерство наземного транспорта в 1969 г., Министерство перевозок в 1972 г.,

преобразованное в следующем году в Исполнительный комитет наземного транспорта и Министерство наземных перевозок в 1981 г.

Дело, видимо, в том, что на протяжении многих лет правовая система не позволяла проявляться громадной энергии и предпринимательскому таланту легальных и внезаконных предпринимателей. Похоже, что система создана для взаимодействия лишь с очень малым количеством заинтересованных групп, а не с предпринимателями в целом. Официальное признание перевозчиков рассматривается не как право, а как привилегия, даруемая в обмен на принятие политического вмешательства и многочисленных тягот, включая контроль платы за проезд.

Такая ситуация полностью изменила поведение водителей транспорта и переместила конкуренцию в области транспортных услуг со стоимости и качества на безопасность. Вместо снижения цен на билеты и повышения качества и комфорта, многие годы методами конкуренции были уменьшение безопасности и уплата взяток чиновникам. Одной из многих привилегий, полученных в обмен на подчинение правительственному контролю, было ослабление требований к безопасности со стороны властей. Когда правительство постановило, что водители автобусов должны платить лишь 10% суммы штрафов, налагаемых полицией, или когда оно запретило полиции задерживать автобусы при почти любых нарушениях правил движения, оно в действительности снизило стимулы к безопасному поведению.

Попытки судов косвенно наказывать нарушение правил безопасности через предъявление гражданских исков были сорваны тем же самым путем. Законодательство четко определяет контрактную ответственность, а именно ответственность водителя транспортного средства за его пассажиров, и внеконтрактную ответственность, т.е. ответственность водителя перед остальными участниками уличного движения. Однако юридические процедуры настолько запутанны, а наказания столь смехотворны, что затраты на привлечение водителя к суду намного превышают получаемые выгоды. Другими словами, система такова, что государству проще установить детальный контроль над транспортными услугами, чем создать надлежащую инфраструктуру как для пассажиров, так и для других участников дорожного движения.

Все вышеописанное сделало систему перевозок в Перу одной из самых опасных в мире, гораздо опаснее, чем в крупных городах Европы. В дорожных происшествиях в Перу гибнет в 11 раз больше людей, чем в ФРГ, и в 19 раз больше, чем в Великобритании. В 1984 году одна авария со смертельным исходом приходилась в Лиме на 260 автомашин, в ФРГ — на 2183 и в Англии — на каждые 3729 автомашин. Эти потрясающие цифры характеризуют еще и величину материальных потерь общества, которая составила в 1984 г. 9,15 млн. долл. Такую цену перуанское общество вынуждено платить, поскольку целью государственных расходов является политический контроль над водителями, а не технический контроль над транспортными средствами. Сложившаяся ситуация привела к крушению надежд и огромному разочарованию тысяч индивидуальных водителей, которые благодаря только своему труду и сбережениям обеспечивали 91% массовых перевозок.

Эти проблемы могут привести на мысль, что внезаконный транспорт должен быть полностью заменен общественными транспортными корпорациями, нацеленными на соблюдение стандартов безопасности и качества. Но такое решение потребовало бы грандиозных затрат. Институт подсчитал, что если бы государство решилось исключить или запретить внезаконный транспорт, то лишь 9 из каждых 100 машин общественного пользования смогли бы выйти на линию и обслужить лишь 21% тех, кто ежедневно пользуется этой услугой. Резкое сокращение городских пассажирских перевозок очень тяжело ударило бы по беднейшим слоям населения. В некоторых внезаконных поселениях практически замерло бы движение.

Чтобы заменить внезаконный парк автобусов государству в 1984 г. пришлось бы выложить 620 млн. долл. — 41,2% всех государственных инвестиций в стране. Плюс ежегодное инвестирование в среднем еще 49 млн. долл., чтобы удовлетворять рост спроса на транспорт. При сохранении существующей платы за проезд это потеря 93 млн. долл. в год. Короче говоря, инвестиции для замены внезаконных увеличили бы и без того огромный бюджетный дефицит еще на 7,2%. И это без учета соответствующей инфраструктуры (заправочные станции, ремонтные мастерские и т.д.), которая потребовала бы не менее 400 млн. долл.

Остаются нерассмотренными еще несколько вопросов. Почему водители-внезаконники не могли получить законный статус без нарушения закона? Почему они получили лишь фактическое признание, но так никогда и не обрели вполне законного положения, которое обеспечивало бы им надежную независимость, хотя их деятельность в точности отвечала целям государства? Почему, когда они добились некоторой легализации, это привело их к банкротству? Почему перуанское общество не смогло определить истинные причины хаоса в транспортной системе и вместо этого принялось осуждать водителей-внезаконников? Мы убеждены, что эти проблемы порождены правовой системой Перу, рассмотрению которой и посвящаются следующие главы.

Глава 5. Издержки и значение закона

-  *Цена подчинения закону*
-  *Издержки доступа*
-  *Цена внезаконности*
-  *Последствия издержек от законопослушности и деятельности вне рамок закона для всего народного хозяйства*
-  *Правовая система предопределяет развитие*

В предыдущих главах мы детально рассмотрели вопрос о том, как появилась и развивалась внезаконная деятельность в трех определенных областях. Мы рассчитывали, что, опираясь на эмпирические исследования, нам удастся описать фундаментальные характеристики системы внезаконных норм, выявленных исследователями Института свободы и демократии, и проследить их историческую эволюцию, выявить движущую ими логику.

Все это показало, что жизнь в нашем обществе требует громадных и напрасных издержек, которые вынуждены нести в равной степени те, кто действуют легально или нелегально. Мы увидели, как происходят захваты, как растет напряженность дорожного движения и увеличивается число дорожно-транспортных происшествий. Как постоянная правовая неопределенность отвлекает ресурсы, силы и изобретательность от плодотворной деятельности на политические акции, имеющие целью избежать правовых санкций и добиться признания присвоенных нелегальных прав.

Считалось, что эти проблемы порождены множеством причин — миграцией, несправедливым распределением доходов, безработицей, даже климатом. Но по мере продолжения наших исследований становилось ясно, что ни одна из этих причин не может объяснить величину и сложность возникших проблем. Миграцией можно объяснить рост числа жителей столицы. Несправедливым распределением доходов — сам факт миграции. Безработица объясняет избыток рабочей силы. Климат показывает, почему определенный тип городского строительства возможен в данных географических условиях. Однако ни один из этих факторов не дает ответ, почему люди решают захватить землю для строительства домов, занять улицы для торговли, завладеть маршрутами для обеспечения транспортных услуг. Короче говоря, никто не в состоянии определить, почему одни предпочитают действовать в рамках закона, а другие — нелегально, также как никто не может предсказать результаты того или иного процесса.

Вот почему мы решили обратиться к самим нелегалам. Так мы узнали, что их главные претензии — к закону, поняли, зачем им было нужно признание в рамках правовой системы. Мы решили изучить правовую сторону вопроса и определить, как она влияет на принятие решения — действовать ли в рамках закона или нелегально, а также на результаты этого выбора. Для количественной оценки этого влияния Институт провел ряд полевых исследований.

Ниже представлены результаты наших исследований. Во-первых, мы показываем цену подчинения законам, — а она сказывается в принятии решений о начале, продолжении или прекращении деятельности в рамках закона или нелегально. Затем речь идет о цене нарушения законов — чем приходится платить за отсутствие защиты и дополнительные возможности, возникающие при деятельности внеправовых институтов. Мы продемонстрируем также, во что обходится все это перуанскому обществу в целом. И, наконец, мы рассмотрим значение закона вообще и особенно в процессе развития.

Исследования Института подтверждают, что эффективность экономической деятельности зависит от регулирующего ее закона. Именно в этом смысле мы будем говорить о "хороших законах" и "плохих законах" — закон хорош, если он гарантирует экономическую эффективность и способствует ей, и плох, если препятствует ей или ухудшает ее. Из-за плохих законов нам приходится слишком дорого платить за законопослушность; из-за отсутствия хороших законов мы вынуждены нести издержки деятельности вне рамок закона.

Цена подчинения закону

В любой деятельности люди дважды определяют свое отношение к законопослушанию: когда они ее начинают и когда решают вопрос — продолжать ли дальше.

Для аналитических целей Институт использует две концепции: "цена доступа" к сфере деятельности и "цена продолжения" ее. Такой подход позволяет изучить все требования, которым должны удовлетворять граждане для получения права легально заниматься определенной экономической деятельностью, а затем все требования, которым необходимо удовлетворять, чтобы остаться в рамках закона. Мы стремились узнать, как влияют эти издержки на индивидуальный выбор.

Мы оценивали различные издержки доступа к деятельности в рамках закона и издержки продолжения этой законопослушной жизни. Но следует понимать, что среднестатистический гражданин ничего подобного не делает. Тот, кто отрицает правовую систему или использует ее, лишь весьма приблизительно рассчитывает, во что может обойтись подчинение требованиям закона и что можно получить взамен. Выбор базируется не на точной оценке, а на смутном представлении -подобном тому, что лес страшнее отдельных деревьев. Наше исследование показывает, что готовность перуанцев действовать вне рамок закона в значительной степени есть результат рациональной, хотя и не очень детальной, оценки издержек законопослушания.

Издержки доступа

Ни одним из изученных Институтом видов экономической деятельности нельзя заниматься на законных основаниях без предварительного выполнения ряда требований. Чтобы определить эти требования и связанные с ними затраты, Институт изучил четыре сферы деятельности, в которых внезаконность была основной социальной проблемой: промышленность, жилищное строительство, торговлю и транспорт.

Издержки доступа к производственной деятельности

Для измерения издержек доступа к промышленности Институт был вынужден прибегнуть к имитации. Начиная исследования, положенные в основу этой книги, мы услышали самые противоречивые оценки того, насколько сложно развернуть промышленное производство. Опрошенные нами законопослушные бизнесмены свидетельствовали, что предварительные процедуры весьма обременительны, а действующие вне рамок закона просто содрогались при

разговоре о них, но юристы утверждали, что процедуры достаточно просты и требуют немного времени. Мы решили разобраться в этом сами.

Летом 1983 г. группа исследователей Института основала в предместье Лимы фабрику по пошиву одежды и прошла все бюрократические процедуры, необходимые для ее регистрации в соответствии с законом. Для простоты группа имитировала развертывание бизнеса одним владельцем, а не товариществом или акционерным обществом.

С этой целью они арендовали помещение, установили там швейные и вязальные машины и другое необходимое оборудование, а также наняли четырех студентов университета для прохождения различных бюрократических инстанций под наблюдением юриста, хорошо знающего административное право. Выбранный для имитации вид деятельности не только широко распространен в Перу, но и весьма репрезентативен. Для регистрации такого рода предприятия нужно пройти 60% бюрократических процедур, общих для всех видов промышленной деятельности, и 90% процедур, необходимых для неинкорпорированных предприятий.

Было решено испытать на себе всю без исключения канцелярскую волокиту, как это приходится делать простому человеку, и давать взятки лишь после исполнения всех законных требований, когда взятка становилась единственным способом завершить регистрацию и продолжить эксперимент. В ходе эксперимента у команды имитаторов 10 раз вымогали взятки для ускорения регистрации. Дважды они вынуждены были согласиться, поскольку другого способа продолжать эксперимент не представлялось. В восьми случаях они избежали дачи взяток, хотя это оказалось нелегко. Имитация была организована так, словно имитаторы ежедневно приезжают из внезаконного поселения Вилла Эль Сальвадор в различные административные центры. Они переходили из офиса в офис, делали детальные записи, замеряли время, потраченное на разные формальности, и собрали массу требуемых документов.

Результаты показали, что человек со скромными средствами должен потратить 289 дней на бюрократические процедуры, требуемые для заполнения 11 документов, и лишь после этого сможет открыть небольшое предприятие.

По завершении имитации мы рассчитали издержки на все необходимые процедуры. По нашим расчетам все вместе обошлось в 194,4 долл. Почти десятимесячное ожидание разрешения открыть дело привело бы к потере чистого дохода в 1036,60 долл. Общие затраты на законную регистрацию предприятия составили, таким образом, 1231 долл. — 32 минимальные месячные зарплаты.

Эти первоначальные результаты показали не только трудность доступа к промышленной деятельности, но и абсурдность утверждения, что законы не создают проблем. Они показали также абсолютную бесцельность всего порядка: несмотря на 289 дней, проведенных имитаторами в присутственных местах, и 11 полученных ими разрешений, ни в одном из этих присутственных мест никто не заподозрил, что участвует в игре.

Цена доступа к жилью

Следующим шагом было изучение цены доступа к жилью.

Использовать метод имитации оказалось невозможным, поскольку для этого было бы необходимо создать ассоциацию или кооператив и привлечь несколько сот человек к участию в длительном эксперименте. Нам удалось использовать два непрямых метода. Анализируя содержание законов, мы смогли выяснить характеристики различных процедур;

анализируя административную практику, мы определили среднюю продолжительность этих процедур. Данное исследование охватывает те единственные три ситуации, в которых власти выделили землю под строительство в период между 1981 г. (годом принятия Закона о муниципалитетах) и датой проведения исследований сотрудниками Института. Следует отметить, что в тот же самый период произошло несколько сот захватов.

Мы выяснили следующее: если группа небогатых людей решает получить городскую землю для жилищного строительства легально, она должна добиться официального разрешения на пользование пустующей государственной землей, представить план урбанизации, получить разрешение на строительство и сертификат соответствия строений одобренному плану. Процесс занимает в среднем 83 месяца (6 лет и 11 месяцев), если выполнять все установленные требования.

В данном случае закон требует непропорционально больших затрат. Есть смысл кратко рассмотреть каждую из основных стадий этого процесса.

Получение государственной земли

Если заинтересованные стороны не могут купить уже урбанизированный участок земли и решают построить дом на вполне законных основаниях, они должны испросить разрешение на получение государственной земли.

Эта процедура занимает 43 месяца (3 года и 7 месяцев). В ней участвуют до шести министерств, в том числе президент Республики. Ввиду продолжительности процедуры Институт решил выяснить последовательность необходимых административных шагов и ответить на вопрос, является ли такая длительность всех процедур следствием сопротивления бюрократии или же это результат необходимости строгого исполнения установленных правил. 43 месяца, необходимые для получения разрешения, являются результатом 207 бюрократических процедур, которые затрагивают 48 различных правительственных учреждений. Каждая процедура занимает примерно одну рабочую неделю.

Следует отметить, что всякий человек, приобретающий государственную землю, получает в конце процесса неполноценное право владения. Например, в отличие от обычного владельца частной собственности, получатель государственной земли может продать или заложить ее лишь с согласия

провинциального правительства. Такая правовая дискриминация задевает только людей с небольшими средствами, более всего нуждающихся в приобретении государственной земли для строительства жилья.

Не следует полагать, что темный процесс получения разрешения идет сам по себе. Он требует времени, информации и ресурсов. Чтобы подсчитать издержки, Институт взял за основу некую гипотетическую ассоциацию жилищного строительства, состоящую из 244 членов, и рассчитал затраты каждого члена ассоциации на приобретение честным путем официального разрешения на клочок земли, где он мог бы построить свой дом.

По нашим оценкам на выполнение процедур получения разрешения ассоциации придется затратить 526 019 долл. Каждый участник тратит 2156 долл... Другими словами, всякий, кто в то время получал минимальную месячную зарплату, должен был отдать свой полный доход за 4 года и 8 месяцев.

Согласование инфраструктуры

Выделенную государством землю следует осваивать. Согласно определению из Национальных строительных правил это "процесс, включающий изменение использования сельской или пустующей земли и предусматривающий создание коммунальных сооружений".

Строительство не может вестись произвольно — в соответствии со вкусами и финансовыми возможностями владельцев. Любой план застройки участка должен прежде всего принимать во внимание назначение земли, определенное зональными правилами, минимальные стандарты качества и максимально допустимую нагрузку на инфраструктурные сооружения.

Только при соответствии плана всем критериям может быть начата застройка участка. Необходимые согласования занимают в среднем 28 месяцев и включают по меньшей мере три стадии, каждая из которых требует привлечения городского совета-Лимы: утверждения подготовительных разработок, утверждение планов и выдачи разрешений на внесение изменений в эти планы.

Разрешение на строительство

И, наконец, когда земля уже получена и создана инфраструктура, можно начинать застройку. Но сначала нужно получить разрешение на строительство, а когда оно закончено — получить сертификат соответствия застройки ранее утвержденному плану. Институт обнаружил, что для получения этих двух документов в городском Совете требуется обычно около 12 месяцев.

Очевидно, что люди захватывают землю и строят дома в нарушение закона прежде всего потому, что законные каналы доступа к земле чрезвычайно трудно проходимы.

Бессмысленность ограничений делается особенно удручающей, если вспомнить, что от силы 5% национальной территории в настоящее время используется для хозяйственных целей. Экономическое значение остальным 95% придает лишь деятельность людей. Застройка — обычный способ сообщить ценность земле, но именно этот путь и ограничен законом.

83 месяца нужно убить на получение разрешений на землю, на создание инфраструктуры, на строительство. Этот срок следует рассматривать как главное препятствие, делающее законопослушание настолько дорогим, что для людей со скромным достатком единственным выходом является внезаконная застройка. Это типичный пример плохого закона.

Цена доступа к торговле

Далее Институт изучил условия доступа к торговле, ведущейся по закону. Только существующие ограничения способны объяснить, почему лимчане, нарушая закон, торгуют на улицах или на рынках. Институт изучил два пути, предлагаемых каждому желающему торговать на законных основаниях — открытие магазина и строительство рынка или торгового центра. В первом случае мы использовали тот же подход, что при изучении промышленности: мы имитировали открытие магазина. Во втором мы поступили так же, как при изучении жилищного строительства: мы исследовали существующие законы и проанализировали рынки или торговые центры, построенные уличными торговцами.

Открытие магазина в рамках закона

Исследователи вели себя как обычные люди со скромным достатком: проходили через различные процедуры без всяких хитростей, выполняли предъявляемые требования и пытались избежать взяток. Для проведения эксперимента был выбран район Сан-Хуан де Мирафлорес. Это новый, процветающий в коммерческом отношении район с хорошими дорогами. Были арендованы и оборудованы подходящие помещения, и эксперимент начался.

Имитация показала, что для законного открытия небольшого магазина нужно пройти ряд бюрократических процедур в трех различных правительственных департаментах. Для этого требуется 43 дня и 590,56 долл., что составляет 15 минимальных месячных зарплат по состоянию на дату окончания эксперимента.

Ясно видно, как существующие правила толкают людей на пренебрежение законом.

Строительство рынка

Институт изучил пять реальных случаев, когда продавцы организовывались, чтобы построить свои собственные рынки. Эти случаи охватывают основные торговые районы города.

Исследование показало, что для строительства рынка в рамках закона нужно примерно 17 лет — от создания мини-рынка до возникновения надлежащим образом оборудованного рынка. Если вычесть время, необходимое торговцам для незаконного объединения, то период ожидания составит по меньшей мере 14,5 года и может служить чистым показателем величины затрат на доступ к настоящему рынку. (Крупные застройщики, действующие в рамках закона, тратят на все это 100 дней).

Трудности строительства собственных новых рынков объясняют, почему многие становятся уличными торговцами. Ведь рынки появляются лишь тогда, когда торговцы организованы и начинается процесс накопления сил и ресурсов. Этими же трудностями объясняется и тот факт, что многие остаются уличными торговцами намного дольше, чем хотели бы. Но несмотря ни на что, за последние 20 лет на каждый государственный рынок торговцами было построено 12 рынков. Не будь ограничений, они построили бы куда больше.

Цена доступа к транспорту

И, наконец, мы подошли к вопросу о цене доступа к транспорту. Здесь все намного проще, чем в промышленности, жилищном строительстве и торговле, и в то же время более драматично. Иными словами, законного доступа к этому виду деятельности не существует.

Поэтому Институт не проводил имитации и не рассматривал реальных случаев, поскольку их не было, а обратился непосредственно к закону, чтобы определить существующие препятствия. Нынешняя процедура получения права на перевозку пассажиров такова.

Во-первых, лишь государство дает право осуществлять перевозки. Никакая группа перевозчиков не может сорганизоваться и запросить о выделении маршрута. Тем самым полностью исключается свобода доступа к транспортной деятельности. Во-вторых, лишь власти могут решить, на каких маршрутах следует увеличить транспортное обслуживание. После того, как потребности выявлены, никто не имеет права обращаться с предложением своих услуг, поскольку власти обязаны предложить новый маршрут существующим в районе комитетам или компаниям. Последние получают новые права, и

происходит расширение маршрута. Только если лицензированные перевозчики не в состоянии удовлетворить запрос, власти вправе вовлечь в эту деятельность третью сторону.

В интересах точности Институт предпринял дальнейшее исследование, исходя из гипотезы, что правовых препятствий не существует, но все бюрократические препоны остаются на месте, а министерство транспорта и связи по-прежнему несет ответственность за дела такого рода.

Исходя из этого, представители Института опросили чиновников министерства, чтобы узнать их предположения о том, какой могла бы быть гипотетическая процедура получения доступа к транспортной деятельности. Выявились две возможности. Во-первых, группа людей может внелегально сформировать комитет и запросить концессию на микроавтобусный маршрут. Во-вторых, группа людей может создать корпорацию и запросить концессию на автобусный маршрут.

Чтобы получить концессию на маршрут микроавтобуса, нужно примерно 26 месяцев, а на маршрут автобуса — около 27 месяцев.

Основные результаты наших исследований мы выразили через показатели издержек доступа к промышленности, жилищному строительству, торговле и транспорту. Эти издержки создаются действием правительственного регулирования, включающего разные по своему значению и природе меры. Это регулирование, несомненно, возникло из желания исправить недостатки рынка и улучшить планирование или сделать частную деятельность более рациональной, но дало обратный эффект. Появились новые затраты, дискриминирующие людей по уровню дохода и гарантирующие тем, кто находится в лучшем финансовом положении, более легкий доступ к преимуществам законопослушной деятельности. А беднякам пришлось заниматься вполне хорошими видами деятельности — строительством, торговлей, производством, перевозками — вне рамок закона. У нас плохие законы.

Цена продолжения деятельности в рамках закона

Выявив взаимосвязь людей и законов при начале разных видов экономической деятельности, Институт изучил эту взаимосвязь в ходе самой деятельности. В этот период люди также вынуждены подчиняться большому числу различных правил, чтобы остаться в рамках закона. Для обозначения данного явления мы придумали выражение "цена продолжения деятельности в рамках закона".

В широком смысле это выражение охватывает множество сложных ситуаций. Оно в равной степени подразумевает издержки, порождаемые самими законами, — налоги, подчиненность бюрократическим процедурам, соблюдение некоторых обязательных норм при руководстве персоналом, более высокие ставки платежей за коммунальное обслуживание, — а также издержки, косвенно создаваемые правовыми институтами в целом — нестабильностью правовой системы, негарантированностью прав собственности, неэффективностью судопроизводства при разрешении конфликтов или взыскании долгов. Поскольку невозможно охватить все эти аспекты сразу,

Институт сосредоточился на изучении прямых затрат. Мы проанализировали отчеты о прибыли. Анализ ограничивался лишь промышленными предприятиями.

Мы отобрали 50 небольших промышленных фирм, нанимающих не более четырех работников. Фирмы работали в отраслях, для которых характерен высокий удельный вес внезаконной деятельности: хлебопечение, изготовление трикотажных изделий, пошив одежды, пошив обуви (за исключением резиновой и пластиковой), производство мебели и столярные работы.

Анализируя эту выборку, исследователи обнаружили, что законопослушание обходится небольшой производственной фирме в 347,7% ее посленалоговой прибыли и в 11,3% ее производственных издержек. Иными словами, если бы не затраты на подчинение закону, прибыли фирм, а значит их сбережения и потенциальный инвестиционный капитал, были бы вчетверо выше.

Наша выборка помогла также определить относительную роль разных видов затрат. Исследователи сгруппировали издержки по группам: налоговые, неналоговые и расходы на коммунальное обслуживание. Оказалось, что 21,7% затрат на законопослушание приходится на налоги, 72,7% — на другие требуемые законами цели и оставшиеся 5,6% — это затраты на коммунальное обслуживание. Другими словами, из каждых 100 долл., которые небольшая промышленная фирма обязана уплатить, чтобы остаться в рамках закона, 22 долл. приходится на налоги, 73 долл. — на другие требуемые законом цели, и 5 долл. — на коммунальное обслуживание.

В "другие требуемые законом затраты" входят расходы на требуемые законом административные процедуры. Чтобы рассчитать время, поглощаемое этими процедурами, Институт проанализировал деятельность 37 закономерно зарегистрированных компаний, действующих в областях с относительно высоким уровнем незаконности: в производстве продуктов питания, деревянной мебели, текстиля и одежды, химических изделий и пластмасс, печатной продукции, металлоизделий, механических изделий и игрушек. Обнаружено, что компании затрачивали примерно 40% общего рабочего времени их административного персонала на исполнение бюрократических процедур. В среднем каждый из этих служащих посвящал два с половиной дня в неделю такой работе — гигантская растрата ресурсов!

Издержки на законопослушание не позволяют свободно распоряжаться прибылью, возникающей в результате деятельности фирмы, и таким образом влияют на потенциальную прибыль компаний. Последние могут использовать только 23,3 долл. из каждых 100 долл. "излишков", представляющих собой потенциальную прибыль, а оставшиеся 76,7 расходуются на выполнение требований закона. Вопреки возможным предположениям, лишь 17,6 долл. из этой суммы идут на уплату налогов; 59,1 долл. идут на другие цели.

Прежде всего мы можем сделать вывод, что налоги — не главная проблема, и что не налоговая политика определяет выбор — действовать в рамках закона или незаконно. Сердцевину проблемы составляют иные требуемые законом расходы. Деловые люди должны подчиняться массе правил, начиная от

заполнения бесконечного числа документов в правительственных учреждениях и кончая жестким администрированием своего персонала. Похоже, что именно это оказывает решающее влияние на выбор между ведением дел в рамках закона или внезаконно. Наш анализ свидетельствует, что трудоемкие технологии повышают бремя законопослушания и толкают к капиталоемким технологиям. Люди, вытолкнутые из производства, которым также не по силам законопослушание, подаются во внезаконные. Поскольку в Перу в избытке скорее труд, чем капитал, результатом является неэффективное использование ресурсов, разрушительно действующее на общество в целом. Законы Перу поощряют скорее сверхкапитализацию производства -- просто за счет механизмов, которые делают законную занятость чрезмерно обременительной.

Мы можем также заключить, что издержки на послушание законам, по всей видимости, сильно влияют на тактику и стратегию бизнеса, определяют при любых технологиях производства как приемы ведения дела, так и результаты. Эти издержки изменяют распределение ресурсов и повышают производственные затраты в целом, ограничивают мобильность факторов производства, увеличивают издержки транзакций. Независимо от эффективности используемых технологий, это изменяет прибыльность фирм. Процветание компании в меньшей степени зависит от того, насколько хорошо она работает, и в большей — от издержек, налагаемых на нее законом. Предприниматель, который лучше манипулирует этими издержками или связями с чиновниками, оказывается более успешным, чем тот, кто озабочен лишь производством.

И опять перед нами результаты плохого закона.

Цена внезаконности

Постепенно выяснив, что за деятельность в рамках закона надо платить, мы поняли не только, почему люди действуют вне рамок закона, но и реальное значение внезаконной системы. Если внезаконные пожелали установить новый свод законов, значит, действуя за пределами закона и даже в нарушение его, они утратили что-то важное. Нам пришлось присмотреться, что же они утратили.

Мы постепенно выяснили, что внезаконность — не лучший из возможных миров, что она предполагает огромные издержки, что люди пытаются избежать этих затрат всеми мыслимыми, но совершенно неудовлетворительными способами, что нарушение законов в целом никому не нужно и что явный хаос, расточение ресурсов, захваты и ежедневная отага являются безнадежными и вызывающими попытки создать альтернативу

системе, которая отказала им в своей защите. Это открытие позволило нам выдвинуть дополнительную концепцию: цена внезаконности.

Мы будем здесь различать издержки внезаконности, образуемые различием между легальным и внезаконным бизнесом, и издержки, возникающие из-за отсутствия хорошего закона. (Последняя концепция есть результат попытки определить, от каких эффективных правовых механизмов должны отказаться люди, когда они решают вести дела вне рамок закона).

Мы были ограничены, однако, эмпирическими наблюдениями, осуществленными во внезаконных местах работы и жительства. Поэтому можем предложить лишь общий перечень ограничений, иллюстрирующий, и то лишь отчасти, огромные потери, которые несет страна из-за дискриминационных правовых структур. Вдобавок, в данной работе мы исходим из того, что дела ведутся либо совершенно в рамках закона, либо совершенно внезаконно. В реальной жизни, разумеется, это не так: многие виды легального бизнеса являются частично внезаконными, и наоборот. Изученные нами случаи именно таковы, поскольку законность и внезаконность это относительные понятия; но ради простоты мы будем предполагать, что внезаконны действуют во всем вне закона, а легальный бизнес — никогда не нарушает законных границ.

Цена внезаконности

Сначала мы попытались определить разницу между законными и внезаконными видами деятельности или бизнеса и установить общие издержки, навлекаемые деятельностью вне рамок закона.

Очевидно, что, во-первых, внезаконный бизнес требует огромных усилий, чтобы избежать наказания со стороны властей. Для этого есть множество способов, которые мы рассмотрим по порядку. Во-вторых, внезаконный бизнес служит источником капиталов для законной деятельности без какого-либо реального обратного движения, поскольку на него не распространяются преимущества, сопутствующие легальной деятельности. В-третьих, внезаконный бизнес страдает от последствий уклонения от некоторых налогов и нарушения законов о труде.

Ниже мы предъявим наши выводы о цене уклонения от наказаний, об издержках передачи ресурсов, ухода от некоторых налогов и нарушения законов о труде. Мы попытаемся объяснить, как на практике возникают издержки, отличающие легальную деятельность от внезаконной и представляющие собой, следовательно, издержки действий вне рамок закона.

Цена уклонения от наказаний

Первое значительное отличие между владельцем внезаконного бизнеса и его легальным коллегой состоит в огромных затратах внезаконника на то, чтобы не попасться. Он постоянно рискует быть наказанным за отсутствие разрешения, неуплату налогов или за нарушение какого-либо регулирования. В ходе

исследований мы обнаружили, что это основной источник озабоченности у внелегалов. Владелец внезаконного бизнеса, по определению, не выполняет некоторые или все требования, экономит на узаконенных затратах, однако несет затраты, связанные с уклонением от соответствующих наказаний.

Есть разные стратегии избежать поимки и наказания. Основные предполагают следующую совокупность действий: разбросать работников по небольшим и малозаметным точкам, не рекламировать товары и услуги, не появляться на определенных рынках, подкупить чиновников. Посещая подпольные фабрики, мы обнаружили, что необходимость скрываться сковывает развитие производства. Внезаконники умышленно ограничивают объем операций, а если есть нужда увеличить производство, распределяют работников так, что их бывает не более десяти в одной точке. Это хороший способ маскировки, но он сопряжен со сдерживанием эффективности производства. Очевидно, что это весьма распространенное следствие работы вне рамок закона.

Внезаконный бизнес недостаточно капитализирован не только из-за отсутствия доступа к кредитам, но еще из-за того, что использование определенного оборудования делает его легко обнаруживаемым. К тому же некоторые виды оборудования выгодно использовать лишь при наличии значительного числа работников, а это повышает риск обнаружения.

Другая особенность внезаконного бизнеса, также вытекающая из необходимости скрываться, состоит в том, что здесь нельзя свободно рекламировать товары и услуги и приходится полагаться только на репутацию. Это позволяет скрываться от властей, но препятствует расширению дела. По данным Управления малого бизнеса США, 2/3 всех клиентов привлекают наружные, уличные вывески. Реклама компенсирует неудачное местоположение. Теневое производство не может использовать эти методы. Чтобы не попасться, теневики избегают фондовых рынков и торговых ярмарок. Они просто не имеют доступа к принятым здесь инструментам торговли, таким, как акции, векселя и пр. Чтобы заключить сделку с внезаконником, нужно потратить много времени на сбор сведений о потенциальных торговых партнерах, а это значит, что растут издержки на получение информации и осуществление трансакций. Имей теневики доступ к традиционным и законным средствам торговли, они могли бы действовать быстрее и с меньшими затратами, а покупателям достаточно было бы обратиться на соответствующий рынок.

Во избежание наказаний приходится много тратить на подкуп властей. Опрошенные теневики утверждали, что тратят от 10 до 15% валового дохода на взятки и комиссионные, а законопослушные дельцы на те же цели расходуют не более 1%.

Поскольку в Перу 61% всех трудовых усилий совершаются вне рамок закона, очевидно, что существует весьма протяженная граница между черным рынком и государственными властями. Некоторые виды внезаконного бизнеса идут в глубоком подполье, однако, непостижимо, как потаенность 61% всех выполненных работ может быть обеспечена без содействия властей. Систематическая коррупция подрывает основы власти в целом. Можно достаточно определенно, хотя и не без цинизма, утверждать, что внезаконники

вместо налогов платят взятки, экономический смысл которых тот же самый. Однако взяткам сопутствует нежелательный элемент преступления, чего нет при уплате налогов.

Можно сказать также, что взятки отчасти являются формой страхования, поскольку нацелены на исключение неопределенности относительно потерь, возникающих при наказании со стороны властей. Взятка оплачивает защиту от судебного преследования — страховка от действия закона. Есть бесспорные свидетельства, что взятки пропорционально больше страховых премий, поскольку действительный риск судебного преследования не может быть количественно оценен. Со строго экономической точки зрения они просто неэффективны.

Издержки: трансферт чистых доходов

Второе отличие между законопослушными и внезаконными предпринимателями в том, что теневики осуществляют многочисленные односторонние акты трансферта капитала в легальный сектор, что для теневого сектора есть чистый убыток. Эти трансферты важно учитывать для понимания того, почему явные преимущества от нарушения закона приносят не больший доход, чем законопослушный бизнес. При анализе мы учитывали налоги, издержки от использования наличных денег и затраты на накопление материальных активов.

Часто утверждают, что конкуренция между теневой и легальной экономикой нечестна не только потому, что теневой сектор экономит на издержках, порождаемых соблюдением законов. Он также якобы пользуется бесплатными услугами коммунальных служб, предлагаемых государством, вынуждая последнее перекладывать на легальный бизнес все бремя финансирования общественного бюджета. Это рассуждение неверно. Наши данные показывают, что существуют по меньшей мере 3 основных канала, по которым теневая экономика постоянно перекачивает ресурсы правительственным и другим легальным институтам: косвенное налогообложение, инфляция и различие в процентных ставках.

Ежедневно между теневым и легальным секторами заключается множество сделок. Не платя налог со своих продаж, теневики платят его всякий раз, когда приобретают что-либо в легальном секторе. Поскольку здесь продажи сопровождаются оформлением чеков или накладных, им приходится раскошелиться на косвенные налоги. Это происходит не всегда, поскольку некоторые продажи не фиксируются, однако нередко уклониться от выплат очень непросто. Теневой транспорт, например, есть главный плательщик налога на бензин.

Существует очень много сделок, при которых теневики вынуждены переводить средства правительству в форме налога с продаж и пошлины на импорт. По оценкам Института, в 1985 г. теневой сектор в этой форме передал государству примерно 813 млн. долл., что составило 5,7% валового внутреннего продукта за этот год и 41,4% всех налогов на затраты.

Инфляционные издержки есть еще один вид налогов. Многие экономисты определяют инфляцию как налог на деньги, взимаемый правительством с частного сектора для финансирования своих чрезмерных расходов или бюджетного дефицита. Когда цены растут, а деньги теряют покупательную способность, каждый человек передает государству часть ценности своих денежных средств. Это особенно затрагивает тех, кто хранит большую часть денег в форме наличности, а именно — теневиков. Они используют, как правило, наличные деньги и редко прибегают к банковской системой — не только боясь быть обнаруженными, но и чтобы обезопасить себя от обесценивания денег — в отличие от тех, кто хранит сбережения в твердой валюте или на процентных счетах. Потеря покупательной способности наличных денег, обслуживающих теневой оборот, есть форма передачи ресурсов в легальный сектор, причем часть этих ресурсов прямо изымается правительством. По оценкам Института, в 1985 г. объем такого рода трансфертов составил 554 млн. долл. или 3,8% валового внутреннего продукта за этот год.

Если мы сложим два последних вида трансфертов, то получится, что теневики передали государству ресурсов на сумму 1367 млн. долл., эквивалентную 9,5% валового внутреннего продукта. Эта величина с избытком покрыла все правительственные инвестиции на тот год, составившие около 465 млн. долл.

И, наконец, трансферт из теневого сектора в легальную экономику осуществляется за счет разницы в процентных ставках за кредит. По данным Института, в Лиме процентные ставки на теневом рынке кредита в июне 1985 г. были не меньше 22% в месяц против максимальной ставки в 4,9% в обычных банках. Столь ошутимое неравенство в цене денег вызвано тем, что теневики не имеют доступа к банковскому кредиту, что вынуждает их прибегать к посредничеству. Посредники, имеющие доступ к дешевому банковскому кредиту, передают его в теневой сектор по крайне высокой ставке. Такая громадная разница процентных ставок может быть частично отнесена на счет повышенного риска ведения финансовых сделок на черном рынке, а также на счет того факта, что теневой рынок капитала весьма конкурентен и процентные ставки точнее отражают издержки альтернативного использования финансовых ресурсов.

Если бы теневой сектор имел доступ к обычному кредиту, он бы сэкономил в 1985 г. 501 млн. долл. — 3,5% валового внутреннего продукта в этом году. Чтобы представить себе размер этого трансферта, нужно вспомнить, что он в 1,4 раза больше суммы, выплаченной легальным бизнесом в виде налога на доходы и на основные фонды.

Суммарный объем трансферта из теневого сектора в легальный составил в 1985 г. почти 1868 млн. долл., или около 13% валового внутреннего продукта. Уже одно это ставит под сомнение поверхностное утверждение о том, что теневики не вносят своего вклада в общественные расходы.

Побочным эффектом использования наличных денег являются издержки на накопление материальных активов. Опасаясь инфляционного обесценивания денег, достигавшей с 1983 по 1985 г. более 100% в год, многие теневики предпочитали накапливать запасы, а не деньги. В результате многие покупки

капитального оборудования, движимого имущества и товаров длительного хранения делались заранее. Поскольку оборудование неделимо, а затраты капитала высоки, такие заблаговременные закупки означают, что многие вложения теневиков очень не эффективны.

Это бросается в глаза. Внелегальные поселения, рынки, промышленные мастерские оставляют впечатление недостроенности. Дома незавершены, строительные материалы свалены на тротуарах, оборудование не укомплектовано. Кое-кому может показаться, что таково следствие врожденной лени перуанцев, но это не так. Просто теневикум выгоднее накапливать средства в виде материалов, а не в деньгах, из-за чего финансовая система не работает.

Чем приходится платить за уклонение от налогов и нарушение законов о труде

Третье различие между деятелями легального и теневого секторов состоит в том, что последние вообще не платят прямых налогов или не выполняют законов о труде. Это, без сомнения, экономически выгодно, ибо частично компенсирует издержки, создаваемые теневым статусом, и даже перевешивает выгоды легального положения. Например, если закон устанавливает минимальную заработную плату на уровне выше рыночного, то в теневом секторе жалование и заработная плата будут ниже. Вот почему теневой сектор есть главный наниматель неквалифицированной рабочей силы.

Недостаток теневого бизнеса в том, что он привязан к низкотехнологичным и малопродуктивным методам производства. А преимущество — что в периоды спада теневики могут нанимать и увольнять работников без всяких проблем, за исключением разве моральных. В легальном секторе, напротив, труд есть элемент постоянных издержек; легальные производства не могут реагировать на колебания спроса так же гибко, как теневые.

Однако общий налог с продаж в равной степени затрагивает и легальный, и теневой сектора. Хотя он выглядит как налог на валовой доход, на самом деле это налог на добавленную стоимость, почему и взимается он на каждой стадии производства. На второй стадии, к примеру, необходимо уплатить налог на валовой доход, но можно вычесть расходы на приобретение полуфабрикатов и сырья. Это главная помеха для теневых поставщиков промежуточных товаров. Покупатель платит налог на валовой доход, однако не может вычесть расходы на промежуточные товары, купленные у теневых поставщиков. Это ставит теневиков в сравнительно невыгодное положение.

Общий налог с продаж, следовательно, побуждает теневиков работать в двух крайних точках производственного процесса: во-первых, на завершающих этапах, где добавленная стоимость составляет большую часть общей розничной цены. Это дает возможность уйти от налога как раз когда он делается наибольшим. Во-вторых, — на начальных этапах, когда легко уклониться от уплаты налога на добавленную стоимость (выращивание сельскохозяйственных культур, производство кирпича, предоставление услуг на дому и т.д.). Теневики, таким образом, исключены из техноёмких областей производства промежуточных благ отчасти из-за действия налоговой системы.

Пожалуй, самыми большими издержками здесь оказывается то, что налоговая система препятствует росту производительности труда.

Чем приходится платить за отсутствие хорошего закона

Выяснив, что теневое положение порождает издержки, мы задались вопросом: достаточно ли устранения этих издержек, чтобы сделать из теневого сектора лучший из возможных миров? В дальнейшем мы убедились, что это не так. Теневики страдают не только от своей внелегальности, но и от отсутствия правовой системы, которая бы защищала экономическую деятельность. Иными словами, они страдают от отсутствия хорошего закона.

Когда владельцы подпольных фабрик делают все возможное, чтобы избежать обнаружения, когда жители внелегальных поселений расходуют время и силы на защиту своей собственности и на выполнение процедур по ее легализации, когда уличные торговцы не могут предложить приемлемые гарантии под финансирование строительства рынка или покупки в кредит, это значит, что у них нет прав собственности, которые можно было бы использовать как обеспечение контрактов. А такие права необходимы для эффективной организации экономической деятельности. Общество в целом также страдает от негативных последствий внелегальной деятельности, из чего следует, что у нас отсутствует дееспособная, надконтрактная правовая система.

Хорошие законы должны обеспечить именно эти три элемента: права собственности, выполнение контрактов и надконтрактную правовую систему. Отсутствие таких законов создает крайне обременительный груз издержек, который внелегалы вынуждены нести в обмен на освобождение от затрат, связанных с легальным статусом.

Чем приходится платить за отсутствие прав собственности

Традиционно в Перу права собственности понимались, как возможность использовать, обладать, распоряжаться и предъявлять претензии на материальные и нематериальные средства в рамках закона. Более поверхностная интерпретация сводит даже эту концепцию лишь к движимому или недвижимому имуществу. Однако здесь мы хотим дать более широкое толкование понятию прав собственности, основанное прежде всего на его экономической важности.

Классическая теория права утверждает, что личность может владеть реальными и личными правами; первые определяют отношение к вещам через собственность, обладание или узуфрукт (право пользования чужой собственностью или ее плодами), а вторые — отношение к другим людям через контракты. Такое деление чрезмерно дробит действительность, поскольку создается впечатление, что связи между двумя группами прав нет. На самом

деле этих связей немало, и главная, по нашему мнению, состоит в том, что человек может иметь в собственности или владеть не только вещами, но и контрактами. Соответственно, в каждом личном праве неявно присутствует реальное право, которое связывает его непосредственно с субъектом этого права.

Это означает, что права собственности могут распространяться не только на дома, автомобили, технику или товары, но также и на арендные соглашения, валютные сертификаты и их свободную конвертируемость, на все виды кредита. А в результате утрата прав собственности может наступить не только вследствие конфискации или экспроприации, но и вследствие более сложных и кажущихся внешне безобидными методов регулирования, каковы арендное право, замораживание сбережений или меры против спекуляции.

Таким образом, под правом собственности мы имеем в виду все эти права, как личные, так и реальные, дающие их владельцам исключительные и неотъемлемые права на них. Другими словами, право собственности — это возможность свободно пользоваться какими-либо правами (единолично или совместно с другими) и свободно их отчуждать. Ясно, что за отсутствие хорошего закона прежде всего приходится платить отсутствием гарантированных, надежных прав собственности. Следовательно, мы должны объяснить три основных вывода, к которым смогли прийти и которые позволили нам более четко определить издержки, возникающие у велегалов из-за отсутствия этих прав.

Наш первый вывод состоит в том, что велегалы используют и сохраняют доступные им ресурсы не столь эффективно, как те, кто уверен в своих правах. Если они не могут защитить свои права на землю, жилье и оборудование, то они не так уж заинтересованы вкладывать сюда средства. Люди меньше строят, если есть риск, что построенное будет изъято государством или частным лицом; и точно также никто не станет расходоваться на дорогостоящие нововведения, если потом кто-то другой может присвоить результаты без всякой компенсации. Результатом оказывается сокращение совокупных инвестиций.

Гарантированность прав собственности и защита от конфискаций, с другой стороны, побуждает владельцев вкладывать средства в собственность. Со строго экономической точки зрения, следовательно, истинная функция прав собственности -- не обеспечение выгоды для частных лиц или групп, обладающих этими правами, а наделение их стимулом увеличивать ценность собственности путем инвестирования, модернизации или разумного комбинирования своих средств с ресурсами других, что в конечном счете выгодно для всего общества.

Все это подтверждается статистическими исследованиями Института во велегальных поселениях Лимы. Как мы увидели в главе, посвященной велегальному жилищному строительству, при сравнении поселений Марискал Кастилья и Даниэль Альсидес Каррион, имеющих сходные социально-экономические характеристики, благодаря наличию правовой защищенности ценность жилья в первом из упомянутых поселений была в 41 раз выше, чем в последнем. Позднее, обследуя выборку в 37 поселений, мы обнаружили, что при

наличии законного права собственности ценность строений была в 9 раз выше, чем при его отсутствии. Все говорит о том, что наличие или отсутствие прав собственности прямо влияет на уровень инвестиций.

Второй вывод — что внезаконники лишены возможности беспрепятственно отчуждать свою собственность. Они не могут использовать ее более выгодным образом или в качестве обеспечения кредитов. Это ограничивает мобильность их собственности как фактора производства и ограничивает производительность труда.

Третий вывод заключается в том, что внезаконники вкладывают значительные средства в защиту своих владений и создают тысячи разных организаций, чтобы придать своей собственности публично-правовой характер. Эти внезаконные организации потребляют огромные количества времени и других ресурсов, но не могут принудить не соблюдающих правила членов организации делать свой вклад в поддержание их деятельности.

Многие решения в этих организациях принимаются большинством голосов. Однако когда каждый владелец имеет лишь один голос, могут возникнуть серьезные осложнения, поскольку не учитывается различие в интенсивности предпочтений голосующих. Возьмем пример внезаконного поселения, где существует план строительства дороги, оцениваемый в 3000 долл. Из 50 семей, живущих в данном поселке, 10 семей дают по 200 долл. на строительство, а остальные 40 — лишь по 50 долл. Это означает, что общество в целом выделяет на строительство дороги 4000 долл., и дорога оказывается прибыльным делом, поскольку ее ценность превышает затраты на ее строительство. Однако предположим, что каждой семье предложат уплатить, например, 60 долл. Предложение будет отвергнуто, поскольку 40 из 50 семей сочтут себя проигравшими — ведь они оценивают потенциальные выгоды от реализации проекта лично для себя в несколько меньшую сумму. Таким образом, относительно эффективно управляя индивидуальной собственностью, жители внезаконных поселений не имеют механизмов управления и привлечения средств для разработки и оплаты коллективных проектов. Государство решило бы эту проблему очень просто — собрав средства в виде налога.

Несомненно, есть и другие пути решения данной проблемы, однако они в целом дороже и менее надежны. Например, можно строить дорогу и тротуар лишь перед домами тех владельцев, которые уплатили взнос. Однако это выставит неуплативших членов организации в невыгодном свете. Неспособность прийти к юридически обязывающим соглашениям увеличивает трудности неформалов.

В некоторых ситуациях все же проявляется дух сотрудничества, позволяющий лидерам сообщества взывать к альтруизму своих членов и обеспечивать удивительно высокий уровень кооперации. Но остается фактом, что отсутствие механизмов принуждения значительно сокращает потенциальные границы сотрудничества внезаконников. Другими словами, хотя и существуют весьма альтруистические настроения, но существуют также и конфликты интересов, которые не могут быть разрешены методами внезаконной координации.

Если учесть все три вышеупомянутых вывода — что внезаконники используют и хранят свои ресурсы неэффективно; что они не могут свободно отчуждать свою собственность, использовать ее для более ценных альтернатив или в качестве залога; что их коллективные организации не способны компенсировать отсутствие легальности, — будет проще определить, во что обходится отсутствие прав собственности.

Обратимся теперь к цене доступа к незаконной деятельности. Начнем с цены доступа к земле под строительство, добываемой захватом или через незаконную продажу, а также в результате длительного процесса консолидации прав, который, как мы видели в главе, посвященной жилью, начинается с ожидаемых прав собственности и оканчивается легально признанной собственностью. Как читатель, должно быть, помнит, незаконники получают доступ к земле без одновременного получения устойчивых законных прав на землю и на то, что на ней построено. Угроза изгнания висит над ними очень долго — пока их права не будут полностью признаны. Даже если вероятность того, что данная земля будет востребована государством или частными владельцами, весьма условна, угроза существует и ограничивает готовность поселенцев вкладывать деньги.

В результате незаконники склонны вкладывать деньги в бытовую электротехнику и автомобили, т.е. в движимую собственность, а не в строительство водопроводов, крыш или дренажных сооружений. Не является чем-то необычным наличие автомобилей, телевизоров и других удобств во незаконных поселениях, застроенных обшарпанными хибарами. Вряд ли удивительно и отсутствие вложений в канализационные и очистные системы, что создает серьезную угрозу здоровью жителей.

Отсутствие узаконенного 'регистра прав собственности затрудняет проверку достоверности притязаний. Тому существует много причин. Во-первых, сложнее выделить законные долги, гарантированные спорной собственностью, поскольку нет централизованного учета таких сделок. Во-вторых, по тем же соображениям, сложнее защититься от претензий третьей стороны на собственность. В-третьих, существуют обоснованные споры по поводу собственности, но нет регистра, который позволил бы изучить историю вопроса.

Незаконная система регистрации существует во многих поселениях, но порой она далеко не полна. Поэтому незаконная передача собственности создает массу проблем. Например, ожидаемое право собственности некоего лица может признаваться соседями и третьими сторонами вследствие определенных личных характеристик, например, известности в обществе. Другими словами, притязания на собственность основываются на неофициальных связях, которые трудно передать потенциальному покупателю. В этом случае потенциальный покупатель будет вынужден затратить время и деньги, чтобы выяснить, до какой степени эти факторы влияют на достоверность ожидаемого права собственности, и изучить, может ли он защищать эту собственность с тем же искусством и малыми издержками, что и продавец. Как мы видели в главе, посвященной жилью, одним из наиболее широко распространенных методов является посещение собраний, проводимых организациями района. Там продавец может представить покупателя как нового владельца земли, который

согласен подчиняться условиям контракта о захвате и всем дополнительным соглашениям.

Вообще говоря, именно эти соображения мешают использовать собственность и как обеспечение кредита, что является одним из традиционных преимуществ владения собственностью. Ведь кредитор несет те же немалые издержки, что и покупатель, пытаясь удостовериться, что собственность принадлежит заемщику и что в случае невозвращения кредита он получит на нее те же права, что и прежний владелец. Это увеличивает размер взимаемого кредитором процента за ссуду, обеспеченную ожидаемым правом собственности или его эквивалентом; что еще хуже — чаще всего кредит просто не предоставляется.

Сложность передачи собственности снижает стимулы инвестировать в нее: ведь внезаконным приходится владеть собственностью в течение продолжительного времени, прежде чем их права на нее будут законно признаны. Те, кто действует в рамках закона, с другой стороны, могут наращивать ценность своей собственности, не заботясь о времени, поскольку их права признаны с самого начала. Существуют легальные контрактаторы, занимающиеся застройкой и быстрой продажей участков. Такие контрактаторы порой даже специализируются на крупномасштабных вложениях в развитие инфраструктуры, извлекая выгоду из размаха работ. Это как раз та выгода, которой лишены внезаконные.

Редкие теневики, которые все-таки отваживаются на такие операции, очень рискуют. Клиент, заказавший дом, может передумать и отказаться от него на любой стадии проекта, причем нет никаких законных возможностей получить с него компенсацию. Но и покупатель может заплатить наличными, а в итоге не увидеть дома, положенного ему по контракту. Наконец, внезаконные вынуждены все делать задом наперед. В рамках закона сначала приобретают землю, развивают ее, застраивают, а потом — заселяют; внезаконные сначала заселяют, затем строят, затем развивают и лишь в конце длительного процесса получают законное право собственности. Такая последовательность явно неэкономична.

Цена невозможности использовать контрактную систему

С экономической точки зрения, контракты есть средство организации и передачи прав собственности. Они позволяют сторонам объединить людские и материальные ресурсы для производства товаров или услуг, которые затем могут быть использованы с максимальной выгодой. Если это так, то хороший закон должен обеспечивать возможность действия этого механизма.

Схематически контракты могут быть разделены на две группы: в одних две или более стороны вступают в отношения по поводу собственности, а в других, где стороны также вступают в отношения по поводу собственности, возникает юридическое лицо для консолидации и исполнения взаимных обязательств. Первые являются обычными контрактами, как, например, контракты на

продажу или хранение, а вторые — это уже партнерские соглашения, в результате которых возникают такие деловые организации, как компании, товарищества с ограниченной ответственностью или кооперативы. Дееспособное государство может облегчить совершение актов по передаче прав собственности и организации совместной деятельности владельцев, обеспечив выполнение всех заключенных контрактов силой государственной власти и гарантируя деятельность узаконенных стандартных деловых организаций.

Именно этих вспомогательных правовых инструментов и не хватает внезаконным, и их отсутствие обходится весьма дорого. Рассмотрим прежде те издержки, которые создаются невозможностью полностью использовать обычные контракты, а затем те, что возникают из-за отсутствия законных деловых организаций.

Проделанная нами эмпирическая работа ясно показала, что суду нелегко обеспечивать выполнение контрактов между теневиками либо из-за отсутствия документов — контракты заключаются в основном устно, либо из-за простой невозможности сторон обратиться в суд, поскольку они связаны относительной незаконностью своей деятельности. Поэтому внезаконным приходится самим заботиться о сокращении ущерба, возможного при отказе одной из сторон выполнять контракт. ҚНН должны либо отказаться от расширения дела сверх его нынешних масштабов, либо найти альтернативу законному принуждению, которая бы столь же эффективно обеспечивала выполнение контрактов.

Контракты, выполнение которых может быть обеспечено силой закона, придают достоверность обязательствам участников и порой оговаривают наказания за нарушение условий. Сам факт, что неисполнение контракта может повлечь применение санкций, побуждает стороны брать разумные, выполнимые обязательства и мешает давать нереалистические обещания, имеющие целью подтолкнуть другую сторону к заключению соглашения. Правовая система, дающая всем гражданам немедленный доступ к дееспособной системе правосудия, есть надежное и проверенное средство облегчения транзакций.

Другим преимуществом имеющих законную силу контрактов является то, что они позволяют сторонам войти в выгодные долгосрочные отношения. Например, если предприниматель имеет договор, что клиент приобретет данное количество товаров за некоторый период времени, то он сможет вложить средства в машины и оборудование, необходимые для производства, и в то же время оплачивать долги, возникшие из-за покупки этого оборудования.

С другой стороны, теневик, вкладывающий средства в технику, рискует куда больше — как потому, что его могут обнаружить, так и потому, что контракт не имеет законной силы. При большом риске того, что клиент не выполнит обязательства, теневик может отказаться от вложения средств в оборудование, что принесет ущерб как делу, так и обществу в целом. Со своей стороны, клиент также не может быть уверен, что теневик будет держаться договорной цены. Если у покупателя нет другого источника поставок, теневик может поднять отпускные цены прямо в день отгрузки. Опасаясь такой Ситуации, покупатель

идет на риск и заключает соглашение только если выгода очень велика. Все эти ограничения настолько увеличивают издержки заключения сделок, что некоторые из них так никогда и не осуществляются.

Выяснилось также, что издержки, связанные с невозможностью легально заключить обязывающие контракты, увеличиваются* с ростом оборота. Например, владелец, нуждающийся в капитале для приобретения дополнительной техники, должен представить определенные гарантии кредиторам. Поскольку крайне маловероятно, что у теневика окажутся все нужные документы, кредиторы не смогут быть уверены, что знают все нужное о долгах и обязательствах заемщика. Они устанавливают более высокий, чем для легально действующего предпринимателя, процент по ссуде, поскольку это самый простой путь покрытия риска, состоящего в отсутствии правовых гарантий. Внелегальный статус, следовательно, фактически во всех случаях препятствует получению экономии за счет расширения масштабов производства.

В предыдущих главах мы показали, что внелегалы сумели создать систему норм для регулирования своей деятельности. Хотя эти изобретательность и вызвала энтузиазм некоторых ученых, заменители закона работают не столь эффективно, как правовая система. Проведенные опросы позволили нам выявить альтернативные методы повышения надежности контрактов. Один из них заключается в инвестировании времени, сил и денег в развитие устойчивых дружеских взаимоотношений. Теневик, обязавшийся стать постоянным закупщиком, надеется побудить поставщика делать поставки своевременно. Это идет на пользу обеим сторонам, поскольку покупатель, как и поставщик, заинтересован в том, чтобы уважать обязательства. Для наказания партнеров можно сообщить об их недобросовестности третьим сторонам и испортить репутацию. В этом нет ничего нового: даже в легальном секторе угроза огласки эффективна, особенно в относительно небольшом кругу, где все друг друга знают.

Возможности таких методов воздействия довольно узки. Требуется много времени и сил, чтобы создать репутацию и определенные отношения, а последние ограничены теми, кто стремится к заключению контракта. Люди, лишь недавно обосновавшиеся на рынке, не пользуются доверием поставщиков или покупателей, поскольку они не имеют устоявшейся репутации. Мы обнаружили, что поставщики часто не поставляют новичкам товары должного качества или поставляют их не в срок, поскольку оказывают предпочтение давним клиентам. Лишь когда новички осуществят достаточно много сделок, возможность долгосрочных отношений станет действенным стимулом. При первых сделках внелегалы несут большие издержки, поскольку отсутствие репутации делает их контракты менее привлекательными, проценты и цены — более высокими.

Мы убеждались, что даже если новичок и приобретал репутацию, другая сторона по трудно предсказуемым соображениям могла не выполнить контракт. Поскольку каждый озабочен возможностью такого риска, теневые дельцы стремятся к большему разнообразию поставщиков и покупателей, чем легально действующие дельцы. Вместо того чтобы купить тысячу застежек у одного поставщика, теневой портной купит по 200 штук у 5 разных. Поэтому

объем производства у этих поставщиков недостаточен, чтобы быть экономичным, и это повышает цену за единицу продукции и снижает возможность найма рабочих.

Даже после установления хороших взаимоотношений одна из сторон может потерять доверие к другой. Весьма возможно, что еще до полного разрыва отношений одна из сторон проявит вероломство. Если поставщик застежек уверен, что портной не повторит заказ, он может принять решение не отгружать последнюю оплаченную партию. Портной, со своей стороны, способен не оплатить последнюю партию, поскольку не считает нужным поддерживать отношения далее. Если обе стороны осознают, что нарушение контракта не повлечет наказания, ситуация может сильно ухудшиться. Опасения способны погубить коммерческие отношения в зародыше и лишить обе стороны тех выгод, какие они могли бы иметь, будь у них возможность подписать легальный контракт.

Другой способ контроля за точностью исполнения контракта заключается в тщательном и длительном наблюдении за другой стороной. В нашем примере портной может проверить каждую из заказанных застежек. Эта процедура вполне оправдана в контексте теневого бизнеса, но представляет собой недешевый способ достижения того, что в легальном секторе обеспечивается предоставлением гарантии качества. В отсутствие гарантии теневики должны быть постоянно бдительны к качеству товаров. Это ведет к растрате ресурсов.

Надежность контрактов повышает ведение дел лишь с родственниками или земляками. Теневики, пострадавшие от недобросовестности партнеров, обращаются к своим семьям, родственникам или друзьям в надежде, что групповое давление принудит виновного компенсировать нанесенный ущерб. Подобным же образом человек, впервые приехавший в город, вскоре начинает понимать, что никто кроме родственников или земляков не намерен входить с ним в отношения. Из наших опросов следует, что лучше всего идут дела у тех мигрантов, кто нашел влиятельных родственников в Лиме.

Мы отметили также широко распространенную тенденцию "вводить" друзей в семью, чтобы сделать взаимоотношения более надежными. Старший по возрасту, с которым сложились близкие и почтительные отношения, часто именуется "дядей", а близкий друг-ровесник — "кузеном". Требуется достаточно времени и ресурсов, чтобы создать и поддерживать широкую сеть друзей, "дядюшек" и "кузенов", и это сдерживает развитие широкого эффективного рынка. В результате рынки производства, труда и капитала замыкаются на обслуживании небольшие групп людей, получивших рекомендацию, вместо того, чтобы оставаться открытыми и способствовать концентрации и специализации производства. Так сокращается возможность покупателей сопоставлять цены и качество товара многих поставщиков, и снижаются стимулы производить более эффективно, расширять рынки.

Надежность внезаконных контрактов можно повысить, привлекая коллективные органы, например комитет жителей квартала, ассоциацию уличных торговцев или комитет водителей микроавтобусов, — как гаранта добросовестности партнеров. Такие группы берут на себя функции правовых институтов и органов государственной власти — гарантировать, что

соглашения будут исполняться, как условлено. Однако принудительные возможности таких организаций всегда ниже, чем у хорошей судебной системы. Дорого и трудно создавать механизмы, параллельные судебным органам, которые позволяли бы обществу рассматривать и определять достоверность жалобы. Более того, такие частные трибуналы не могут принудить к даче показаний свидетелей из других групп, а поэтому им трудно устанавливать факты, разрешать споры или улаживать проблемы, если это касается людей из разных групп. Подобные организации должны также принимать на себя расходы по разработке собственных правил и доведению их до сведения членов общества.

Недостатки внезаконных систем не означают, что репутация не является важным мотивом исполнения контракта даже в легальном секторе. Законопослушные люди предпочитают иметь дело или предоставлять кредит тем, кого они хорошо знают, а покупатели в легальном секторе исследуют и контролируют качество приобретаемого. Разница между легальным и теневым секторами лишь в одном: репутация важнее и договорная неопределенность выше в тех случаях, когда ограничен доступ к эффективному судебному разбирательству.

Последним средством обеспечения надежности контрактов в мире теневого бизнеса является угроза и в редких случаях насилие. Если мы предположим, что наш портной совсем недавно открыл дело и просто не в состоянии испортить репутацию хорошо известного поставщика застежек, нарушившего контракт, ему остается только нанять убийц, чтобы изувечить виновного. На теневом рынке с большой текучестью продавцов и покупателей, имеется достаточно широкий спрос на насилие против нарушителей контрактов. Насилие используется в нескольких целях. Вместо того чтобы нанимать банду, которая будет гарантировать исполнение контрактов, что уже не очень-то желательно, теневики часто платят им за собственную охрану. Поскольку никак нельзя предотвратить использование насилия против тех, кто действует в рамках закона, возникают дополнительные издержки для общества в целом.

Природа черного рынка мешает извлекать пользу из законного партнерства. Теневикам недоступно важнейшее средство объединения ресурсов и накопления богатства. Именно эти две функции делают законно созданные деловые организации, компании с ограниченной ответственностью или кооперативы столь важными экономически.

Экономическая ценность создается в производстве. Обувщик, например, берет свой труд (рабочие часы), деньги (финансовый капитал), инструменты и кожу (физический капитал) и преобразует их в обувь. Один работник может произвести сравнительно немного, вот почему так важен принцип разделения труда. Несколько работников, суммируя усилия, становятся более эффективными, чем если бы работали порознь. Значит, ключ к созданию ценности в объединении труда, капитала и идей на эффективной и долгосрочной основе. Приведем пример, иллюстрирующий важность этого процесса.

Работник, продающий свой труд нанимателю на длительный срок, будет, естественно, совершенствоваться в своей рабочей специальности. Однако с

течением времени возникнет риск, что его навыки потеряют ценность для других работодателей, и поэтому он начнет требовать определенных гарантий занятости. Работодатель, вложивший средства в обучение работника, может согласиться на долгосрочный трудовой контракт, чтобы обезопасить вложения в его мастерство.

Ситуация усложняется с появлением финансового капитала, поскольку краткосрочная ссуда, может быть недельная, не дает времени обдумать идею, внедрить ее и извлечь из этого пользу. К тому же финансирование бизнеса порой требует наличия десятков или сотен инвесторов, каждый из которых осознает, что заемщик может оказаться неплатежеспособным, и ни один из которых не контролирует его непосредственно. Вот почему существуют деловые организации. Такие организации позволяют определить долгосрочные обязательства и трансакции между работниками, клиентами, кредиторами, поставщиками и инвесторами в терминах соглашений, о партнерстве, которые реализуются через таких ответственных исполнителей, как менеджеры и директора предприятий.

Деловые организации представляют собой комбинацию стандартных контрактов, доступных благодаря существованию правовых установлений и создающих возможности для более эффективного ведения дел. Мы могли бы сказать, что эти организации подобны одежде массового пошива, сшитой так, как хотели бы заинтересованные стороны, если бы у них было время и воображение шить по мерке. Не имея законной основы, невозможно установить права и обязанности многочисленных сторон, сделать реальным объединение исходных ресурсов на производительной и долгосрочной основе.

Трудность доступа к законным средствам объединения ресурсов и распределения рисков, разделения ответственности и осуществления долгосрочной экономической деятельности представляет собой громадный тормоз для теневой экономики, поскольку обрекает ее на крайне низкий уровень производства, сокращает ассортимент производимых товаров и препятствует внедрению многочисленных технических новшеств. Теневики не могут объединить собственность нескольких человек, совместно ею управлять и гарантировать, что дело не пострадает от смерти или ухода одного из членов группы или менеджера. Вряд ли удивительно, что Институт не смог найти хотя бы одно крупное теневое предприятие, имеющее достаточный капитал и современную технологию.

К преимуществам деловых организаций относятся ограниченная ответственность, владение акциями и участие в капитале. Рассмотрим вкратце, что означает для теневиков недоступность этих инструментов.

С помощью соглашений о партнерстве можно ограничить риск коммерческого участия определенной величиной капитала. А теневики не способны ограничивать риск, создавая отличные от самих себя юридические лица, а поэтому не способны ограничить и свои обязательства величиной участия во владении делом. Если предприятие терпит неудачу, их личные средства оказываются незащищенными.

Предприниматели, действующие в рамках закона, более свободно распоряжаются ресурсами, выделяют определенные сферы деятельности и распределяют свои интересы между различными предприятиями так, чтобы возможный крах одного не затронул другие. Кроме того, принцип ограниченной ответственности облегчает ведение дел с торговыми, финансовыми или промышленными партнерами, поскольку становится реальным определить сферу бизнеса и пределы гарантий без изучения всех связей владельца. Другим сторонам достаточно просто проверить книги и счета предприятия, с которыми они имеют дело.

Финансисты, вообще говоря, крайне неохотно имеют дело с теневиками и дают кредиты лишь под очень большие проценты и в редких случаях. Ведь они здесь не могут ограничить свое участие рамками легально установленных финансовых отношений, что позволило бы избежать отслеживания всех возможных активов и обязательств теневиков, испрашивающих кредит.

Теневикам недоступна также система акций. Поскольку у них нет акций, они не могут передать собственность просто путем продажи документов, представляющих капитал. Они не имеют возможности использовать эту систему и для распределения риска, между несколькими партнерами. Недоступны теневикам и права, связанные с владением акциями. Нет акций, которые могли бы быть заложены как обеспечение личных кредитов; нет акций, которые могли бы быть заложены в форме узуфрукта, чтобы третья сторона извлекала выгоду, в то время как владелец сохраняет свое владение; нет акций, с помощью которых младшие партнеры сумели бы защитить себя, нет способов обжаловать в суде административные решения, ущемляющие индивидуальные интересы.

Для теневиков не существует способа увеличить капитал путем привлечения новых партнеров, поскольку нет доступа к абстрактному механизму акций, которые позволяют совместно владеть производством. Не имея доступа к акционерному капиталу, они не могут купить часть предприятия, но только — машины или оборудование.

Точно также теневики не могут конвертировать свои обязательства в акции, а значит и преодолевать временные трудности, отдавая часть ради сохранения целого. То есть у них нет возможности, которую закон предоставляет легально действующим предпринимателям.

И, наконец, теневикам очень сложно застраховать свое дело для снижения риска. Можно застраховать себя, но не свое дело, поскольку при этом нужно быть законно зарегистрированным, предоставить официальную отчетность, дать сведения о величине основных фондов. Страховые компании выдвигают еще и так называемые "этические" требования, в соответствии с которыми держатель полиса должен уважать действующие законы. Когда терпит аварию автобус, сгорает подпольная фабрика и рушится дом, — потери не восполнимы. Если бы теневики имели страховые гарантии и могли распределять риск между многими участниками, они расширили бы свою деятельность.

Короче говоря, если бы теневикам были доступны эти возможности, они могли бы расширять свое дело, в том числе с помощью кредита. У частных инвесторов

имелось бы, следовательно, больше возможностей для инвестирования, для умножения и диверсификации доходов. Однако все это нельзя эффективно использовать в такой стране, как Перу, вследствие скованности рынков капитала, ущербности правовой системы и многих других институционных изъянов. Даже крупные компании не пользуются в Перу всеми этими возможностями в полном объеме.

Чем приходится платить за неэффективность внеконтрактного права

Неэффективность внеконтрактного права создает третий вид издержек, имеющих реальной причиной отсутствие благоприятных законов. Эта разновидность права охватывает ущерб, не предусмотренный контрактами, и, таким образом, защищает интересы всех.

Теневой сектор влияет на общество в целом, притом что административный аппарат, регулирующий эту деятельность, просто-напросто отсутствует. Другими словами, эта деятельность создает издержки для всего общества.

Рассмотрим транспорт. Как мы показали в главе, посвященной внезаконному транспорту, осторожность управления автобусами влияет на состояние безопасности или благополучие множества людей. Теоретически водители могли бы договориться друг с другом и с пешеходами о соблюдении осторожности и предотвращении аварий. Это соглашение было бы в общих интересах. На практике, однако, так не получается: всего лишь на 3-километровом маршруте водитель должен бы договориться с более чем сотней других водителей и в зависимости от района более чем с тысячей пешеходов, а кроме того, нужно быть уверенным, что на маршруте встретятся именно эти, а не другие люди. Власти должны сначала установить правила игры (машины движутся по правой стороне улицы, пешеходы - по тротуарам, пересекают улицы только на переходах, и пр.).

Традиционно сокращение риска ущерба или повреждения в результате индивидуальной деятельности является функцией государства. Есть и частные решения, например, страховка. Можно объединить оба решения: закон способен потребовать приобретение страховых полисов, чтобы компенсировать последствия аварий. Принудительное страхование автобусов может покрыть риски пассажиров, пешеходов и водителей других машин. Наличие страховки обеспечивает остальным компенсацию в случае неосторожности или небрежности водителя. Кроме того, страховая компания автоматически давит на водителей, увеличивая размер страховых платежей для тех, кто допускает много происшествий или ведет себя явно безответственно, а в крайних случаях прекращает действие полиса.

О важности внеконтрактного права свидетельствует также различие между внезаконным строительством жилья и внезаконной перевозкой пассажиров. Мы видели, что в обоих случаях поведение внезаконников свидетельствует об их

энергии, инициативе и организационных талантах, т.е. о наличии качеств, ваянных для делового успеха. Оба вида деятельности начинаются с захватов, на которые толкает осознание возможностей и желание насытить расширяющийся рынок. Но жители Лимы воспринимают внезаконный транспорт как большую угрозу, чем внезаконное жилищное строительство, поскольку внезаконный транспорт намного опасней.

Жители внезаконных поселений сами строят свои дома, и они же в наибольшей степени могут пострадать от неудачного разворота событий. Всякий источник угрозы может быть сразу выявлен и устранен. Социологи сказали бы, что жители внезаконных поселений способны "локализовать" последствия своих действий.

Напротив, водители автобусов являются лишь одной из многих групп, интересы которой затрагивает городской транспорт, ими же и созданный. Пассажиры автобусов, также как пешеходы или пассажиры других машин, заинтересованы в том, чтобы система работала правильным образом. Поскольку они не принадлежат к организациям водителей и слишком разнородны, чтобы создать собственные организации самозащиты, единственным средством их защиты может быть закон. Когда же его нет, все, что мы получаем, это микроавтобусные перевозки, которые хороши и эффективны в смысле стоимости проезда, но чудовищно безответственны по отношению к правам других. Водители не имеют способа локализовать свои проблемы, как это делают жители внезаконных поселений, следовательно, интересы других должна представлять система внеконтрактного права. Но ее нет.

Когда нет внеконтрактного права, охватывающего теневую деятельность, или же такое право неадекватно и применяется недолжным образом, теневая экономическая деятельность может стать очень накладной для общества. Это снижает ценность ее социального вклада и увеличивает ненадежность. Как мы видели в главе, посвященной транспорту, высокий показатель смертности и увечий, а также серьезные недостатки в обеспечении безопасности, — а подобные проблемы существуют и в других секторах теневой экономики — не оставляют и сомнения в том, что закон неэффективен. Вдобавок, в подобной ситуации нарушение закона становится настолько распространенным, что даже деятели легального сектора начинают следовать этому примеру, в результате чего уровень безопасности резко падает, причиняя ущерб всему обществу.

Последствия издержек от законопослушности и деятельности вне рамок закона для всего народного хозяйства

Отталкиваясь от представления, что как легальная, так и теневая деятельность порождают свои издержки, мы обнаружили, что раскол хозяйства на эти два сектора оказывает негативное воздействие на экономику в целом, выражающееся в снижении производительности, сокращении инвестиций, неэффективности налоговой системы, удорожании коммунальных услуг, замедлении технического прогресса и многочисленных трудностях в формулировании макроэкономической политики.

Снижение производительности

Как мы выяснили при обсуждении легального сектора, чрезмерное правительственное вмешательство приводит к растрате ресурсов. Предпринимателям приходится затрачивать массу времени на выполнение множества правительственных предписаний, а многочисленные ограничения снижают гибкость решений и ведут к неэффективному использованию ресурсов. Производительность падает.

Сложно ее поддерживать, когда правительственные ограничения препятствуют объединению ресурсов, когда налоги и тарифы искажают цены материалов и продуктов, а контроль цен разрушает стимулы к производству. То же справедливо и в случае, когда бюрократизм, включающий требования к официальной отчетности и другие процедурные правила, увеличивает затраты, а законы о труде делают мобильность рабочей силы фактически невозможной и наем нового персонала -чрезмерно дорогим.

Мы знаем, что когда теневикам удастся избежать налагаемых правилами помех, они используют ресурсы более эффективно, чем легальные бизнесмены. Мы знаем также, что издержки внезаконного статуса, включая затрудненность доступа к кредиту и недоступность правовых инструментов, в целом ведут к падению производительности. Тот факт, что теневое производство скорее трудоемкое, чем капиталоемкое, сам по себе определяет низкую производительность. По нашим наблюдениям производительность теневиков составляет в среднем лишь треть производительности в легальном секторе.

Кроме того, когда трудовое и социальное регулирование ведут к росту издержек на труд, легальные компании в ответ сокращают найм труда и увеличивают расходы на капитал. Другими словами, отношение "труд/капитал" у них ниже. Это означает, что легальный сектор не использует важнейший производительный ресурс страны — ее рабочую силу, и страна предлагает своим гражданам меньше возможностей занятости.

В теневом секторе, с другой стороны, отношение "труд/капитал" чрезмерно велико. Теневики слишком интенсивно используют труд, легальный бизнес - капитал. Это ведет к непроизводительной и неэффективной специализации, поскольку производительность оптимальна лишь когда решения стремятся к наилучшему соотношению труда и капитала.

Сокращение инвестиций

Известно, что теневая экономика двояким путем ведет к сокращению совокупных инвестиций. Во-первых, теневые предприятия используют трудоемкие технологии, значительно сокращающие потребность в инвестициях по мере того, как экономика заходит все дальше в тень. Во-вторых, ввиду сложностей, с которыми сталкиваются теневики при реализации контрактов, и высоких процентов, требуемых финансистами от теневых инвесторов, долгосрочные инвестиции в производство скудны. Издержки легального статуса также ведут к сокращению инвестиций. Изучая трудности, сопутствующие легальному и теневому секторам хозяйства при стремлении к оптимальному масштабу производства, мы пришли к выводу, что уровень инвестиций в Перу ниже, чем мог бы быть, если бы правовая система функционировала эффективно.

Неэффективность налоговой системы

Основная тяжесть налогов ложится на относительно небольшую группу людей, все еще работающих легально, а государство транжирит громадные ресурсы на обнаружение неплательщиков, и при этом возникают нежелательные перекосы в экономике в целом.

Относительно крупные предприятия, вынужденные вследствие своих размеров действовать легально, платят больше налогов, чем если бы теневого сектора не существовало — ведь налог так обременителен из-за узкой налоговой базы. Это отпугивает многие компании от расширения производства. В Перу слабо развиты отрасли промышленности, в которых крупномасштабность есть непереносимое условие выживания и которые поэтому обречены на легальность. Уклонение от налогов приобрело такой масштаб, что государство вынуждено тратить большие деньги на выявление неплательщиков, которые, в свою очередь, расходуют средства на то, чтобы избежать обнаружения.

Прервемся на миг и рассмотрим нежелательные искажения в налоговой системе и экономике в целом. Известный экономический закон гласит, что любой не нейтральный налог в известной степени неэффективен. Налог на зарплату, например, может заставить людей работать меньше. Налог на собственность снижает стремление приобретать собственность, вынуждая некоторых бизнесменов использовать меньше земли и меньше строить. Налоги искажают экономический выбор, вот почему одной из целей налоговой системы должна быть минимизация этих извращений при особом внимании к издержкам на сбор налогов.

Единственный способ достичь этого — поддерживать низкие ставки налогов. Например, 90%-й налог на прибыли или заработки заставляет людей, которые могли бы вложить средства в какую-либо производительную деятельность, не делать этого. С другой стороны, 10%-й налог мог бы заметно уменьшить искажения.

В Перу, где правительство так предано идее удовлетворять нужды людей с помощью прямого вмешательства в хозяйство и где легальный сектор, с которого можно брать налоги, так мал — налоговые ставки растут. В результате легальная деятельность становится все менее привлекательной, а

теневой сектор — растет. А поскольку правительство упорствует в стремлении получать больше доходов, оно увеличивает налоги на легально действующие предприятия и создает тем самым порочный круг: рост теневого сектора, сокращение легального, сохранение уровня общественных расходов, необходимость увеличивать налоги на легальную деятельность, растущая привлекательность теневого сектора, и т.д.

Удорожание коммунальных услуг

Все вышесказанное верно и в отношении цены на коммунальные услуги. По существующим оценкам, почти половина потребляемых в Лиме воды и электричества расходуется бесплатно. Возможны, конечно, и утечки того и другого, но большую часть потерь следует отнести за счет внезаконных, крадущих воду и электричество. Большинство внезаконных не платят за эти услуги, и в итоге для законопослушных плата растет.

С другой стороны, основную часть легального сектора составляют предприятия, которые просто слишком велики или слишком известны, чтобы скрываться в тени. Обремененные громадными правительственными требованиями, эти предприятия требуют взамен все больше привилегий. Их низкая эффективность и нужда в привилегиях есть следствия описанного выше порочного круга. Это можно наблюдать даже на примере легальных экспортных фирм, которые облагаются весьма высокими налогами. Невыгодность их положения может быть поправлена лишь в случае, если правительство Перу компенсирует в форме субсидий или льготного кредита ту избыточную часть налогов, которые ложатся на них из-за массивности теневого сектора. (Ситуацию еще усложняет тот факт, что эти привилегии нарушают международные соглашения по тарифам и торговле, запрещающие субсидирование экспорта и оправдывающие ответные действия стран-импортеров в форме антидемпинговых законов или компенсационных пошлин.) Чистый итог сводится к росту налогов на неэкспортные отрасли легального сектора, которые, в результате, просто исчезают.

Искажение продолжает нарастать. С ростом налогов неэффективность налоговой системы обнажается. Налог на занятость препятствует найму рабочих, налог на добавленную стоимость снижает инвестиции в предприятия легального сектора в целом и т. д., и т. п. По нашим расчетам, если этот порочный круг и прочие условия останутся неизменными, то к 2000 г. теневое производство достигнет 61,3% валового внутреннего продукта.

Скованность технического прогресса

По ряду причин существование теневого сектора подрывает технический прогресс. Главные причины — малые размеры теневых предприятий, низкий уровень кооперации производства, невозможность защиты технических инноваций.

Мы видели, что опасение быть обнаруженными, отсутствие прав собственности, ненадежность контрактов обуславливают малые размеры

теневых предприятий. Хотя экономисты расходятся в оценках размеров, при которых предприятия способны осуществлять инновации, нет сомнений, что относительно восприимчивые к техническим новшествам предприятия должны быть заметно крупнее, чем это возможно в теневом секторе. Мы знаем также, что типичнейшим результатом инноваций является увеличение объема продаж. Но для предприятия, вынужденного прятаться, нет смысла делаться больше — его найдут.

Поскольку внедрение технических новшеств полезно для общества в целом, потери, порождаемые относительной редкостью инноваций, ложатся не только на теневые предприятия, но на страну в целом. Ведь она могла бы извлекать выгоды из технического прогресса.

Трудности формулирования макроэкономической политики

Макроэкономические решения правительства, — например, относительно размеров бюджетного дефицита или темпов денежной эмиссии, — в значительной степени зависят от оценки эффективности экономики. Существование теневого сектора крайне затрудняет получение точной информации о состоянии национальной экономики и вносит элемент чрезмерной спекулятивности в процесс принятия политических решений.

Если бы доля теневого сектора относительно всей экономики была постоянной, величина возможной ошибки оказалась бы не столь значительной. Однако теневая деятельность, по меньшей мере в некоторых областях, развивается значительно быстрее, чем легальная, что занижает показатели роста. Институт обнаружил, что в 1985 г. Перу был на 28,7% богаче, чем свидетельствовала национальная статистика. Это явление того же сорта, что и переоценка неполной занятости, безработицы и инфляции, поскольку некоторые рабочие места не регистрируются, а относительно низкие цены теневых сделок не принимаются в расчет.

Хотя разработчики макроэкономической политики заведомо осведомлены об этом явлении, масштабы и рост теневого сектора затрудняют достаточно точную оценку уровня экономической деятельности и решительно усиливают неопределенность при выборе макроэкономической политики.

Правовая система предопределяет развитие

Итак, мы видим, что перуанцы вынуждены принимать на себя крайне высокие издержки, если они намерены действовать легально, а если они на это не способны, им приходится выходить за границы системы. Следовательно, они не могут пользоваться преимуществами разумных законов страны, то есть инструментами, предлагаемыми законом для повышения эффективности экономической и социальной деятельности: правом собственности, контрактным и внеконтрактным правом.

Предлагаемые законом инструменты развития

Значение права собственности подчеркивалось многими экономистами, которые полагали, что взрыв технологических новшеств на Западе и громадные инвестиции, сделавшие его возможным, начались лишь в конце XVIII в., когда права собственности были усовершенствованы и получили автономность от политики. Дуглас Норт, например, представил многочисленные свидетельства того, что главные изобретения в Европе появились лишь когда для защиты прав интеллектуальной собственности была создана система патентов.

Важность патентной системы в том, что за исключением совершенно случайных открытий большинство изобретений требуют дорогостоящих исследований и хорошего образования, иными словами, расходов, на которые можно пойти, если уверен, что они позднее окупятся. До начала промышленной революции эти затраты были больше, чем получаемые позднее выгоды. И только когда появился остроумнейший инструмент закона — исключительное патентное право, возникла и законная основа для определения прав интеллектуальной собственности. Патентное право не только облегчило проведение исследований, нацеленных на инновации, но к тому же создало мощный стимул для увеличения инвестиций в образование, исследования и поиск новых решений технологических проблем.

Вопреки широко распространенному в Латинской Америке мнению, экономическое значение прав собственности не в том, что они приносят пользу исключительно владельцам, а в том, что они стимулируют собственников увеличивать ценность своих ресурсов путем инвестирования, инноваций или соединения их с ресурсами других собственников — для процветания и прогресса общества в целом.

Эту идею иллюстрирует хорошо известный пример богатого рыбой озера. Пока озеро ничейное, оно ценится только как место ловли, но не место разведения рыбы. Рыбакам нет никакого смысла ограничивать улов, пока они не удостоверятся, что кроме них никто этой рыбы не выловит и поэтому, в расчете на долгосрочную перспективу, поскольку рыба размножается, выгодней ограничивать сегодняшний улов. Наиболее вероятное будущее для бесхозного озера — исчезновение рыбных запасов. С другой стороны, если озеро кому-то принадлежит, этот кто-то будет заботиться о разведении рыбы. Соображения личной выгоды заставят владельца ограничить улов и максимально повысить ценность запасов рыбы. Потенциальная коммерческая выгода есть главная движущая сила инвестиций и попыток прогнозирования экономических тенденций, которые влияют на относительную ценность ресурсов. Естественно, общество в целом также заинтересовано в том, чтобы процесс прогнозирования и инвестирования велся разумно и завтра не случилось нехватки рыбы.

Этот пример, при прочих равных, применим к любым видам ресурсов, для которых не определены права собственности, например, к пустующей государственной земле в пригородах, которая может быть использована как для социальных (жилищное строительство), так и для хозяйственных нужд (мастерские, фабрики, склады). Захваты земли, улиц и дорог были в некотором смысле спонтанными методами создания законных прав собственности при

отсутствии хорошего закона. Если бы внезаконная система не порождала этих прав, то у внезаконников не было бы стимулов разрабатывать ресурсы, придавать им экономическую и социальную ценность.

Прослеживая историю контрактов, Дуглас Норт и Роберт Пауль Томас отмечали в своей мастерски написанной книге, что промышленная революция в Европе стала возможна вследствие существенного повышения государствами надежности контрактов и сокращения частных издержек на их исполнение (Douglas C. North and Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World*, London: Cambridge University Press, 1973). Контрактная система не была создана государством. Просто с годами власти осознали, что обычная торговая практика частного сектора, в значительной степени внезаконной, эффективна и хорошо налажена, и подкрепили эту практику силой закона, так что стало возможным обжаловать в суде любое нарушение условий контракта. Как мы увидим в конце этой книги, данная процедура весьма эффективна: вместо того, чтобы загонять реальность в желаемую форму, государство узаконило практику, подтвердившую свою надежность. Эта надежность отчасти являлась результатом усилий нотариусов, специализировавшихся на должном оформлении и регистрации контрактов и посредничестве в торговых спорах, и гарантировавших тем самым, что соглашения между производителями и торговцами будут исполняться более надежно. Установленные ими правила и модели взаимоотношений, позволявшие адаптировать контракты к конкретным условиям почти любых сделок, облегчали ведение переговоров.

Благодаря всему этому сегодня, когда легальным предпринимателям, и прежде всего в развитых странах Запада, нет необходимости скрывать свою деятельность от властей, уверенность, создаваемая возможностью добиваться исполнения контракта через суд, повышает готовность людей к риску. А контракты стали обязательным условием долгосрочных инвестиций. Инновации — самое рискованное вложение средств, и если правительство не может дать своим гражданам надежных прав собственности и эффективных средств для их организации и передачи, а именно контрактов, — оно, тем самым, лишает их одного из основных стимулов к модернизации и совершенствованию своей деятельности. Именно это и происходит в теневом секторе.

Рынки капитала в развитых странах не могли бы функционировать так эффективно, если бы государство не было готово требовать силой закона уважения к условиям кредита. Суды постепенно пришли к тому, что простые и переводные векселя и аккредитивы являются законными документами. Когда законодатели согласились, что такие инструменты могут выписываться на предъявителя, а не на конкретное лицо, они создали условия для ускорения финансовых операций. Кредиторы получили возможность передавать активы третьей стороне, и благодаря этому экономическим агентам был дан действенный механизм платежей и кредитования. Это сделало возможным охватывать одной сделкой сразу выдачу товара или ссуды, и позднее — оплату товара или кредита. Поэтому с ростом правовой защищенности сделок росли объемы торговли, возможности финансирования производства и внедрения новой технологии и техники, новые люди получали доступ к производительной деятельности.

Другими словами, модернизация рыночной экономики, сопровождающаяся специализацией труда и производства и ведущая к усложнению трансакций, стала реальностью потому, что закон позволил сократить издержки трансакций. В эти издержки включается все то, что необходимо для их осуществления, а именно: издержки на проведение переговоров или исполнение контракта, на предоставление и передачу собственности, на передачу капитала, наем рабочей силы, распределение риска или страхование, но прежде всего сюда входят — издержки доступа к легальной системе или издержки работы в теневом секторе. Судя по нашим данным, в Перу издержки осуществления сделок (как в легальном, так и в теневом секторе) абсурдно высоки, что ведет к громадному растранижению ресурсов, и покончить с этим может лишь правовая система, если она начнет эффективно снижать издержки.

Очевидно, что отсутствие надлежащим образом понятых и применяемых внеконтрактных законов в сочетании с неразвитостью прав собственности и ущербностью контрактного права являются, отчасти, причиной того, что за ущерб, причиняемый теневой деятельностью, несут ответственность не те, кому следовало бы, а третьи лица. Такое ненормальное положение, сокращающее социальную ценность этого вида деятельности, может быть исправлено, если будет создана внеконтрактная ответственность — третий столп любой хорошей системы права.

Главное предназначение прав собственности, контрактов и внеконтрактной ответственности состоит в уменьшении неопределенности для тех, кто желает вложить свой труд или капитал в разработку существующих ресурсов. Трудно представить себе что-либо более сокращающее инвестиции, чем неопределенность. Ни один житель внезаконного поселения не вложит значительных средств в свой дом, если не будет иметь гарантированного права собственности на него; ни один уличный торговец не пожелает благоустроить участок улицы, на котором работает, если он опасается изгнания;

и ни один водитель автобуса не станет соблюдать общественный порядок на маршруте, если его права не признаны. Люди, которых мы опрашивали, высказывали постоянные опасения, что закон может стать основой насилия против них, и их деятельность будет внезапно прекращена.

Следует отметить, что законопослушные люди также несут издержки внезаконности, поскольку нельзя полностью полагаться на права собственности, договоренности и внеконтрактные гарантии, если государство может произвольно использовать правовую систему. Суть неопределенности, создаваемой отсутствием вспомогательных правовых инструментов станет более понятной, если соотнести ее с функцией страхования. Предположим, что автомобиль ценой в 10 тыс. долл. может быть угнан в течение года с вероятностью 1/1000. Теоретические годовые издержки угона составят 10 долл., или 1/1000 от 10 тыс. долл. Если владельца автомобиля не беспокоит риск, то не имеет значения, застрахован ли автомобиль за 10 долл. в год, или существует 1 шанс из 1000 потерять 10 тыс. долл. На самом деле, однако, мало кто безразличен к такому риску. Большинство людей, если у них есть средства,

заплатят много больше 10 долл., лишь бы компенсировать возможные потери. Распространенность страхования показывает, что люди не терпят неопределенности и готовы платить высокую цену, чтобы ее избежать. Поскольку закон не предпринимает ничего, чтобы рассеять неопределенность, люди разочаровываются в надеждах добиться от него защиты и начинают искать другие пути уменьшения риска.

В легальном мире для сокращения риска распределяют акции и ответственность среди партнеров, диверсифицируют портфель участия, устанавливают точные пределы своей ответственности и покупают страховые полисы. Можно также уменьшать риск, покупая попустительство властей и услуги посредников, обеспечивающих административную защиту от непредвиденных обстоятельств. Вообще говоря, эти методы уменьшения неопределенности не доступны внезаконно, за исключением, пожалуй, небольшой диверсификации бизнеса и определенной возможности политических переговоров, завоеванной некоторыми профсоюзами. Теневики пытаются уменьшить риск иначе: давая взятки, сокращая до минимума инвестиции, вкладывая средства, по возможности, в движимое имущество, диверсифицируя и децентрализуя производства, выбирая в качестве торговых партнеров и служащих родственников, друзей или земляков. В частности, взятки, которые, по словам опрошенных нами неформалов поглощают от 10 до 15% их валового дохода, свидетельствуют о страхе, создаваемом неопределенностью.

Предоставление прав собственности и уверенности, что суд защитит их контракты, так же как повышение действенности решений о внеконтрактной ответственности могли бы снизить неопределенность и создать условия для систематического повышения ценности внезаконной экономической деятельности. Большая определенность повысила бы ценность как труда, так и капитала для всего общества. В любой стране неопределенность или правовая нестабильность сокращает объем долгосрочных инвестиций и вложений в заводы и оборудование. Люди меньше сберегают, а то немного, что удалось сберечь, вкладывают в такие социально непроизводительные блага, как ювелирные изделия, золото или предметы роскоши. Вывоз капитала из стран, подобных Перу, есть лишь еще один результат стремления избежать неопределенности.

Разумеется, неопределенность полностью исключить нельзя. Но существуют совершенно ненужные виды неопределенности, например те, от которых страдают внезаконники, не имеющие доступа к вспомогательным правовым инструментам. Соответствующее изменение в требованиях закона, которое сделало бы эти инструменты общедоступными, могло бы немедленно снизить величину неопределенности.

Стимулы, специализация и взаимозависимость

Мы говорили о хороших и плохих законах. Хороший закон — гарантирует и повышает эффективность экономики и общественной деятельности, им регулируемых, а плохой закон — разрушает или полностью ликвидирует и то, и другое. Используя введенные нами понятия, можно сказать, что перуанские законы в большинстве своем плохи, поскольку их разработчики не принимали

в расчет издержки применения и их удушающее воздействие на экономическую деятельность. Наиболее веское доказательство непригодности этих законов в том, что значительное большинство экономически активного населения выбрало теневой сектор, а меньшинство использует свой прогрессивный опыт и капитал за пределами страны. Другими словами, они решили действовать вне рамок плохих законов, влекущих за собой столь высокие затраты и столь сложные правила.

Чтобы закон был хорошим, недостаточно, чтобы он был нейтральным и не подталкивал людей к теневой деятельности. Он должен делать еще по меньшей мере две вещи: во-первых, стимулировать использование экономических и социальных возможностей, предоставляемых страной; во-вторых, облегчать специализацию и сотрудничество людей и ресурсов.

Покажем сначала, чем так важны стимулы. Как мы уже видели, городская экономика позволяет зарабатывать больше, но для этого необходимо повысить ценность осознаваемых возможностей. А ценность этих возможностей определяется правовой системой. Например, чтобы получить возможность легально использовать пустующие земли, нужно преодолеть канцелярские лабиринты. На экономическую ценность земли прямо влияют издержки на все эти бюрократические процедуры. Ценность дома определяется степенью уверенности, что ему не угрожают опасность захвата или вандализма, что его не обесценят более изощренные формы агрессии, например, с помощью государственных ограничений на использование и передачу собственности. Другими словами, дом может стоять на земле, однако ее ценность и обустроенность будут тем ниже, чем труднее будет получить законные права на землю, необходимые гарантии безопасности владения, подтверждение права на владение, а также права на продажу или аренду.

Таким образом, действительная ценность экономических возможностей отличается от той, которую можно было бы реализовать безо всяких издержек. Скорее это расчетная ценность, с оценкой издержек на бюрократическую волокиту, на степень защищенности против захвата третьей стороной и на продажу. Чем дешевле организовать транзакцию и чем гарантированнее право получения доходов от инвестиций, тем выше реальная ценность экономической деятельности. Закон, успешно учитывающий эти элементы, побуждает людей находить и использовать существующие возможности, и систематически увеличивает ценность экономической деятельности.

Хороший закон должен также стимулировать специализацию и сотрудничество людей и ресурсов. В любом обществе некоторые люди лучше других приспособлены к выполнению определенных производственных задач. Подобным же образом определенные материальные ресурсы более продуктивны при одном использовании, и менее — при другом. Экономическая мудрость гласит, что если вместо попыток удовлетворить свои нужды непосредственно члены общества специализируются на выполнении тех задач, которые более всего им удаются, и обмениваются между собой результатами труда, то каждый достигает более высокого уровня благосостояния. Специализация материальных ресурсов также увеличивает благосостояние, поскольку их социальная полезность делается наибольшей, когда они

используются в целях, увеличивающих их ценность для всех, а не только для тех, кто ими владеет.

Чтобы стала возможной специализация людей и ресурсов, нужна уверенность в получении доходов от инвестирования в ресурсы. Это возможно лишь при уверенности каждого, что сделки выгодны, что полученное в обмен на труд или товары принесет больше пользы, чем можно было бы получить, трудясь в одиночку. Вот почему экономисты утверждают, что обмен ресурсами увеличивает их ценность и, следовательно, благосостояние всех.

Но такая специализация людей и ресурсов не может утвердиться, если люди изолированы и не доверяют друг другу. Изоляция и недоверие исключают специализацию, поскольку, по определению, специализированные работники нуждаются друг в друге для обеспечения своих потребностей. Необходимо также, чтобы производители доверяли системе обмена. Это означает, что организация системы обмена должна обеспечивать безопасность каждому. И только закон и защищающие его институты могут быть источниками такого доверия.

Защищая права собственности, укрепляя достоверность контрактов, позволяющих организовывать и передавать эти права, и определяя ответственность для ситуаций, не охватываемых контрактом, закон делает возможной специализацию. Эти три элемента необходимы, если общество заинтересовано в наилучшем использовании инициативы и труда граждан, а также своих материальных ресурсов. В основе высказанной точки зрения лежит представление, что хорошие законы значительно облегчают специализацию и обмен, позволяя использовать людские и материальные ресурсы наилучшим возможным способом. Соответствующая система прав собственности, контрактов и внеконтрактной ответственности порождает свободные от бюрократического контроля эффективные методы использования ресурсов. В контексте таких законов у граждан будет достаточно стимулов, чтобы созидать — через многообразие усилий и трансакций — экономическую систему, которая будет исключительно отзывчива к возможностям развития.

Это основополагающее утверждение, поскольку традиционные академические мыслители все еще верят, что пружинами развития являются чисто экономические достижения — технический прогресс, накопление сбережений, инвестиции в человеческий капитал, снижение транспортных расходов, экономия на увеличении масштабов производства, которые на самом деле имеют вторичное значение. Ни одна из упомянутых причин не объясняет, почему в некоторых странах люди более склонны к внедрению новшеств, более экономны, работают с большей производительностью и готовы идти на больший экономический риск. Разве мы, жители слаборазвитых стран, генетически или культурно не способны экономить, внедрять новое, рисковать или управлять промышленностью? Или же эти "причины" вовсе не являются причинами, а представляют собой развитие как таковое? А может быть действенной причиной экономического развития является совокупность правовых и административных институтов, которые стимулируют технический прогресс, специализацию, торговлю и инвестиции? Свидетельства, собранные в данной книге, убеждают нас именно в последнем.

Из-за плохих законов труженики как легального, так и теневого секторов остаются лишь слабыми, взаимозависимыми специалистами, чьи возможности будут оставаться ограниченными до тех пор, пока государство не даст им стимулы, необходимые для прогресса, а именно — хорошие законы.

Только ли закон все определяет?

Итак, мы проанализировали правовые аспекты проблем внезаконной деятельности. Теперь следует задаться вопросом: существуют ли другие аспекты данной проблемы?

Перуанцы, и в том числе внезаконники, обладают особыми предпочтениями, навыками, особенностями поведения, которые могут рассматриваться как социальные, культурные или этнические факторы, предопределяющие существование внезаконной деятельности. Они предпочитают определенные товары и услуги, что можно считать своего рода экономическими факторами. Все эти элементы в сочетании с правовой ситуацией влияют и даже определяют характеристики внезаконной экономической деятельности. Например, для человека из деревни приспособление к определенным требованиям права может оказаться более сложным и дорогостоящим, чем для того, кто привык к жизни в городском обществе. С другой стороны, человек, которому отвратительны социальные, этнические или культурные особенности внезаконной деятельности, будет предпринимать большие усилия, чтобы войти в легальную деятельность и остаться в ней, чем тот, кого этот стиль жизни привлекает или просто устраивает.

Проблема в том, чтобы определить, насколько велико воздействие этих факторов на поведение, являются ли они определяющими или вторичными. Возьмем в качестве примера захват пустующих государственных земель. Какое объяснение можем мы найти этому явлению, если смотреть на него с культурной или социальной точки зрения? Является ли это давнишней традицией, отражающей склонность перуанцев держаться вместе и захватывать чужую собственность? Разумеется, нет.

С правовой точки зрения объяснение чрезвычайно простое. Когда становится ясно, что необходимо 7 лет и несколько тысяч долларов, чтобы получить землю для строительства жилья, то большинство людей — при любой профессиональной подготовке — образовании и склонностях будут захватывать землю и приобретать ее внезаконно. Если бы бюрократическая волокита сократилась, возможно и тогда нашлись бы люди, которые предпочли бы захватить землю, рискуя испытать все возможные неблагоприятные последствия такого поступка, но они оказались бы в меньшинстве.

Взглянем на проблему с другой стороны. Если культурные различия между легальными и теневыми предпринимателями действительно настолько велики, то, как мы объясним факт, что многие внезаконники готовы на что угодно, чтобы легализовать свою деятельность? И как объяснится занятость множества людей одновременно в легальном и теневом секторах? Изобретательность, производительность и остроумие, с которыми действуют неформалы в Перу, их стремление к законному признанию, существование

внезаконной системы норм, а также объем их производства и потребления — все это позволяет сделать вывод, что с экономической и социальной точек зрения теневики имеют много общего с теми, кто работает в легальном секторе. Хотя никто не отрицает относительной важности социальных, культурных и этнических факторов, мы не нашли ни одного свидетельства того, что именно в них причина такого большого объема теневой деятельности.

Правовая система представляется лучшим объяснением существования незаконности. С этой точки зрения выбор между легальным и теневым статусом не является неизбежным продуктом каких-то национальных особенностей, а скорее результатом рациональной оценки относительных издержек и выгод от принадлежности к данной правовой системе.

Закон и национальное развитие

Представляется очевидным, что отставание таких неиндустриализованных стран, как Перу, лучше всего объясняется особенностями правовой системы. Иногда кажется, что эксперты в развитых странах бездумно уверены: в каждой стране наличествуют такие же правовые институты, как в их собственных. Но это заблуждение. Рассуждая о развитии страны, следует учитывать роль права. Мы не можем по-прежнему закрывать глаза на то, что не все принимаемые обществом решения определяются его культурными традициями или экономической системой.

Много ли инвестиций делали бы люди в США и Западной Европе, если бы там не было ясно определенных и гарантированных прав собственности, системы внеконтрактной гражданской ответственности и системы правосудия, защищающей их собственность? Много ли инноваций было бы сделано без патентов и платы за право пользования ими? Много ли долгосрочных проектов и стимулов для инвестирования удалось бы создать, если бы суд не обеспечивал исполнение контрактов? Пошел бы кто-нибудь на риск без системы ограниченной ответственности и страховых полисов? Какой капитал можно было бы накопить без юридических гарантий? Как много ресурсов можно было бы объединить без легально действующих деловых организаций? Как часто люди оказывались бы банкротами и начинали все сначала, если бы не имели возможности преобразовывать свои долги в акции? Как без института наследования могли бы десятилетиями сохраняться деловые и частные организации? Можно ли было провести индустриализацию, не имея доступа к экономии, образуемой расширением масштабов производства? Мы искренне убеждены, что развитие возможно лишь в том случае, если действенные правовые институты достижимы для каждого гражданина. Эта вера укрепляется, когда мы вспоминаем, что, невзирая на жертвы и усилия внезаконных, теневой сектор характеризуется как раз отсутствием таких институтов.

Однако не следует все же недооценивать важность культурных традиций страны. Культура и идеология страны прежде всего сказывается в том, как перуанцы реализуют свои экономические возможности и какие блага и услуги они выбирают. В самом деле, культура Японии, при всех впечатляющих технических и экономических переменах в стране, продолжает оставаться узнаваемой. Как мы видели, традиционные обычаи перуанцев, их взгляд на

репутацию, семейные связи, общественную собственность, а также их представление об иерархии и статусе весьма широко используются внезаконными в экономической деятельности. Нет никаких оснований для опасений, что после соответствующей реорганизации правовых институтов страны культурное наследие станет безжизненным. Это наследие будет всегда определять природу нашего развития и диапазон предоставляемых им творческих возможностей. Какие из этих возможностей реализуются и сколь много перуанцев сумеют воспользоваться их выгодами, будет зависеть прежде всего от правовых институтов страны.

Гораздо проще и дешевле объединить деятелей легального и теневого секторов, изменив законы, чем пытаться изменить самих людей. Чтобы убедить внезаконников в разумности действующих законов или в том, что их социальное положение повысится, если они смирятся с заимствованной в Испании меркантилистской системой, пришлось бы резко деформировать их культуру. Гораздо разумнее приспособить законы к действительности, чем пытаться влиять на взгляды каждого, поскольку закон есть наиболее полезный и покорный воле и разуму человека инструмент перемен.

Глава 6. Традиция перераспределения

Мы видели, как закон влияет на эффективность экономической и общественной деятельности. Сейчас мы должны задаться вопросом: почему в Перу господствуют плохие законы и как это влияет на страну? Почему закон снижает эффективность производства? Почему он ограничивает производство или не дает ему возникнуть, вместо того чтобы способствовать ему и удешевлять его? Почему он выдавливает значительную часть населения в теневой сектор и обрекает легальный сектор на крайне высокие затраты и до абсурда запутанные требования? Почему он не внушает доверие к системе торговли? Почему он не способен побуждать граждан пользоваться экономическими возможностями, которые облегчили бы специализацию и, сотрудничество людей и ресурсов? Другими словами, почему перуанские законы плодят бедняков?

По-видимому, официальные власти страны по традиции склонны использовать закон, чтобы перераспределять богатства, а не помогать их создавать. С этой точки зрения закон является механизмом дележки постоянного объема благосостояния между различными группами. Государство, не представляющее, что богатство и ресурсы могут умножаться, что этому должна способствовать соответствующая система институтов, и что самые простые люди способны создавать богатство, считает прямое перераспределение единственным приемлемым подходом.

Наши законодатели не видят, что любой перераспределительный механизм влияет на функционирование производительной системы в целом. При таком

подходе не учитывается, каким образом закон может подействовать на экономические возможности и решения отдельного человека.

Наши исследования в области законодательства показали, что власти редко задумываются о положительных или отрицательных последствиях своих решений. Их внимание сосредоточено в основном на примирении особых интересов, на поощрении тех, которые считаются правильными, и перераспределении ресурсов в их пользу с помощью законов. Всякий раз, когда правительство дает привилегии или освобождает от налогов, снижает цены, предоставляет определенным группам рабочих постоянную защиту от увольнения или монопольную лицензию на определенный вид бизнеса, оно тем самым порождает издержки, отнимающие у других стимулы и возможности. Например, если государство контролирует цены на хлеб и решает зафиксировать их на уровне, при котором прибыль от хлебопечения становится меньше, чем в других видах деятельности, то немедленным результатом становится перераспределение денег от производителей к потребителям, а более отдаленным — падение интереса к производству хлеба и переключение на более доходные виды деятельности.

Перераспределительная традиция создала в Перу общество, почти все жизненные силы которого организованы в политические и экономические группы, стремящиеся добиться от правительства перераспределения в пользу своих членов. Такое соревнование за правовые привилегии привело к широкой политизации перуанцев и является прямой причиной существования плохих законов, порождающих издержки как в легальном, так и в теневом секторе хозяйства.

Эта тенденция настолько усилилась, что ради получения незаработанного дохода (то есть любых государственных платежей, имеющих источником не вклад в производство, а некую привилегию) особые организации, именуемые нами "перераспределительные синдикаты", начали создавать не только те, кто традиционно связан с политической деятельностью — партии, средства массовой информации или внезаконные организации, но даже деловые корпорации и семьи. Изменения в составе и руководстве советов директоров часто связаны с изменениями в правительстве. Не так уж редки семьи, где отец и сын, братья и сестры, даже муж и жена формируют связи с различными политическими партиями или вооруженными силами, чтобы пробиться вверх. Другим симптомом потребности в формировании перераспределительных синдикатов является изобилие политических газет и журналов в Лиме. Многие публикации нацелены только на защиту интересов своих акционеров.

Синдикаты ведут непрерывную борьбу за то, чтобы никакие новые законы не затронули их интересы а, если возможно, прямо бы им способствовали. В результате законы нацелены почти исключительно на распределение незаработанного дохода, и это уже сделало из нас демократию групп давления. Природная страсть дельцов к конкуренции направлена на установление тесных связей с верхушкой политических и бюрократических кругов, а не на соперничество за лучшее удовлетворение запросов потребителей. Владельцы уже сформировавшихся предприятий борются за сохранение привилегированного положения, которого они добились в ходе многолетней борьбы, в то время как новые владельцы, также желающие получить кусочек

пирога, бьются, используя политические связи, за получение отдельных преимуществ. Правовая система, чьей единственной задачей является перераспределение, плоха и для бедных, и для богатых, а выгодна лишь тем, кто наилучшим образом организовался для поддержания тесных связей с властью имущими. И это означает, что на рынке остаются лишь те виды бизнеса, которые наиболее эффективны политически, но не экономически.

Политизация перуанского общества означает, что все проблемы решаются по правилам, установленным правительством, а не в соответствии с требованиями экономической эффективности, морали, справедливости. Все передано в руки государства, и общество неизбежно становится бюрократизированным и централизованным. Политизация, централизация и бюрократизация имеют один источник: перераспределительное законодательство.

Правовая система меняется вслед за изменениями относительного положения тех, кто влияет на перемены в правительстве. Вот почему мы часто слышим, что перуанской системе права недостает единообразия и стабильности, что законы могут служить предметом сделки, что существует правовая анархия и неважно, что вы делаете и чего хотите, а важно, какого политика или бюрократа знаете. И нет ничего удивительного в том, что взяточничество и коррупция являются характерными результатами правовой системы, в которой конкуренция за незаработанные доходы стала главной формой законотворчества. Как традиционная история, так и история внезаконной деятельности в Перу наполнены такими примерами.

Тем не менее, на каждых выборах избиратели полагают, что если выборы проводятся честно, то к власти придет кандидат, не поддающийся давлению, а технократы, которым предстоит проводить в жизнь предложенные победителем законы, будут представлять группу незапятнанных, незаинтересованных лиц, готовых добиться — неким таинственным образом — наилучших и справедливых результатов. Все это иллюзия. Не существует устоявшихся методов или теории, позволяющей политикам решать, что нужнее — дома для граждан со средним достатком или скоростные магистрали между столицей и провинциями, уделить ли больше внимания строительству электростанции или очистных сооружений, дать ли больше субсидий тем, кто работает и вкладывает средства в районе Пуно или тем, кто производит для экспорта. Все эти решения фактически предопределены суждениями о политических ценностях.

И, как мы увидим, ни одно из таких политических суждений не будет одобрено на основе плюрализма или открытых дебатов. В Перу 99% постановлений центрального правительства, являющихся средствами перераспределения богатства, принимаются органами исполнительной власти без общественного обсуждения или контроля. Тот факт, что исполнительная власть может узаконивать перераспределение без дебатов в парламенте или еще где-либо, позволяет перераспределительным синдикатам вмешиваться в процесс законодательства. В этом и объяснение того, почему в странах, подобных Перу, права собственности не защищены от властей преобладающих.

Перераспределительные законы крайне политизировали все слои населения, пытающиеся организовать себя, чтобы жить за чужой счет. Потребители борются

за то, чтобы цены были ниже рыночных, а получатели зарплаты — чтобы она была выше рыночного уровня; устоявшиеся предприятия пытаются предотвратить или замедлить внедрение любых новшеств, которые могли бы угрожать их положению; наемные работники оказывают давление для сохранения своих рабочих мест и против конкуренции со стороны более умелых работников. Всех нас система сделала экспертами в вопросах получения защиты или преимуществ от государства.

Законы, нацеленные на перераспределение в пользу потребителей, приводят скорее к обратным результатам. Попытки снизить цены на основные блага в конечном счете ведут к их росту. Наши исследования показали, что между декабрем 1980 г. и июнем 1985 г. рост цен на контролируемые виды продуктов питания на 31,4% обогнал рост цен на неконтролируемые продукты. Вот почему любая форма государственного контроля цен неизбежно ведет к политизации и бюрократизации, а когда цены изолируют от действия рыночных сил, они попадают под контроль перераспределительных синдикатов. Все это вызывает огромное растраниживание ресурсов. Мало того, что перераспределительные синдикаты и государство вынуждены содержать всю систему планирования, организации и управления перераспределением, но и обществу в целом приходится страдать от последствий закулисных сделок, роста бюрократизации и негибкой институциональной системы.

Перераспределительные синдикаты направляют большую часть усилий на руководство посредниками, проведение встреч и приемов, используют юриспруденцию для получения привилегий вместо того, чтобы повышать эффективность своей деятельности. Лучшие умы страны и лучшая энергия наших предпринимателей расходуются на ведение перераспределительных войн, а не на достижение реального прогресса. Даже провинциальная предпринимательская элита вынуждена поддерживать тесные связи с теми, кто ведает перераспределением в столице. Значительная часть легально зарегистрированных фирм страны держат свои штаб-квартиры и менеджеров в столице, а не на местах просто потому, что менеджеры могут добиться большего, обхаживая политиков и бюрократов, чем работая над повышением производительности. Перераспределительная правовая система привела к концентрации всей экономической жизни в Лиме.

В сравнении с предпринимателями других развивающихся стран, перуанским дельцам приходится затрачивать больше усилий на получение политической, а не технической информации; им необходимо поддерживать знакомства в политических и бюрократических кругах, чтобы постоянно быть в курсе дел и принимать правильные решения. Побеждают лишь те, кто держит нос по ветру. А конкуренция за получение технической информации приносит выгоду не только тем, кто ее получает, — она позволяет любому улучшить качество и снизить издержки производства. Система перераспределительных синдикатов, которые сменяют друг друга у власти или правят сообща, но при этом плохо владеют ресурсами страны, поскольку пренебрегают производством и погружены в борьбу за незаработанный доход, предоставляемый государством, — лучше всего описывается концепцией олигархического общества.

Перуанское общество страдает от последствий правовой системы, основанной на перераспределительных сделках. Эта система возникла в результате деятельности синдикатов, которые постепенно институционализировали права отдельных групп. В итоге под покровительством государства оказались не те или иные люди, а преуспевающие синдикаты. Как мы увидим в следующей главе, такое положение было характерным для ранних этапов меркантилизма, где правами владели не отдельные люди, а группы — гильдии, аристократические семьи или крупные торговые ассоциации. Именно таково различие между Перу и странами с современной рыночной экономикой.

Избираемые политики более не принимают решений по различным проблемам. Чем обширней и всеохватней делается система регулирования и контроля, тем ниже по иерархической лестнице перемещается ответственность за принятие решений и реальная возможность как-либо воздействовать на механизмы перераспределения, пока власть не становится исключительным достоянием самых мелких бюрократов. Так как они принадлежат к числу самых низкооплачиваемых служащих, их продажность практически гарантирована.

Поскольку правовая система может быть использована как для защиты, так и для захвата чего угодно, и поскольку все, что может быть распределено, может быть также и предметом сделок и переговоров, законодательство переходит к детальной регламентации всех форм и видов деятельности в стране.

Институциональная система отличается особенной жесткостью и неизменностью. Законы, принятые в результате перераспределительных соглашений между государством и синдикатами, создают правовую систему, неприкосновенность которой защищают синдикаты и поддерживающая их бюрократия.

Напротив, законы, не направленные на перераспределение, государство легко может улучшить или заменить, если цели, для которых они создавались, достигнуты. В перераспределительном государстве, порядки и политика которого контролируются синдикатами, крайне трудно изменить достигнутые договоренности, даже если договора не дают никаких положительных результатов: они стали основой приобретенных прав. Под давлением синдикатов в правовой системе постепенно накапливаются законы, ограничивающие доступ к законно осуществляемой деятельности, увеличивающие издержки подчинения законам, а упрощение правил и сокращение бюрократии оказывается почти невозможным.

И, наконец, постоянное давление в пользу распределения и перераспределения ресурсов общества через механизм законодательства сделало правовую систему Перу чрезвычайно обструкционистской и сложной, превратило ее в главный стимул расширения теневого сектора.

Манкур Олсон (Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982) считает, что сложная и дорогостоящая правовая система вполне устраивает перераспределительные синдикаты, поскольку камуфлирует получаемые ими преимущества таким хитросплетением правовых норм, в котором не в силах разобраться ни пресса, ни политическая оппозиция. Когда удастся выявить

наличие привилегии и принимается закон, ее отменяющий, лабиринт правил делается еще более сложным. Человеческая изобретательность безгранична, и люди всегда находят способ обойти новый закон с помощью бесчисленного множества уже существующих правил. Бюрократы, политики и конкуренты со своей стороны найдут способ еще раз отменить закон, создавая таким образом бесконечный цикл конкурирующих законов.

Образцом закона, наиболее удобного для перераспределительных синдикатов, Олсон считает прогрессивный подоходный налог, включающий механизмы предоставления налоговых льгот и скидок, которыми могут воспользоваться лишь те, кто имеет средства, чтобы разобраться в лабиринтах налогового законодательства.

Нечто подобное происходит с таможенными тарифами. Высокие тарифы повышают цены продуктов для потребителей и принуждают тех, кто не получил защиту, платить за тех, кто ее получил. Это положение может побудить первых также добиваться таможенной защиты, чтобы компенсировать издержки на защиту последних. В долгосрочной перспективе можно предвидеть произвольные и неэффективные тарифы, открытую политизацию экономических стимулов и такое усложнение правил внешней торговли, что в ней практически не смогут участвовать, например, теневики, располагающие техническими возможностями, но не имеющие политического и административного влияния.

В странах, где правовая система ориентирована прежде всего на перераспределение, международная экономическая деятельность является плодородной почвой для перераспределительных синдикатов, поскольку внешняя торговля таких стран регулируется законами и правилами, разобраться в которых могут только знатоки политических интриг и канцелярской казуистики. Мы имеем в виду такие весьма непростые инструменты, как дифференциальное регулирование или валютные курсы, различные виды косвенных налогов и наценок на импорт, прямые налоги на импортируемые товары, лицензии, квоты, списки разрешенных и неразрешенных товаров, предоплата за импорт, явные и неявные субсидии, налоговые компенсации, двусторонние и компенсационные соглашения, а также прямое регулирование инвестиций. Особенно следует упомянуть контроль валютных операций, из-за которого все покупают твердую валюту на черном рынке. В этих условиях импортеры стремятся завесить цену товаров и переправить побольше валюты за границу. Правительство отвечает на это ужесточением контроля, стремясь закрыть дыры, через которые утекают ресурсы. В конечном итоге новые правила ведут к дальнейшему умножению процедур, к разрастанию бюрократии, коррупции и теневой деятельности.

То же самое происходит, когда, пытаясь перераспределить ресурсы в пользу привилегированных заемщиков, банк устанавливает процентную ставку ниже уровня инфляции (отрицательный процент), что ведет к повышению спроса на кредиты и к истощению кредитных ресурсов. В этих условиях, вместо того чтобы позволить капиталу автоматически перетекать в наиболее прибыльные предприятия — которые одни только способны оплатить реальную процентную ставку и дать лучшие гарантии успеха, — государство вводит другие критерии распределения кредита. Оно склонно покровительствовать

победителям перераспределительных, войн, им в конце концов и достается выгода распоряжаться скромными, зато дешево достающимися сбережениями. Когда перераспределительные критерии определяют цену денег, процесс кредитования становится политизированным, дискриминационным и бюрократическим.

Это неправда, что в Перу все равны перед законом, поскольку нет двух людей, платящих одинаковый налог, нет двух импортных товаров, облагаемых одинаковой пошлиной, нет двух экспортных товаров, субсидируемых одинаковым образом, и нет двух человек, имеющих одни и те же возможности получить кредит. В Перу политизации перераспределения способствовало то, что законы принимались органами исполнительной власти. Начиная с 1947 г. государство ежегодно издавало около 27 тыс. законов и указов. Органы исполнительной власти стали основным каналом борьбы за право получать незаработанный доход. Стоит только избрать или назначить администрацию, как сразу же пропадают действенные способы следить за ее законотворческой деятельностью или распределением привилегий. В табл. 1 есть данные о числе законов и декретов, принятых с 1947 по 1985 г. законодательной и исполнительной властью. Исполнительные органы приняли без всяких консультаций свыше 98% всех законов государства. Парламент, который в силу плюрализма и открытости для прессы и общественного контроля не имеет равных возможностей для произвола, издает чуть больше одного из каждых ста законов, действующих в Перу. В итоге большинство решений принимается без демократических консультаций, и, что самое неприятное, значительное их большинство представляют собой указы, которые почти никогда не публикуются.

Таблица 1.

Годы	Законы и указы, принимаемые центральным правительством	Органом законодательной власти	Органом исполнительной власти %
1947	132	8,759	(98.52)
1948	58	19,583	(99.70)
1949	309	37,639	(99.19)
1950	308	21,531	(98.59)
1951	113	35,471	(99.68)
1952	241	42,515	(99.44)
1953	147	32,323	(99.55)
1954	118	29,353	(99.60)

1955	343	40,753	(99.17)
1956	164	30,864	(99.47)
1957	184	31,190	(99.41)
1958	185	22,792	(99.19)
1959	230	30,314	(99.25)
1960	188	36,932	(99.49)
1961	341	46,810	(99.28)
1962	541	38,242	(98.61)
1963	415	27,072	(98.49)
1964	579	38,375	(98.51)
1965	507	23,598	(97.90)
1966	504	26,030	(98.10)
1967	407	17,515	(97.63)
1968	590	19,286	(97.03)
1969	728	20,950	(96.64)
1970	625	25,976	(97.65)
1971	540	27,679	(98.09)
1972	621	34,127	(98.21)
1973)	609	35,623	(98.32
1974	566	39,623	(98.59)
1975	315	32,552	(99.04)
1976	391	28,978	(98.67)
1977	294	20,704	(98.60)
1978	351	20,096	(98.29)

1979	435	14,170	(97.02)
1980	397	15,789	(97.55)
1981	381	13,700	(97,29)
1982	191	13,186	(98.57)
1983	210	13,653	(98.49)
1984	302	15,230	(98.06)
1985	420	17,078	(97.60)
1986	358	26,822	(98.68)

Источник: *Institute Libertad y Democrada*

Собирая информацию о том, как ныне создаются законы в Перу, мы обнаружили, что не существует установленных процедур, регламентирующих ход их подготовки и принятия. По словам одного из респондентов, "процедуры зависят от каждого министра". Другими словами, они свои в каждом министерстве, и при смене начальства вводятся новые процедуры. Юрист, опрошенная нами в ходе исследования, заявила, что "в настоящее время ни один закон не принимается в общих интересах". Она и другие говорили о чрезвычайно большом влиянии частных интересов на содержание законов. Наша система законодательства чрезвычайно восприимчива к влиянию экономических или политических сил и управляется двумя взаимодополняющими группами: с одной стороны — высшими чиновниками министерства, имеющими исключительное право законодательной инициативы, подготовки и одобрения законодательных предложений; с другой стороны -министром, заместителями министра и советниками, часто привлекающими посторонних консультантов — в основном юристов, близких к деловым кругам.

Опрошенные нами представители исполнительной власти признавались, что, готовя закон, затрагивающий интересы перераспределительных синдикатов, они регулярно с ними консультируются. К ним приходится обращаться просто потому, что государство испытывает нехватку достаточно квалифицированного персонала. Один чиновник привел такой пример: "Если министр промышленности планирует подготовить закон об автомобильной промышленности, он не найдет ни одного специалиста по данному вопросу в своем министерстве. В итоге, хочет он того или нет, ему придется принять предложения компаний, отражающие их собственные интересы".

Юрист, работавший на Революционное правительство вооруженных сил (1968-1980 гг.), а в настоящее время занимающийся частной практикой, сообщил, что наличествующая государственная бюрократия весьма низкоквалифицирована, пребывает в состоянии экономического и морального кризиса и весьма восприимчива к взяткам. По его словам, размер взятки, необходимой для принятия закона в пользу отдельного лица, не

обсуждается на нижних уровнях администрации, а рассматривается руководством министерства. Взятка приносит данному лицу желаемую благосклонность и помогает поддерживать диалог.

Юрист из министерства экономики демократического правительства, находившегося у власти с 1980 по 1985 г., заявил, что законотворчество достигло такого размаха, "что уже нет времени думать". Это так и есть: к своему удивлению, исследователи Института обнаружили, что резолюции и декреты, подаваемые на подпись министру или президенту, не сопровождаются приложением с разъяснением технической стороны дела или изложением других мнений, а содержат лишь текст закона. И, как видно из табл. 1, после 1948 г. ежегодно утверждалось не менее 13 тыс. законов.

Наша правовая система не стремится к защите и разграничению прав и обязанностей, охраняющих собственность каждого и поощряющих его деятельность. Она охвачена навязчивым стремлением к прямому управлению потоком каждодневных событий и не заботится о создании институтов, порождающих богатство. То, что мы имеем, есть результат постоянного соперничества за незаработанный доход и отражение личных мнений и предпочтений правителей. Здесь и источник плохих законов, регулирующих легальную и теневую деятельность. Трудно вообразить, чтобы такая система сделала свои правовые институты доступными для бедняков.

Все это вызывает разочарование, неопределенность, коррупцию и усиливает социальную напряженность. В перераспределительном государстве разочарование поселяется в душах людей уже в молодости, когда перуанец начинает понимать, что к богатству ведет не столько труд, сколько политическая ловкость и изворотливость. Взрослея, он обнаруживает, что богатеют не те, кто вкладывает труд и капитал в эффективные предприятия, а те, кто ухитряется получить какое-то политическое влияние. Самые умудренные жизнью сограждане — знакомые с обещаниями и левых, и правых правительств, — разочарованы, потому, что знают по собственному опыту: выдвинуться можно только опираясь на благосклонность государства.

Неопределенность есть постоянный спутник жизни в перераспределительном государстве. Перуанцы знают, что органы исполнительной власти, выпекающие около 110 указов и декретов каждый рабочий день, могут без всяких предварительных консультаций или дебатов в любой момент изменить правила. Наши законы нестабильны и непредсказуемы, ибо зависят от того, кто выиграл перераспределительную войну. Отток ресурсов в теневой сектор, утечка перуанских капиталов и умов за границу свидетельствуют об отрицании ими системы. Они желают работать, накапливать и вкладывать в странах с более предсказуемым правовом (т.е. с менее произвольным) перераспределением. Принимает ли это перераспределение форму открытой экспроприации, как при передаче частных земель под жилищное строительство, или скрытой экспроприации, как при замораживании банковских депозитов или объявлении дискриминационных валютных курсов, в любом случае люди не могут иметь достаточного представления о том, чего стоят их средства и обязательства. Они не способны в полной мере пользоваться результатами своего труда и не способны предвидеть, в какой момент перераспределительные законы выбросят их с рынка.

Завидное свойство перераспределительного государства быть щедрым за чужой счет является приглашением к коррупции. В борьбе за богатство и выгодное перераспределение не останавливаются перед выбором средств. По мере углубления коррупции, нарастает анархия. В стране, где закон можно купить, где левые и правые политические партии сходятся в том, что прерогативой государства является детальное регулирование и узаконивание всего и вся, где ложная этика перераспределительной справедливости вытесняет этику производительной справедливости, нет гарантированных прав собственности и нет законных стимулов к созданию богатства. Отличительными признаками получающейся в итоге системы становятся нестабильность и анархия.

Глава 7. Параллель с меркантилизмом

-  *Характеристики меркантилизма*
-  *Доступ к предпринимательству*
-  *Чрезмерное правовое регулирование Перу — меркантилистская страна?*
-  *Упадок меркантилизма и появление внезаконных*
-  *Крушение*

Выяснив, до какой степени наше общество находится под влиянием традиций перераспределения, мы поняли, как далеки от рыночной экономики. Поэтому следует спросить себя:

что же у нас за система? Определяется ли она факторами, специфичными для Перу или Латинской Америки? Может быть, она выражает особую культурную общность? Уникальна ли она?

В действительности перераспределительная традиция существует не только в Перу и Латинской Америке, она не есть исключительный признак нашей культуры и исторически не уникальна. Она характерна для системы социальной организации, которая сегодня свойственна Перу, Латинской Америке и значительной части стран третьего мира, а в прошлом существовала и в развитых странах — для меркантилизма.

Характеристики меркантилизма

Как хорошо известно, меркантилизм — это обозначение экономической политики, господствовавшей в Европе с XV по XIX в. Согласно определению "Словаря общественных наук" ЮНЕСКО, "меркантилизм есть... вера в то, что экономическое процветание государства может быть гарантировано лишь правительственным регулированием националистического типа". По мнению тех, кто подчеркивает роль частного сектора в меркантилизме, — это "система распределения монопольных прав через механизм государства..." [Robert B. Ekelund, Jr. and Robert Tollison, *Mercantilism as a Rent Seeking Society* (College

Station, Tex.: Texas A&M University Press, 1981), chapter 1]. Европейские общества того времени были политизированы, бюрократизированы, бедны, в них главенствовали перераспределительные синдикаты. Параллель между перуанским обществом XX века и европейским меркантилизмом прежних веков достаточно наглядна.

Будучи системой, в которой управление крайне регламентированным государством зависело от элитарных групп, которые, в свою очередь, кормились за счет государственных привилегий, меркантилизм резко отвергался как основоположником коммунизма Карлом Марксом, так и Адамом Смитом — основоположником экономического либерализма. С точки зрения Смита, меркантилизм являлся системой, в которой торговцы и промышленники требовали у государства (и получали) закрепления определенных правил регулирования и источников дохода.

Меркантилизм был политизированной системой хозяйства, в которой поведение предпринимателей подлежало детальной регламентации. Государство не позволяло потребителям решать, что должно производиться; оно оставляло за собой право выделять и развивать те виды экономической деятельности, которые считало желательными, и запрещать или подавлять кажущиеся ему неподходящими. По утверждению Чарльза Вильсона, "меркантилистская система включала все механизмы -- законодательные, административные, регулирующие, — посредством которых преимущественно аграрные общества рассчитывали преобразовать себя в торговые и промышленные" [Charles Wilson, *Mercantilism* (London: Routledge & Kegan Paul, 1963), p. 26]. Для этого меркантилистское государство посредством регламентов, субсидий, налогов и лицензий предоставляло привилегии избранным производителям и потребителям.

Меркантилистские правительства считали оправданным вмешательство в область частных интересов, поскольку в те времена казалось немыслимым, что нация может процветать благодаря самопроизвольным усилиям ее граждан. Современная Европа вынесла из Средневековья веру в то, что все люди рождены в грехе и что на власть имущих лежит долг направлять судьбы и дела своих подданных, чтобы спасти их от самих себя. С этой точки зрения процветание и порядок можно было вообразить лишь в форме подчинения деятельности отдельных людей и их объединений высшим интересам государства. Предоставленные самим себе коммерческая и промышленная деятельность неизбежно должны были привести к бедности, голоду, болезням и смерти.

Долгом средневековых правителей было прямо вмешиваться в хозяйственную деятельность своих подданных, наделять их ресурсами и перераспределять эти ресурсы посредством жесткого регулирования, которое определяло, среди прочего, используемые в торговле единицы меры и веса, "справедливые" цены для производителей и потребителей, минимальную и максимальную заработную плату (для защиты работников и работодателей). Забота о будущих потребностях абсолютно исключалась, ибо рассматривалась как "спекуляция".

Эра меркантилизма началась с расширением европейской промышленности и международной торговли и с одновременным сокращением некоторых издержек феодальной воинственности. Экономическая скудость Средневековья стала уходить в прошлое, а частная деловая активность — набирать силу. Поскольку европейцы знали только средневековую систему правления, то они применили устаревшие политические методы к новым формам быстро набирающей вес частной экономической деятельности. Коммерческая и промышленная революция в Западной Европе происходили, таким образом, на фоне широкого государственного вмешательства в экономику и детального регламентирования производства.

В начале меркантилистской эры возрастающий объем частного производства, большие налоги и широкомасштабное регулирование давали государству значительный доход. Хотя меркантилистское правительство верило, что новая волна процветания сделает нацию великой, решающим фактором была власть государства. Поскольку богатство создавали не правители, а предприниматели, чью деятельность правительство санкционировало, к ним и перешла большая часть государственной власти. Значительная доля меркантилистской литературы той эпохи содержит аргументы в пользу созданных или частных интересов, причем политика, проводившаяся правительствами европейских стран в ту пору, была названа "меркантилистской" именно чтобы подчеркнуть важность купцов, "merchants". Европейский меркантилизм характеризовался тесными связями между вездесущим государством и привилегированной и крайне предприимчивой кликой предпринимателей. Давайте исследуем некоторые признаки этого явления, имеющего столь явные параллели с современным Перу.

Доступ к предпринимательству

Как и в современном Перу, в меркантилистской Европе возможность иметь признанное законом предприятие была уделом немногих избранных. Предпринимателю во всех случаях требовалось получить разрешение от короля или правительства. В Англии это было известно как "грамота" на привилегии. "Какую бы финансовую форму оно ни принимало, это было лишь набором прав и привилегий, отражавших суть сделки между государством и купцами. Последние получили официальную поддержку правительства при начале переговоров с основателями новой эры в торговле; территориальную монополию; право разрешать или запрещать допуск к рынку и, таким образом, гарантию доходов; право сдерживания розничных торговцев...; право создавать корпоративные организации для лоббирования в интересах своих групп. Государство в свою очередь приобретало нечто весьма для него желательное в период войн и инфляции: источник денег, и в особенности звонкой монеты". [D. C. Coleman, *The Economy of England, 1450--1750* (Oxford University Press, 1977), pp. 58--59]

В результате доступ к предпринимательству оказывался возможным только для отдельных лиц или групп, имевших политические связи и способных заплатить королю или его правительству за привилегию заниматься узаконенным бизнесом. Предприятия были подобны дойным коровам, снабжавшим правительство средствами для достижения их властных целей. Нередко случалось так, что государство не только взимало налоги,

оговоренные грамотой, но и требовало для себя в предприятиях, именованных смешанными компаниями, место пайщика и права на ссуды и дары. Действуя таким образом, государство осуществляло косвенное налогообложение потребителей.

Иногда государство для удовлетворения своих потребностей или потребностей групп, находящихся у власти, создавало собственные предприятия. Примером могут служить "королевские мануфактуры", основанные в XVIII в. в Испании по образцу тех, которые создавал во Франции Кольбер. Эти королевские фабрики, предшественницы современных государственных корпораций, подразделялись на две группы: одни производили оружие и амуницию (например, артиллерийские заводы), другие — предметы роскоши (гобелены, стеклянную посуду, фарфор). Большинство таких предприятий были неэффективны, велись с убытком и исчезли в конце XVIII -- начале XIX в.

Со временем возникли другие законные пути создания предприятий и предоставления привилегий владельцам. В XVII в., например, английское государство давало некоторым гражданам привилегию создавать "юридические лица", которые могли бы возбуждать дела в суде, сохранять существование даже после смерти своих членов и отделять частные интересы от интересов предприятия, — так что последние получили лучшие возможности для приобретения ресурсов, чем любой отдельный человек. Создание частной ассоциации было столь великой привилегией, что в Англии граждане, основывающие ассоциации без явно выраженного разрешения короля или его правительства, подвергались наказанию. Когда англичане стали объединяться для приобретения ресурсов и управления ими, даже не рассчитывая на привилегии, английское государство расценило это как посягательство на его права и установленный порядок. В 1720 г. оно приняло так называемый "дутый" закон: хотя его объявленной целью было "упорядочивание частной инициативы", фактически он был направлен на оказание помощи крупным предприятиям в конкурентной борьбе за капитал с малыми компаниями.

В Испании региональные органы самоуправления и полиция стремились к предотвращению "нечестной конкуренции". Обладатели привилегий иногда брали закон в собственные руки, чтобы наказать любого, кто пытался нарушить их монополию. В 1684 г. жители г. Пастрана открыли ленточную фабрику, взяв за образец зарубежные фабрики такого рода. Все шло хорошо, пока в 1690 г. в близлежащем городе Фуэнте де ла Энчина не решили последовать их примеру. Жители Пастраны, получившие исключительную привилегию на производство в радиусе около 100 км, были возмущены. После продолжительных споров они взялись за оружие, атаковали город Фуэнте де ла Энчина, захватили станки и оборудование фабрики, а работников силой угнали в свой город как военнопленных [Fradisco Gabrillo, Notaspara el ILD (Madrid: Meca, 1985)].

Большинство историков сходятся в том, что государству было выгодно положение, когда производство служило интересам влиятельных купеческих групп: связи государства с рядом богатых, влиятельных, широко известных купцов позволяли без особых хлопот пополнять казну и проводить политику, которая в данный момент считалась необходимой. Таким образом, хотя доводы

для государственного регулирования, субсидирования и вмешательства в пользу отдельных торговых и промышленных кругов основывались весьма убедительно (например, данный вид деятельности признавался необходимым для национальной обороны или, скажем, протекционистские меры признавались нужными для промышленного роста) но одновременно эти меры отвечали потребности государства в определенных, легко контролируемых источниках налогов. Отрасли с большим числом мелких производителей промышленной или сельскохозяйственной продукции было трудно контролировать и еще труднее облагать налогами. Государство не имело доступных рыночной экономике знаний и механизмов, чтобы управляться с множеством предпринимателей. Меркантилизм обеспечивал согласие между целями привилегированных классов и фискальными потребностями правительств.

Чрезмерное правовое регулирование

Как и в современном Перу, в меркантилистском государстве правовое регулирование было избыточным. По данным Грегори Кинга, английского демографа и статистика XVII в., необходимость считаться с законами настолько возросла, что в 1688 г. примерно 3% жителей Англии были юристами [Gregory King, *Natural and Political Observation* (G. E. Barnett ed., 1936)]. Поскольку регламентация, направленная на развитие определенных видов деятельности, становилась все более детальной, включала все больше технических ограничений, защищавших отдельные производства, количество всевозможных норм и правил в меркантилистских государствах беспорядочно возрастало. Правительства всегда использовали точные и подробные регламенты для целей перераспределения и управления, но эта тенденция совершенно вышла из-под контроля с появлением меркантилизма и сопутствовавших ему явлений: ростом городов, расширением международной торговли, открытием новых стран и усложнением методов производства. Для защиты монополии и стабилизации рынка труда Англия вводила ограничения новых методов производства. В 1623 г., например, Тайный совет Английской Короны приказал разобрать все машины для изготовления швейных игл, а уже изготовленные иглы уничтожить.

Были также приняты законы, призванные гарантировать потребление товаров, производимых монополиями. В 1571 г. появилось правило, обязывавшее всех граждан носить по воскресеньям английские шерстяные шапки. В 1662 г. правила потребовали, чтобы покойников хоронили в английских шерстяных тканях. Это требование более детально было подтверждено в 1666, 1678 и 1680 гг. [Eli Heckscher, *Mercantilism* (London: E. F. Sodarlund ed., George Alien & Unwin, 1934), Vol. I, p. 265].

Во Франции регламенты были кодифицированы Кольбером — министром финансов при короле Людовике XIV в период 1666 — 1730 гг. Тогда все правила, касающиеся производства, были сведены в четыре тома общим объемом в 2200 страниц, плюс три дополнительных, где описывались практически все виды производства. Например, имелась 51 статья, касающаяся производства тканей, в то время как три основных раздела правил, касающихся

окраски тканей, содержали 317, 62 и 98 статей, соответственно. В 1737 г. 208 статей регламентировали производство лионского шелка.

Особенностью меркантилистских правил было то, что они стали результатом консультаций с привилегированными экономическими группами или торговцами. Трудно предположить, чтобы король Франции мог знать, сколько нитей и игл должно использоваться для производства тканей в Лионе, Париже или Семуре, -информацию ему давали производители. Целью регулирования было помешать проникновению конкурентов на рынок. Случай чрезмерного регулирования с яркими отрицательными последствиями имел место в XVII и XVIII ее. Англичане, начавшие уже либерализацию правил, наладили производство более дешевых набивных ситцев. В 1686--1759 гг., пытаясь защитить свою текстильную промышленность, французы приняли многочисленные законы, запрещающие использование и производство таких тканей. К концу этого периода соответствующие правила представляли собой два законодательных акта, почти 90 указов и еще большее число административных норм.

Как утверждает историк Джозеф Рейд, другой причиной зарегламентированности было стремление меркантилистского государства помешать выходу сельского населения в города, чтобы гарантировать производство достаточного количества продовольствия. Рейд и другие историки считают, что важнейшей причиной контроля цен и удержания сельского населения вне городов была забота об укреплении власти правительства, для чего следовало заботиться о некотором довольстве крестьян и предотвращать их скопление в городах [Joseph Reid, *Respuestas al primer cuesticatio ILD* (Lima: Меса, 1985)].

Дополнительной причиной сверхизобилия всяческих правил было желание перераспределить национальное богатство. С этой целью короли устанавливали потолки цен во времена нехватки тех или иных товаров и минимумы цен во времена достатка, чтобы поддерживать доступность дефицитных товаров и выгодность тех, которых хватало. Например, традиционно устанавливались максимальные цены на хлеб, если урожай пшеницы был плохим и цена имела тенденцию к росту. Хотя казалось разумным сохранять цены на основные продукты низкими, было ясно даже в те времена, что в долгосрочной перспективе ценовые потолки не помогут обездоленным слоям населения, а фактически будут способствовать повышению реальных цен на хлеб, поскольку производители сократят производство и хлеб станет доступным лишь за очень высокую цену на черном рынке, либо после долгих очередей у хлебных лавок (но зато по официальной цене).

Бюрократия общественная и частная

Так же, как и в современном Перу, меркантилистская бюрократия увеличивала издержки деловых операций вместо того, чтобы уменьшать их. Правительство Людовика XIV (1661--1715 гг.) ввело институт "промышленных инспекторов", чья единственная функция заключалась в контроле за соблюдением промышленных правил. В XVI в. быстро разрастались европейские города,

особенно центры общественного самоуправления. Рейд и другие историки связывают это с тем фактом, что именно там обсуждались и предоставлялись привилегии и именно там жила бюрократия.

Бюрократия росла, потому что смыслом существования меркантилистского государства было перераспределение богатства в соответствии с его фискальными и политическими интересами, а значит нужно было поощрять, подавлять или запрещать различные виды деятельности. Решить, кому процветать, а кому нет - сложная задача даже для королей. Она требовала умелого анализа и привлечения к работе юристов и бухгалтеров, которые должны были доказать, что их предложения наиболее подходят государству и соответствуют его целям. Если порой банкиру трудно решить, кому ссудить деньги, то представьте, какая проблема стояла перед меркантилистским правительством, обязанным решать, что развивать, а что запрещать по всей стране.

Первоначальное распределение ресурсов и установление соответствующих правил, налогов и субсидий было лишь исходным пунктом для работы меркантилистской бюрократии, поскольку те, кто не выиграл от перераспределения, начали изыскивать способы привлечь внимание правительства и к себе. Возникла нужда в особом частном аппарате для обхаживания правительства, что также содействовало умножению правил, корректировавших прежние решения. А значит, потребовалось еще больше бюрократов, чтобы надзирать за исполнением правил.

Таким образом, административный аппарат меркантилистского государства постепенно отвлекся от собственных целей и принялся обслуживать связи и сделки между гильдиями, перераспределительными синдикатами и государством.

Перераспределительные синдикаты и гильдии

Как и в Перу, крупнейшие частные предприниматели в меркантилистской Европе организовывались в перераспределительные синдикаты, которые постепенно создали псевдобюрократию частных посредников. Она состояла преимущественно из юристов и бухгалтеров, вовлеченных в то, что мы называем "общественными отношениями". Основная работа этих людей заключалась в подаче петиций правительству. Один тип перераспределительных синдикатов был представлен гильдиями — ассоциациями производителей, которые сегодня мы бы назвали "картелями". Их деятельность сводилась не к техническому развитию промышленности, а к "использованию монопольной, а часто и политической власти в собственных интересах" [Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982) p. 125]. Они стремились контролировать доступ к своим отраслям производства, ограничивали по возможности конкуренцию, поддерживали постоянные цены, регулировали рынок, стандартизировали условия найма и, при возможности, воздействовали через посредников на пб-литику правительств.

Перу — меркантилистская страна?

Как мы показали, существует значительное сходство между меркантилистской системой в Европе и системой перераспределительных законов в Перу. Для обеих систем в большей или меньшей степени характерны авторитарный подход к законодательству; непосредственное вмешательство государства в экономику; обструкционистское, мелочное и дирижистское регулирование хозяйственной деятельности; ограниченность или отсутствие доступа к предпринимательству для тех, кто не имеет тесных связей с правительством; безграничная бюрократизация; объединение населения в перераспределительные синдикаты и мощные профессиональные ассоциации.

Из этого можно заключить, что Перу представляет собой преимущественно меркантилистскую систему, имеющую мало общего с современной рыночной экономикой. Однако представители традиционного правого крыла, пытаясь облагодетельствовать коммерческую и деловую деятельность своих подопечных и заручиться симпатиями западных рыночников, всегда путают эти две системы. Западные люди часто не осознают, что их латиноамериканские коллеги действуют в экономических системах, подчиненных не рынкам, а политике. Традиционные левые также путают две системы: они считают, что хотя у нас преобладает частное владение средствами производства, потребности страны не удовлетворяются, из чего следует провал капитализма и необходимость введения коллективистской системы. И правые, и левые преуспели только в дискредитации идеи развития через легальный частный сектор — просто потому, что не в состоянии его отличить от устаревшей меркантилистской системы. Никто не задумался над тем, что все производимое людьми или государством зависит от правовых институтов страны и что стимулы в рыночной экономике и в меркантилистской системе приводят к радикально различающимся последствиям.

Каждая из этих систем пробуждает различные предпринимательские способности. В рыночной экономике поощряется способность производить, поскольку преобладает принцип конкуренции; в меркантилистской экономике поощряется способность добывать привилегии и использовать закон в собственных интересах, поскольку определяющим фактором является государственное регулирование. В рыночном хозяйстве потребители обслуживаются эффективно и экономически разумно; в меркантилистском только общественная и частная бюрократия чувствует себя хорошо — в основном за счет остальной части общества. В конкурентной экономике предприниматель должен удовлетворить клиента, которого интересуют лишь качество, цена и доступность продукта вне всякой связи с производителем. Напротив, в меркантилистской экономике изворотливость и социальный статус предпринимателя являются решающими факторами при получении благосклонности со стороны государства. Способность вести дискуссию убедительно, связно, публично или скрытно — важна, но цель может быть достигнута также интригами или взятками.

В меркантилистской экономике предприниматели и работники тратят массу времени на политические интриги, жалобы, подхалимаж и всевозможные переговоры. Каждый должен добиваться внимания бюрократов. Частные круги привлекают все больше журналистов, юристов и посредников, в то время как

правительство нуждается все в большем числе бюрократов для ведения дел и обоснования решений. Вот почему в меркантилистской экономике многие люди, которые могли бы заниматься торговлей, работают в кругах общественной и частной бюрократии, что является экономически постыдным, поскольку бюрократы и лоббисты не увеличивают своим трудом объем производства или инвестиций.

Возможно, самое значительное различие между двумя системами состоит в способе доступа к рынку. В рыночной экономике всякий может выйти на рынок, производить, торговать или получать правительственное разрешение без вмешательства третьих сторон. В меркантилистской экономике доступ к рынку ограничен. Почти на все требуются особые лицензии или разрешения, чем создается постоянная необходимость в помощи со стороны привилегированных частных групп или со стороны властей, защищающих административные проходы. Необходимость потратить 289 дней на канцелярскую волокиту, чтобы получить возможность начать промышленное производство; необходимость ждать почти семь лет, чтобы получить возможность строить дом, — вот препятствия, воздвигаемые меркантилистской системой на входе в рынок.

Как мы увидим позднее, прежде чем появилась современная рыночная экономика Запада предстояло упразднить или преодолеть меркантилистские институты. Европейский меркантилизм обошелся очень дорого, поскольку система должна была поддерживать ничего не производящую бюрократию и юристов. Они лишь по-разному перетолковывали содержание законов, направленных на контроль, распределение, перераспределение и предоставление привилегий, укреплявших государство и служивших к выгоде определенных предпринимателей. Меркантилистские хозяйства Западной Европы были гораздо менее богаты, чем рыночные, пришедшие им вслед, поскольку вся энергия бюрократов, юристов, бизнесменов была, с экономической точки зрения, растрачена впустую. Хотя некоторые привилегированные отрасли благодаря меркантилистским привилегиям развивались лучше, чем позднее в рыночной экономике, их рост оказывал отрицательное влияние на развитие страны. Ведь требуемый объем производства в этих отраслях достигался неэкономическими методами, а их успех воодушевлял других на попытки добыть те же преимущества путем захвата власти или получения покровительства. При этом совершенно забывали главную задачу — создание богатства.

Упадок меркантилизма и появление внезаконников

Меркантилизм постепенно исчез из Европы вследствие своей неэффективности, поскольку прибыли, получаемые благодаря расходованию ресурсов на перераспределение, а не на совершенствование производства, снизили ценность валового дохода в европейских странах. Меркантилистские государства не только беднели, в них еще и обострялись конфликты между гражданами, что приводило к подрыву социальных структур. Так что в ходе эволюции или революций европейский меркантилизм постепенно исчез.

Множество общих черт убеждают нас, что "перуанский меркантилизм" испытывает упадок, подобный тому, который испытывал европейский

меркантилизм с конца XVIII — по начало XX в. С этой точки зрения особенно важно исследовать ранние этапы упадка меркантилизма и дальнейшее развитие различных стран Европы, осуществленное ими то ли добровольно, то ли под давлением обстоятельств. Это позволит нам спрогнозировать будущее Перу.

Из имеющихся у нас сведений следует, что упадок европейского меркантилизма начался одновременно с массовой миграцией крестьян в города. Главными причинами миграции были бедность села и понимание, что только в городах можно наладить контакты с сильными мира сего, перераспределяющими национальное богатство, и только в городах промышленная деятельность максимально безопасна.

Тогда, как и теперь, негибкость институциональных структур, административные препоны и путаница мешали созданию рабочих мест в частном и общественном секторах легального бизнеса городов с такой скоростью, которая требовалась для поглощения прибывающих крестьян. В Европе стали появляться внезаконники. Легии разносчиков товаров заполнили улицы, контрабандные и незаконно произведенные товары наводнили рынки, на окраинах городов возникли незаконные поселения. Преследование со стороны властей вело к такой маргинализации и настолько увеличило неудовлетворенность жизнью, что имели место вспышки насилия. Тогда, как и теперь, с ростом теневой экономики бремя налогов легло на постоянно сужающийся сектор населения — легальных производителей, которым пришлось для сокращения издержек и налогов приобретать большую часть исходных материалов у теневиков. [Эта практика была чрезвычайно широко распространена в Великобритании.] Это вело к оскудению государственного бюджета. В итоге как в легальном, так и в теневом секторах перестали подчиняться законам, что дало рост политической нестабильности и подорвало основы власти и законности в меркантилистском государстве.

С началом стагнации в промышленности европейских стран и с широким распространением незаконной деятельности меркантилистская система пришла в упадок. Европейцы эмигрировали в колонии, бывшие колонии или в страны, более успешно проводившие реформы. Многие из тех, кто не мог или не хотел эмигрировать, ушли в теневое предпринимательство или примкнули к подрывным повстанческим движениям. Легальное производство оказывалось все более уязвимым, а власть гильдий и перераспределительных синдикатов — ослабевала. Политические власти отреагировали на кризис чтением проповедей, преследованием нарушителей закона и принятием новых законов против них, все более опутывая общество сетью регулирования и контроля. Возможности подкупа чиновников возрастали, а вконец запутавшиеся правительства, не понимавшие природы своих проблем, пытались смягчить последствия кризиса: раздавая подаюние, организуя бесплатные столовые и пытаясь удержать крестьян в деревне или вернуть их туда. Усилия властей оказались недостаточными: беспорядки, эсхатологическая проповедь, контраст между богатыми и бедными в городах, преступность, насилие и, как следствие, ослабление государства явно предвещали конец меркантилистских государств Европы. На их месте возникали либо рыночные экономики, либо коммунистический коллективизм. Причины и характеристики упадка

европейского меркантилизма напоминают о ситуации в современном Перу, а потому заслуживают более подробного рассмотрения.

Миграция в города

Большинство авторов, пишущих на эту тему [Jan De Vries, *Economy of Europe in an Age of Crisis, 1600---1750* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976); D.C. Coleman, *Revisions in Mercantilism* (Methuen and Co., Ltd., 1969); J.H. Clapham, *The Economic Development of France and Germany, 1815--1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1963); Heckscher, *Mercantilism*], связывают конец меркантилизма в Европе с массовой миграцией в города, с ростом населения в результате отступления чумы и других эпидемических болезней и с сокращением доходов в сельской местности по сравнению с доходами в городах.

В XVII и XVIII вв. строгий контроль над промышленностью позволял французскому государству собирать достаточно налогов для финансирования общественных работ. Работники в городах стали неплохо зарабатывать на королевских стройках. Чтобы строить дворцы и крепости не требовалось много людей, но занятым платили хорошо. Поскольку заработная плата в городах была относительно большой, а прямое и косвенное налогообложение в сельской местности — весьма высоким, наиболее предприимчивые крестьяне мигрировали в города, особенно в Париж. В конце XIX в. нищета села и промышленные субсидии привели к промышленному росту в городах и массовой миграции в них.

В Англии первая волна миграции началась сравнительно рано, в XVII в., и была столь мощной, что Закон о местожительстве, принятый в 1662 г., попытался пресечь ее, дав мировым судьям в городах право возвращать переселенцев в их приходы. В 1697 г. перед лицом продолжающейся миграции был принят закон, позволяющий переселенцам перемещаться внутри страны лишь при наличии выданного властями документа, разрешающего поселение на новом месте. Делались попытки уменьшить миграцию путем помощи бедным и безработным, но при условии, что они возвратятся в места первоначального проживания. Ни одна из этих мер не принесла успеха.

Возникновение внелегальной деятельности

В городах вчерашние крестьяне обнаруживали, что для них не хватает рабочих мест. Ограничительные правила, а в особенности запреты на расширение масштабов производства и изменение видов деятельности сокращали возможности развития легальных предприятий и, соответственно, их способность нанимать новых работников. Большинство мигрантов прошло через начальный период безработицы, когда приходилось перебиваться случайными заработками или служить домашней прислугой [Reid, *Respuestas*]. Существует значительное сходство между жителями бедных кварталов, окружающих предприятия тяжелой промышленности Перу, и бесправными бедняками, заселявшими окрестности торговых городов Европы в расчете на доступ в гильдию или на место в легальном бизнесе, которое бы давало постоянный доход.

Мигранты и их родственники, не сумевшие найти постоянной работы, постепенно начали открывать домашние мастерские. Многие мастерские работали неполный рабочий день и, как указывает Колман в труде "Экономика Англии", "большинство промышленных производств велось с помощью ручных инструментов, почти без привлечения капитального оборудования" [Coleman, The Economy of England], Поначалу жители городов отвергали эту продукцию, произведенную вне гильдий и вне системы. В Испании до сих пор в ходу выражения "eges un punetero" или "vete a hacer punetas", уничижительно намекающие на якобы низменное занятие -- изготовление "punos", т.е. манжет для рубашек в небольших внезаконных мастерских.

Будучи, однако, единственной альтернативой легальным предприятиям, теневая деятельность распространилась очень быстро. Хекшер цитирует комментарий Оливера Голдсмита, сделанный им в 1762 г.: "Мало найдется англичан, которые бы ежедневно в течение всей жизни не нарушали безнаказанно каких-либо законов... и только развращенные и продажные пытались добиться исполнения этих законов" [Heckscher, Mercantilism, vol. 1, p. 323]. Два французских декрета, также цитируемых Хекшером, признают, что одной из причин невыполнения технических требований при производстве продукции была неграмотность работников. Они не могли выполнить даже простейшего требования закона, — производители тканей должны помещать свое имя на передней части изделия. Но хотя многие из этих рабочих не умели ни читать, ни писать, они работали эффективно. Адам Смит писал: "если вы хотите, чтобы ваша работа была выполнена пристойно, ее следует заказывать на окраинах <во внезаконных поселениях>, где работники, не имея исключительных привилегий, полагаются только на свой характер <репутацию>, а затем вы должны контрабандой <чтобы не видели власти> доставить готовую работу в город" [Ibid., p. 241. Слова в скобках принадлежат Де Сото].

Между властями и мелкими предпринимателями такого рода постоянно случались стычки. В преамбулах к законам и указам этого периода часто упоминаются неисполнения и нарушения. Согласно Хекшеру, чтобы защитить производителей шерсти, в Англии в 1700 г. был принят закон, запрещающий импорт ситцев из Индии. Невзирая на запрет, предприимчивые английские производители наладили изготовление таких тканей, умело используя исключения и лазейки в законе. Один из путей обойти запрет на производство ситца состоял в использовании бумазеи -- английского ситца с льняной основой. Как мы видим, новые производители постепенно развивали промышленные производства, вынуждая устоявшиеся предприятия либо изменяться в соответствии с требованиями времени, либо сходить со сцены. В Испании теневики также подвергались преследованиям и наказаниям. В 1549 г. император Карл I издал ряд указов. Одно из наказаний, предусмотренное в двадцати пяти законах, заключалось в обрезании кромки у готовой ткани, чтобы внезаконники не могли ее продать, не объяснив покупателю, почему инспектор изуродовал материю.

Столкновения между государством и внезаконниками не ограничивались нарушением законов. Давление государства было сильным и (по крайней мере во Франции) чрезвычайно жестоким. В текстильной промышленности всевозможные запреты и ограничения в середине XVIII в. были многочисленны

и суровы. Законы запрещали французам производить, импортировать или продавать набивные ситцы, а диапазон наказаний простирался от каторжных работ и заключения в тюрьму до смертной казни. Однако внезаконное это не сдержало. По оценкам Хекшера, более 16 тыс. контрабандистов и подпольных производителей были казнены французскими властями по закону, запрещавшему нелегальное производство и импорт набивных ситцев, не говоря уже о гораздо большем количестве людей, сосланных на галеры или наказанных другими способами. Хекшер упоминает также, что однажды в Валенсии 77 внезаконников были приговорены к повешению, 58 — к колесованию, 631 — к ссылке на галеры, один освобожден и ни один не помилован.

Как считают Экелунд и Толлисон, столь жесткое преследование внезаконников объяснялось не только стремлением защитить существующие производства, но и тем, что новая технология производства многоцветных ситцев затрудняла сбор налогов [Ekelund and Tollison, *Mercantilism as a Rent Seeking Society*]. Было весьма просто выявить производителей одноцветных тканей и проверить, как они платят налоги, а многоцветность ситцев затрудняла поиск производителей. Фискальное рвение — одна из главных традиционных черт меркантилизма.

В борьбе с нарушителями закона государство пыталось опереться на гильдии. Но вместо того, чтобы скорректировать законы и легализовать теневики, власти ужесточали законы, из-за чего желавшие включиться во внезаконную деятельность или продолжить ее вынуждены были мигрировать в пригороды — внезаконные поселения того времени. Когда в 1563 г. Английский свод законов о мастерах и подмастерьях определил уровни заработной платы, подлежащие ежегодному пересмотру с учетом цен на предметы первой необходимости, многие теневики двинулись в провинциальные города или принялись создавать новые пригороды (внезаконные поселения), где государственный контроль был не столь строг или вовсе отсутствовал. Таким образом, теневики избегали вмешательства гильдий, чья юрисдикция охватывала только города.

С течением времени внезаконная конкуренция ужесточилась настолько, что у легальных производителей не оставалось иного выхода, как передавать по субконтрактам часть производства в пригородные мастерские. Это еще сузило налоговую базу, из-за чего налоги, соответственно, возросли. В результате увеличилась безработица и начались волнения, а кроме того, усилилась миграция в пригороды и расширилась практика субконтрактных договоров с внезаконниками. С уходом производителей из городов и с ростом числа внезаконников начался процесс ослабления гильдий. Некоторые внезаконники действовали столь успешно, что при помощи политического давления и взяток постепенно добились права легализоваться.

Гильдии предприняли контрнаступление. При Тюдорах было издано множество законов, запрещавших создание незаконных мастерских и служб в пригородах. Однако число теневиков и их умение действовать скрытно свели на нет все эти усилия. К значительным поражениям гильдий, зафиксированным историками, относится дело гильдии шляп и одеял в Норвиче (Англия), которая после длительной и широко освещавшейся тяжбы

так и не смогла отстоять свое исключительное право на производство этих товаров [Heckscher, Mercantilism, vol.1, pp. 239--244].

Государство, как и в сегодняшнем Перу, постепенно отступало под натиском внелегалов. В Англии, где переход от меркантилистской экономики к рыночной был довольно мирным, новые законы со временем легализовали сельскую и пригородную промышленность. Власти вынуждены были признать, что многие пригороды и города созданы специально для того, чтобы избежать контроля со стороны государства и гильдий. В Швеции король Густав Адольф основал ряд городов и поселков для внелегалов и, таким образом, включил их в государственную систему.

Усилия европейских меркантилистов обуздать распространение внезаконного предпринимательства оказались напрасными. В Англии государству пришлось смириться с тем, что новые производства развивались преимущественно там, где не существовало гильдий или правовых ограничений. Все понимали, что бум в хлопчатобумажной промышленности имел причиной более либеральное регулирование, чем в производстве шерстяных тканей. Делалось даже различие между предпринимательскими способностями жителей пригородов и жителей городов, где правила меркантилистская система. В 1588 г. лорд Сесил, министр королевы Елизаветы I, в своем докладе описывал жителей Галифакса, одного из новых внезаконных поселений, так: "Они превосходят остальных в политике и промышленности, умении торговать и возделывать землю, и на фоне грубости и высокомерия, царящих в их диком краю, они выделяются мудростью и зажиточностью. Они отвергают старые порядки, если узнают о новых, более удобных, они предпочитают новые обряды и не держатся за старые церемонии.. У них есть природная страсть к изобретениям, соединенная с крепким усердием" [Ibid., p. 244].

В те времена внезаконники строили не только новые поселения вблизи городов, но и дома в городах. В Германии, например, чтобы получить право на строительство, нужно было пройти испытание. Тем не менее, пишет Клафам, "существовали целые районы, вплотную застроенные домами, хотя в этих районах нельзя было найти никого, кто имел бы законное разрешение на право строить дома" [Clapham, Economic Development of France and Germany, pp. 323--325]. С волной миграции в городах появилась и внезаконная торговля. В Англии, как пишет Колман, десятилетия после Реставрации некоторые традиционалисты жаловались на рост числа разносчиков и уличных торговцев, на беспорядок, который они создают у магазинов, на появление новых лавочников во множестве небольших городов. Законные торговцы напрасно пытались избавиться от вновь прибывших. В Париже судебные баталии между портными и продавцами ношеной одежды продолжались более трехсот лет и не закончились даже к началу Французской революции.

Внезаконники подрывали самые основы меркантилистского порядка, поскольку были конкурентоспособны, действовали агрессивно и рассматривали власти как своих врагов. В тех странах, где государство преследовало внезаконников и объявляло незаконными, вместо того чтобы абсорбировать, прогресс замедлялся, а недовольство возрастало, результатом чего было насилие. Наиболее известные примеры — революции во Франции и в России.

Крах гильдий и перераспределительных синдикатов

Расширение теневого сектора неизбежно ослабляло меркантилистские гильдии, основной функцией которых было ограничение доступа к законным формам предпринимательства. Колман связывает упадок гильдий с "притоком рабочей силы, изменением структуры спроса и расширением торговли; развитием новых отраслей и значительным распространением деревенской промышленности, где целые районы вырабатывали заказную продукцию из давальческого сырья" [Coleman, *The Economy of England*, p. 74]. Более того, в странах, сумевших мирно перейти от меркантилизма к рыночной экономике, государство лишило гильдии исключительных привилегий, когда осознало, что занятость предпочтительнее безработицы, даже если работодатель не признан гильдией. В Англии политическая нестабильность, сопровождавшая упадок меркантилизма, привела к тому, что все меньше и меньше людей обращались за разрешением к гильдиям, облегчая этим государству резкое изменение политики.

Коррупция

Подобно гильдиям, угасала и бюрократия. Хотя меркантилизм возвестил длительный период экономического роста в Европе, чрезмерность контроля означала, что ему всегда будет сопутствовать коррупция. К концу XVIII в. меркантилистский аппарат управления ослабел, а кое-где был полностью коррумпирован. Хекшер упоминает указ 1692 г., в котором говорилось, что во многих случаях инспекторы посещали мастерские только для взимания условленных взяток, а не для проверки товаров. Почти все производственные инспектора (назначенные гильдиями или государством) постоянно обвинялись в коррупции и пренебрежении своими обязанностями, что объясняли тогда отсутствием гражданской доблести и уважения к закону.

Рейд утверждает, что даже английский парламент, который в конце XVII в. также имел право выдавать разрешения на создание предприятий, брал за это взятки. Мы уже цитировали слова Оливера Голдсмита, заявившего в середине XVIII в., что никто кроме людей испорченных и продажных не пытался исполнять закон. Назначавшиеся в пригороды мировые судьи, наделенные административными функциями, не были особо заинтересованы в утверждении законов и правил, придуманных в городах и неприемлемых за их пределами. В 1601 г. спикер палаты общин сказал про мировых судей, что это "твари, которые за полдюжины цыплят готовы позабыть о целой дюжине уголовных законов". Как и ныне в Перу, тогдашние чиновники и политики искали причины недееспособности законов не в том, что это были плохие законы, а в ненадлежащем их исполнении. В памфлете 1577 г. говорилось: "Я пришел к выводу, что лучшие законы в этих условиях трудно придумать, нужно лишь исполнять имеющиеся". Возвращаясь к падению меркантилистской системы, Джозеф Рейд утверждает, что все институты меркантилизма были заражены коррупцией, которая разделила население на тех, кто мог перехитрить систему, и тех, кто не умел этого. Он считает неизбежным, что система правовых институтов, поощряющая одних людей нарушать закон и заставляющая других страдать от этого, в конце концов теряет уважение у тех, и у других. [Ответы Рейда на второй вопросник, предложенный Институтом.

Машинопись, Библиотека Института; Heckscher, Mercantilism, vol. 1, pp. 247, 251.]

Волнения и насилие

В конце концов меркантилистская система вызвала заметное брожение в Европе, и прежде всего потому, что правовые институты этой системы более не соответствовали изменившейся и усложнившейся городской действительности. Негибкость меркантилистских институтов фактически исключала мигрантов из хозяйственной жизни, и они создали собственный ее вариант, добравшись до городов. Однако были и другие причины волнений. Перемещения, трудности адаптации к городской жизни, а также перенаселенность, и болезни, которые мигранты принесли с собой, усиливали брожение. Колман замечает, что уже в XVI в. в английском парламенте звучали жалобы на "бесконечных попрошаек" и на значительное увеличение числа "мошенников, бродяг и воров в городах" [Coleman, The Economy of England, pp. 18--19].

Недовольство вызывала и чрезмерная жесткость регулирования: чем больше было правил, тем больше их нарушалось и тем больше принималось новых для наказания нарушителей. Законы множились, ряды контрабандистов и фальшивомонетчиков ширились, правительство втянулось в череду жестоких репрессий. "Факт состоял в том, что это был век насилия, и преследование экономических целей требовало опоры на силу" [Wilson, Mercantilism, p. 27]. Насилие доходило до схваток на улицах. Причем различия в идеологии или принадлежности к разным структурам часто становились оправданием насилия, поскольку люди были лишены надежды, и лишь немногие — с помощью далеко не бесспорных средств — могли пробиться наверх.

Правительство контролировало все, поэтому все надежды возлагались именно на него. В результате сложилась типичная для меркантилистской жизни картина: когда заработки росли быстрее, чем цены на продовольствие, хозяева требовали ограничить увеличение заработной платы, а когда цены обгоняли рост заработной платы, работники требовали законов о минимуме заработной платы и потолке цен на продовольствие. Политическое давление привело к закреплению цен, доходов и заработной платы, а результатом стал такой упадок промышленного и сельскохозяйственного производства, что ни минимальные, ни максимальные цены не могли решить проблему дефицита, нехватки продуктов питания и безработицы.

В ситуации кризиса и брожений самые энергичные и уверенные в себе эмигрировали или примыкали к революционным движениям. В эпоху меркантилизма многие итальянцы, испанцы, французы и другие европейцы эмигрировали в другие страны в поисках лучшего будущего. Во Франции преследования гугенотов и теневиков из текстильной промышленности вытолкнули за пределы страны многих предпринимателей и умелых работников — в основном в Англию и Голландию, где они добились процветания.

Уже в 1680 г. встречаются упоминания о фатализме, вызванном невозможностью достичь скольнибудь заметного процветания: "большая

часть мелких производителей считает, что никогда уже не будут стоить и 10 фунтов... и если они смогут поддерживать жизнь, работая лишь 3 дня в неделю, они никогда не станут работать 4 дня" [Coleman, The Economy of England, p. 105].

Государственная благотворительность

Раздраженные наплывом мигрантов в города и продолжением брожения, власти пытались поддерживать мир раздачей продуктов беднякам, прежде всего — молока, зерна и супа. При этом бедняков убеждали вернуться в свои села. Когда в 1662, 1685 и 1693 гг. английское правительство приняло многочисленные законы по этому поводу, оно поставило условием получения помощи перемещение к месту рождения или постоянного жительства. Целью было предотвратить поселение безработных в городах. Когда система оказалась неработоспособной, а людской поток по-прежнему переполнял города, в 1834 г. был принят новый Закон о бедняках, который требовал возврата городской бедноты к месту рождения, где им и окажут помощь.

Это также не сработало, потому что безработица росла, а бюрократия, 'заведовавшая помощью бедным, погрязла в коррупции и перестала функционировать. Да и деревенский люд находил все новые способы обосноваться в городах. Однако система помощи тем, кто оставался в деревне, удерживала на месте семейных и пожилых, а уходила в города в основном холостая молодежь. Таким образом, в города хлынул поток молодых, полных сил людей, которые с успехом могли стать и предпринимателями, и революционерами.

Крушение

В большинстве стран Западной Европы меркантилизм рухнул в конце XIX — начале XX в., когда достигли предела противоречия системы, уже неспособной управлять сложным городским обществом. Развитие меркантилистского хозяйства остановилось, потому что элита предпринимательства занималась разработкой законов и правил, которые бы защищали их от конкуренции со стороны новых методов производства, а тем, кто мог бы производить больше — мешали существовавшие законы. Предпосылками крушения стало то, что-легальные формы предпринимательства постепенно задохнулись из-за налогов и регламентов, а внезаконники открыто нарушали закон и открыто возмущались, что их держат на задворках общества. Окостенелость производительных структур сказывалась в плотности внезаконных поселений, окружавших центры городов, в обилии на улицах разносчиков, попрошаек и нищих, в изобилии контрабандных и подпольно произведенных товаров. Гражданская жизнь была разрушена насилием.

Хотя меркантилистские общества и обстоятельства их упадка были сходными во всех рассматриваемых странах, результаты не всегда оказывались одинаковыми. Те европейские страны, которые перешли от плохих законов к хорошим, постепенно успокоились и стали развиваться гораздо быстрее, чем те, которые противились переменам. Правительства, более склонные к компромиссам, приняли правила, давшие выход созидательной энергии граждан. Поощряя взаимозависимость и специализацию, облегчая доступ к собственности и предпринимательству, уменьшая препятствия, созданные

чрезмерным регулированием, и открывая доступ в правительственные и законодательные круги, они тем самым совершили переход к рыночной экономике с минимумом насилия и максимумом благосостояния.

Хорошие законы сделали реальными политические, экономические и социальные свободы. Это, в свою очередь, усилило конкуренцию и расширило возможности выбора и пресечения злоупотреблений. Произвол бюрократии был ограничен, а правовая и хозяйственная системы — деполитизированны, что ослабило власть перераспределительных синдикатов, коррупцию и настроения фатализма. Время, которое уходило ранее на налаживание контактов и преодоление бюрократических препон, высвободилось для производства. Как только правовая система была приспособлена к реалиям плюралистического общества, массового предпринимательства и технологического прогресса, и она, и государство вновь обрели социальную действенность. Государство получило возможность сократить уровень внезаконной деятельности, снижать уровень насилия, постепенно уменьшать неуверенность и неопределенность.

Страны, противившиеся переменам и настаивавшие на сохранении меркантилистских институтов, не смогли приспособить свои правовые системы к новой реальности и продолжали противостоять нуждам и чаяниям своего народа. Почти все они пережили насильственные революции, в результате которых одни государства провели необходимые институциональные изменения, другие перешли к тоталитаризму, третьи ценой продолжительного узаконенного насилия сумели сохранить определенные элементы меркантилизма.

Поучительны два типа ситуаций, возникавших в итоге провала меркантилизма: мирные и насильственные. Англия — пример первой. Вторую иллюстрирует опыт трех страны Франции, которая установила систему демократии и массового предпринимательства; Испании, которая колебалась между узаконенными репрессиями и попытками либерализации, причем сохраняла полумеркантилистскую систему довольно долго; и России, где репрессии и конфронтация в конце концов привели к установлению тоталитарного режима. Общей для всех этих стран чертой был громадный разрыв между правовыми институтами и экономической и социальной жизнью. Однако нет возможности определить, в какой степени крушение меркантилизма может быть объяснено этим разрывом между законом и реальностью или разрастанием теневого сектора.

Англия: мирное решение

Переход Англии к рыночной экономике не обошелся без страданий и насилия, поскольку расстаться с традициями и привилегиями без сопротивления — задача довольно сложная. Тем не менее, эволюция в Англии была значительно более мирной, чем в трех других рассматриваемых далее странах.

Будучи во многом стихийной, трансформация Англии с 1640 по 1914 г. отличалась почти систематической правильностью. Не в результате политической революции, а постепенно право принятия решения передавалось от государства частным людям. Страна очень плавно избавлялась от

авторитаризма, перераспределительной системы, абсурдных правил, привилегий, чрезмерного контроля; она поэтапно легализовала теневое производство и распространила на всех граждан доступ к выгодам правовой системы.

Эта эволюция была результатом ряда случайных событий и условий, специфичных для Англии. Одним из них стало свирепое соперничество между короной и парламентом, который начиная с XVII в. боролся за контроль над экономикой. То, что одна сторона запрещала, другая разрешала. Существовала даже конкуренция между различными типами судов, и можно было выиграть в одном суде процесс, проигранный в другом. Сам факт того, что действие незаконных ограничений приходилось отстаивать в различных судах, усложнял использование предоставляемых ими привилегий. Ограничения на доступ к предпринимательству стали слабеть лишь когда парламент, конкурируя с короной за источники дохода, решил, что и сам мог бы получать взятки за предоставление привилегий на создание предприятий. В 1825 г. парламент аннулировал "дутый" Закон. В 1833 г. он допустил всех, а не только полноправных горожан, к торговле в лондонском Сити. Законы, разрешающие заниматься бизнесом без особого на то позволения, просто на основе регистрации, были приняты в 1832 и 1844 гг. соответственно. Англия открыла эру широкого предпринимательства в Европе в 1862 г., когда парламент постановил, что любое зарегистрированное предприятие может иметь форму акционерного общества с ограниченной ответственностью. С этого момента в Англии начались заметный рост заработков и постепенное падение цен на товары и услуги, причем в такой степени, что жизненный уровень рабочего класса во второй половине XIX в. вырос на 100% [C. R. Fay, *Great Britain from Adam Smith to the Present Day: An Economic and Social Survey* (New York: Longmans, Green, 1928), p. 397].

Таким образом, постоянные нападки парламента на привилегии, предоставляемые исполнительными органами власти, конкуренция между судами и расширение теневого сектора стали причиной того, что монополии постепенно лишились правовой защиты. К концу XIX в. почти все население имело свободный доступ к собственности и предпринимательству. По мере того, как меркантилистские законы постепенно теряли силу, признаваемое всеми обычное право укреплялось. Новые законы давали гражданам свободу делать что угодно — не в ущерб другим, гарантировали доступ к частной собственности и право на ее защиту судом. Первая из этих свобод означала, что люди могли заводить свое дело и использовать собственные таланты для своей пользы. Вторая означала, что создатели богатства вправе пользоваться плодами своего труда и инвестиций, не боясь прямой или косвенной экспроприации, не боясь узаконенного произвола.

Обычное и контрактное право укрепились. Поскольку меркантилистские законы теряли силу, а конкуренция между судами мешала их применению, ценность контрактов стала возрастать, и за неимением других возможностей суды взяли ориентацию на них. Так англичане постепенно получили средства для добровольной кооперации, — право на частную собственность, на заключение контрактов и на создание предприятий. Даже география Англии была неблагоприятна для меркантилизма. Островное положение затрудняло борьбу с ввозом контрабанды по морю, поэтому английской промышленности

приходилось оставаться конкурентоспособной. Более того, ее географическое соперничество с Ирландией и Шотландией дало последним возможность просто отказаться от исполнения английских законов, ставивших их в ущербное положение. Меркантилистская система не долго продержалась и в сельской местности, где не было особых стимулов следовать правилам, выгодным лишь гильдиям и монополиям в городах. Наконец, из-за постоянного соперничества местных властей за привлечение новых промышленных производств в свои районы, чрезмерное регулирование оказывалось просто нереализуемым.

Неприятие перераспределительной власти государства возросло, когда противоборствующие фракции увидели, что социальные волнения утихают по мере деполитизации экономики и упрощения правил; людям развязали руки, и их энергия направилась не на борьбу с государством, а на производительный труд.

Франция: первое насильственное решение

Сопровождавшийся крайними формами насилия переход Франции к рыночной экономике резко контрастирует с относительно мирной английской эволюцией. Хотя Французская революция открыла путь к переменам, она не либерализовала французскую экономику: потребовалось много десятилетий и много перемен, прежде чем французы добились определенного равенства экономических и социальных возможностей. Наполеон не уничтожил меркантилистскую систему полностью, но до какой-то степени демократизировал доступ к предпринимательству, дав всем французам равенство перед законом. В XIX в. Франция постепенно перешла от меркантилизма к рыночной системе.

Рейд утверждает, что насильственность французской революции была прямо пропорциональна жестокости предшествовавшего меркантилистского режима. С этой точки зрения ни одна европейская страна, за исключением, пожалуй, России, не иллюстрирует лучше крайности меркантилистской политики в XVI, XVII и XIX ее. Система монархического управления и регулирования, существовавшая во Франции, была настолько обструкционистской, подавление внезаконной деятельности — настолько жестоким, а отсутствие представительных институтов — столь очевидным, что насилие оказалось просто неизбежно. Другие писатели придерживаются взгляда, что законы и правила во Франции были не более ограничительными, чем в Англии, но эффективный полицейский и административный аппарат Франции заставлял народ дорого платить за любое нарушение меркантилистских законов.

К концу XVIII в. стало ясно, что французский меркантилизм разорил страну, сковал умение и любовь к труду ненужными законами. Негодование против небольших, но очень заметных групп богатых дворян и буржуа росло. Экономический застой сопровождался нарастанием репрессий против теневиков и других нарушителей хозяйственных регламентов. Меркантилизм был одной из главных причин Французской революции 1789 г. "С исключительной силой и скоростью революционные принципы обрели практическую форму во время Французской революции... Революция заключалась... в отказе от традиционного правового порядка. Авторитет

существовавших государственных институтов был полностью отвергнут..." Одной из первых задач революционеров стала отмена всех привилегий и атака на меркантилистскую правовую систему. Налоги, "инспектирование и регулирование производителей... натурально пошли на слом" [Heckscher, *Mercantilism*, vol. 1, pp. 456, 459].

Французская революция оказала почти немедленное воздействие на все страны, правительства которых пытались предотвратить подобные взрывы. Как считает Хекшер, остальная Европа "позаимствовала" опыт Французской революции, чтобы избежать ее эксцессов, и провела реформы, которые постепенно развернули рыночную экономику и демократические политические институты.

Испания: второе насильственное решение

Подобно другим европейским странам, Испания в XIX в. повела реформы, необходимые для становления рыночной экономики. Однако, в отличие от большинства других стран, движение вперед шло медленно, поскольку успехи часто перемежались провалами. В период между принятием либеральных конституций в 1812 и 1898 гг. происходили многократные столкновения между теми, кто хотел модернизировать экономику, и абсолютистскими силами, желавшими сохранить меркантилистские традиции. Можно сказать, что сторонники модернизации победили, поскольку именно в это время была заложена основа современной испанской экономики.

В 1834 г., вскоре после провозглашения королевой Изабеллы II, гильдии были отменены. Затем были разрешены частные банки, одобрено создание акционерных обществ с ограниченной ответственностью, упорядочена хаотическая налоговая система. Мало-помалу, к концу XIX в. было сделано многое для того, чтобы каждый получил доступ к хозяйствованию. Но с конца XIX в., начиная с потери Филиппин, Кубы и Пуэрто-Рико, и до 1959 г. экономическая либерализация в Испании застыла. В годы насилия, репрессий и диктатуры восстановились методы управления, весьма напоминающие меркантилизм.

Возврат к политике меркантилизма стал особенно заметен после первой мировой войны и достиг пика при диктаторском режиме Мигеля Примо де Ривера (1923--1929 гг.), когда была устранена конституционная монархия. В этот период были усилены протекционистские таможенные тарифы, вкладывались средства в развитие государственного сектора промышленности, создавались основные государственные корпорации, а методы контроля рынка стали отчетливо монополистическими. Вновь появились основные перераспределительные синдикаты, которые объединились с властями и получили широкие привилегии. Влиятельные группы испанского общества предприняли возрождение меркантилизма с его последствиями — экономическим спадом и социальными протестами, и — созданием крайне левого правительства (очень серьезная угроза). Вместо политики либерализации общества они избрали путь репрессий и поддержку наиболее радикальных правых сил, что привело к гражданской войне 1936--1939 гг.

Когда война закончилась, промышленники, финансисты и землевладельцы объединились с высшим чиновничеством, руководством армии и фалангистами и установили жестко регламентированную силовую систему управления обществом. В период 1940--1959 гг. в стране господствовал неомеркантилизм, соединявший принципы традиционного меркантилизма с фашистским корпоративизмом -достаточно модным в то время направлением. Всех объединили вражда к рыночной экономике и либеральному обществу и вера в необходимость меркантилистской политики. Целью политики были экономическое самообеспечение и ускоренная индустриализация, а методами — контроль цен, производства и внешней торговли.

Результатом опять стала необходимость лицензий и разрешений практически для любой хозяйственной деятельности. Поскольку разрешения выдают люди, создались благодатные условия для взяточничества и тесного сотрудничества политиков, бюрократов и привилегированных частных корпораций. Жесткий бюрократический контроль и планирование плюс карточное распределение удушили экономику;

черный рынок возродился и разросся настолько, что, по словам Дионисио Ридруехо, система сделала многих испанцев преступниками, заставив жить вне закона [Cabrillo, Notaspara el ILD].

После окончания гражданской войны на страну обрушились репрессии. Закон 16 октября 1941 г. ввел смертную казнь за некоторые экономические преступления, хотя более 5 тыс. человек уже были приговорены к каторжным работам и многие тысячи — к штрафам. Особенно жестокие наказания предусматривались принятыми 24 ноября 1938 г. Законом об уголовных наказаниях, Правилами валютных операций и дополнительными постановлениями. Нарушений Правил валютного контроля было так много, что пришлось соответствующие дела передать специальным судам, напминавшим военные трибуналы. Подобными методами пытались обеспечить и исполнение Закона о контрабанде и мошенничестве от 20 декабря 1952 г., который также чрезвычайно широко нарушался. В жилищном секторе, при всей суровости наказаний, уклонение от арендной платы и несоблюдение правил покупки и продажи собственности стали обычным делом.

В 1959 г. Испания вновь начала движение к рыночной экономике. Место политики изоляционизма заняли программы сокращения правительственного регулирования, либерализации цен, сокращения числа управляющих структур, мешавших росту производства, смягчение законов о труде и ограничений на внешнюю торговлю. Тому был ряд причин. Во-первых, прежняя система сдерживала экономический рост: уровень дохода на душу населения в Испании составлял треть от уровня других европейских стран. Это хорошо понимали и испанские рабочие, эмигрировавшие в страны с рыночной экономикой, и группы молодых технократов и экономистов, обвинявших правительство в том, что другие западные страны быстро развиваются, а Испания продолжает отставать.

Их позицию укрепили успех европейского Общего рынка, осуществление во Франции планов стабилизации и либерализации, разработанных экономистом Жаком Руэффом, а также растущее влияние на испанскую политику таких

международных организаций, как Международный валютный фонд (МВФ) и Организация европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС). И хотя процесс либерализации в 1964 г. вновь затормозился, Испания сейчас движется (и, видимо, необратимо) к рыночной экономике. Уровень жизни значительно возрос, и Испания, по-видимому, будет все в большей степени походить на страны Западной Европы, а не на латиноамериканские режимы, которые она же и создала.

Россия: третье насильственное решение

В России конец меркантилизму положила насильственная революция, которая привела к созданию кровавой тоталитарной системы и коллективистской экономики. Результат доказывает, что чем больше подавляются силы, стремящиеся к переменам, тем более вероятно, что профессиональные революционеры захватят власть и установят тоталитарную систему. Россия наглядный тому пример, поскольку в отличие от других европейских стран, которые провели необходимые реформы после наполеоновских войн, авторитаризм здесь был сохранен, а вместе с ним экономическая нестабильность и социальные волнения. По меньшей мере до 1905 г. отсутствие парламентского правительства, суровая судебная система, грубый и жестокий полицейский аппарат не способствовали ни экономическому развитию, ни поиску, альтернатив. Доступ к рынку был затруднен. Предпринимательство было возможно только при специальном разрешении властей.

В последней трети XIX в. бедность сельских районов и субсидии на развитие промышленности позволили городам до некоторой степени индустриализоваться, но результатом стала массовая миграция в города. Как и в остальных странах Европы, российские власти и владельцы легальных предприятий не смогли расширять поддерживаемые государством отрасли промышленности настолько быстро, чтобы дать место потенциальным предпринимателям и рабочим. В результате развились все симптомы, характерные для упадка меркантилизма. В 1905 г. произошли жестокие столкновения с властями, и лишь тогда были проведены некоторые реформы, открывшие более широкий доступ к предпринимательству и участию в принятии политических решений. Однако реформы в должной мере не сработали, а рост занятости в российской промышленности оказался недостаточным, поскольку в значительной мере подавлялся бюрократической регламентацией и контролем.

Когда в ходе первой мировой войны производство пришло в упадок и не смогло обеспечивать страну необходимыми продуктами, возникли благоприятные условия, чтобы при поддержке народа отстранить царя от власти, что и произошло в феврале 1917 г. А в октябре того же года власть захватили большевики. Незадолго до этого меньшевики указали на необходимость поощрения частной инициативы, но большевики резко возразили, что "капитализм" в России уже был и потерпел неудачу. Разумеется, большевики, не зная об этом, говорили о меркантилистском хозяйстве, поскольку в России рыночной экономики никогда не было.

Если из опыта европейских стран и может быть сделан какой-то вывод, то он заключается в том, что именно массовое переселение крестьян в города, последствия которого были усугублены противоречиями меркантилизма, привело экономику этих стран в состояние стагнации. Законы потеряли действенность, а власти утратили способность управлять.

Струны, которые постепенно изменяли свои институты и смогли привести законы в соответствие с действительностью, более или менее плавно перешли к рыночной экономике и добились процветания. Страны, противившиеся переменам, были втянуты в бесконечную череду гражданских войн, насилия, политических авантюр, революций и непрекращающихся волнений. Неработоспособность меркантилизма и создаваемый им беспорядок стали питательной средой для всевозможных каудильо и диктаторов, будь то Робеспьер, Фуше и Наполеон во Франции или Primo de Rivera в Испании. Насилие и институциональный хаос означают, что возможность мирного и демократического перехода к рыночной экономике полностью утрачена. Нарастает вероятность того, что в результате напряженной борьбы или бюрократических интриг триумфально возникнут новые Франко или Сталин. Почти всегда непосредственным результатом этого оказывались репрессии, а долгосрочные результаты определялись не демократическим выбором общества, а убеждениями или своекорыстным расчетом лидера и решениями тех, кто во времена беспорядков или репрессий сумел подобраться к центру власти.

Из европейского опыта нужно усвоить, что слабеющее меркантилистское правительство, противящееся необходимым институциональным изменениям, открывает простор насилию и беспорядку. Ценой массовых репрессий оно может отсрочить неизбежный переход, но рано или поздно противоречия будут разрешены: либо торжеством коммунистической диктатуры, либо через демократическую систему и рыночную экономику.

Глава 8. Заключение

-  *Дееспособность правовых институтов*
-  *Насилие*
-  *Живучесть меркантилизма*
-  *Политический волюнтаризм*
-  *Левые и правые меркантилисты*
-  *Надежды на человеческий капитал*
-  *План перемен*
-  *Заключительные замечания*

Революции, истинные революции, — не те, что лишь изменяют политические формы государства и членов правительства, а те, что преобразуют институты общества и отношения собственности, -- назревают подспудно, пока случайные обстоятельства не воспламят их. Альберт Матисес

Дееспособность правовых институтов

Перуанский меркантилизм — в упадке. Крайне маловероятно, что он вернет дееспособность и ситуация перестанет ухудшаться. Когда пишутся эти строки, несмотря на временное оживление правовых институтов Перу, — обычное следствие надежд, сопутствующих избранию нового президента, — меркантилистская система продолжает угасать:

8 октября 1985 г., через два месяца после избрания нового правительства, министр внутренних дел проинформировал парламент о 282 актах захвата земли в этом году, причем 153 произошли уже в период его пребывания в должности. Правительство за тот же срок выдало лишь 3 законных разрешения на право владения землей.

Вследствие вторжения внезаконности во все сферы повседневности, наши правовые институты постепенно утратили дееспособность. В жилищном строительстве, например, правительству пришлось так или иначе легализовать права на собственность, приобретенную в результате захвата, и внезаконные поселения получили некий не вполне полноценный, но законный статус. Дошло до того, что сами власти вынуждены были захватывать собственность для реализации своих жилищных проектов. В сфере городского транспорта государству пришлось признать захваты маршрутов транспорта пиратами и владельцами микроавтобусов. Муниципальные власти практически всех городов Перу смирились с необходимостью вести переговоры с уличными торговцами и с тем фактом, что на каждый рынок, построенный государством, уличные торговцы строят еще двенадцать.

Правительство сдает позиции, а это значит, что правовые институты перестали быть инструментами управления обществом и жизнью. Меркантилизм больше не подходит перуанскому обществу. И поскольку правовые институты уже не выполняют своих общественных функций — не защищают людей и не открывают перед ними возможностей плодотворной деятельности — большинство перуанцев начали понимать, что система несправедлива и скорее разъединяет, чем объединяет людей.

До начала массовой миграции последних десятилетий государству была выгодна удаленность андского населения, рассеянного и изолированного в сельскохозяйственных общинах и имениях, — это освобождало ему руки для поддержания заведенного порядка. Поведение подобных групп не ограничивало дееспособности государства. В наследство от испанского владычества и вице-королей страна получила систему жесткого социального контроля. Привилегированные группы были уверены в наличии достаточного числа рабочих рук и в том, что сельское население удастся держать вдали от городов. Более того, рассеяние населения затрудняло организацию восстаний и формирование революционных масс в городах.

В последние четыре десятилетия, в связи с миграцией и увеличением численности городского населения в 5 раз ситуация резко изменилась. Аграрная реформа, проведенная генералом Веласко Альварадо в 70-е годы, завершила разрушение доминировавшей социо-экономической системы, при которой было легко контролировать разбросанное сельское население. В

настоящее время большинство перуанцев живут в городах и не желают возвращаться назад, поскольку экономические и социальные причины, заставившие их двинуться в города, достаточно весомы. Этих людей уже нельзя держать в изоляции.

Мигранты хотели включиться в обычную законопослушную деятельность, но поскольку этому мешала правовая система, им пришлось выживать за пределами закона. С ростом числа мигрантов их институты и внезаконные нормы окрепли и распространились, создав громадную брешь, через которую все возрастающая доля населения — даже те, кто традиционно жил в ладу с законом — стали уходить от трудно выносимого бремени законопослушания. Внезаконные институты и созданное ими защищенное пространство давали каждому возможность противостоять меркантилистскому государству.

В последние 40 лет вторжение внезаконности во все сферы жизни шло столь постепенно, что ее воздействие ощутили не сразу. Меркантилистская система утратила дееспособность не вдруг, а плавно и почти неощутимо. В июле 1980 г. военные вернули власть гражданскому правительству потому, что их пребывание у власти потеряло смысл. 28 июля 1985 г. президент Фернандо Белонде Терри передал пост своему преемнику президенту Алану Гарсия Пересу почти при таких же обстоятельствах: кандидат его партии получил на выборах всего лишь 6,24% голосов.

Политика прежних правительств Перу отмечена отсутствием преемственности. Следуя меркантилистской традиции, политики начинали с раздачи обещаний и посулов, но большая часть возбужденных ожиданий была просто невыполнима. Вследствие этого президенты становились к концу правления крайне непопулярными, а их преемникам приходилось изобретать новые программы, и ничего похожего на "национальный проект" просто не получалось. Отсутствие преемственности в работе правительств ослабляет систему и повышает привлекательность самых экстремистских решений, что делает государство никому не интересным. Это же сокращает период благожелательного отношения к новому правительству, так что если новый президент и возбудит новые надежды, это еще не значит, что обновилась вера в систему власти.

Насилие

Сейчас уже ясно, что центральная проблема не в том, должны или не должны институты государства из человеколюбия открыться и для внезаконников, а в том, сумеют ли они сделать это вовремя, чтобы избежать насильственного разрушения представительной демократии. Следовательно, крайне важно понять, не являются ли правовая незащищенность и недостаток перспектив для большинства перуанцев -- основными источниками насилия в стране. Если окажется, что это так, можно утверждать, что одновременно осуществляются два восстания против меркантилистского государства: массовое и мирное движение, начатое внезаконниками-теневиками, и кровопролитное движение малых групп, начатое, в частности, коммунистической партией Перу и названное "сияющий путь".

Самые бедные и недовольные люди не могут принять общество, в котором возможности, собственность и власть распределены произвольно. Люди понимают, что/правовые институты страны не позволяют им реализовать разумные ожидания и не дают минимума законных возможностей и защиты. Крушение надежд может привести к насилию: либо к активному участию в нем, либо к безразличному принятию его. В конце концов, если правовые институты существуют чтобы защищать индивидуальные права и собственность от третьих сторон, упорядочивать доступ к производительной деятельности и облегчать гармонизацию взаимодействия с другими людьми, то понятно, что люди, лишённые всего этого, могут взбунтоваться.

Даже наиболее законопослушным и мирным гражданам ясно, что существующая правовая система — бюрократическая волокита, получение благ вне очереди, взятки и грубость — есть кафкианская ловушка, препятствующая эффективному использованию ресурсов страны и труда ее граждан. Это неприемлемо для беднейших, поскольку большинство дискриминационных законов и институтов как раз охватывают управление экономикой, то есть главный канал вертикальной мобильности. Крушение надежд в лучшем случае вытесняет людей в черный рынок, в худшем — толкает к преступности и подрывной деятельности. Агрессивность — это реакция на крушение надежд, то есть на пропасть между тем, что у людей есть, и тем, на что, по их мнению, они имеют право.

Нечто подобное происходило и в период угасания меркантилистских режимов в Европе: предоставление возможностей лишь тем, кто имел необходимые политические контакты, породило чувства фатализма и безнадежности. Кто не смирился с поражением, кто обладал энергией и верой в себя выбирали эмиграцию или революцию. Массовая эмиграция, как в южной Италии, увлекла за собой людей, способных стать катализатором перемен. Там же, где эмиграция была запрещена, государство и полиция вели длительную борьбу против воинствующей риторики и терроризма — борьбу, которая сделала экономику таких стран непроизводительной и разрушила стимулы для инвестиций.

Если массовая миграция невозможна, как, например, в Мексике, а необходимые реформы не проводятся, то наиболее вероятным результатом упадка меркантилистской системы будет насилие: революция или репрессии. В конце концов, мы знаем, что из сел в города уходит в основном молодежь, которой не нужно заботиться о семье. Самые предприимчивые вполне могут оказаться одновременно самыми агрессивными и воинственными. Возраст и трудности налаживания личных взаимоотношений, жизнь вдали от родного дома делают их легкой добычей для проповеди насилия. Случайные заработки, отсутствие перспектив лишают их стойкости и убивают надежды. Меркантилизм почти всегда оканчивался насилием, и нет оснований полагать, что в Перу будет иначе, особенно если власти не желают проявлять гибкость. Можно утверждать, что если некоторые страны, как, скажем, Россия, перешли от меркантилизма к государственному террору, то Испания и некоторые другие после десятилетий авторитаризма движутся к рыночной экономике. Однако народы этих стран никогда не были свободны от насилия, и только помощь соседей помогла им завершить переход относительно мирно. В Перу такие аварийные клапаны отсутствуют. Возможность восстания сейчас гораздо

больше, чем прежде. Оружие стало более эффективным и простым в обращении. Наши пустынные городские районы с бесчисленными закоулками и подворотнями, наши разуверившиеся во всем люди дают экстремистам возможность быстро мобилизовываться и столь же быстро скрываться. Как ни прискорбно, нет оснований полагать, что меркантилизм прекратит провоцировать насилие в Перу.

Живучесть меркантилизма

Революция против меркантилизма, набирающая силу в течение десятилетий, но лишь недавно обретшая реальную мощь, продолжает нарастать, и эта революция - вторжение внезаконности.

Возможно, по причине колониального наследия или же из-за отсутствия опыта настоящего децентрализованного феодализма, меркантилизм живет в Перу по меньшей мере на столетие дольше, чем в Европе [Claudio Veliz, *La Tradición Centralista de América Latina* (Barcelona: Ariel, 1984)]. Однако некоторые симптомы поражения уже налицо: внезаконная деятельность, частые захваты собственности, массовое нарушение законов, первые элементы рыночной экономики, анархия, порождаемая сделками с властями и бюрократическими привилегиями, а также многие другие факторы, предшествовавшие промышленной революции в Европе и повлиявшие на ее ход. В теневом секторе Перу нет крупных предприятий, но их не было и в начале промышленной революции в Европе. Вернее, их не было, пока не начали исчезать препятствия массовому предпринимательству и не изменилась правовая ситуация, что сделало возможным возникновение современной промышленности.

Хотя основные составляющие экономической и социальной революции в Перу уже присутствуют, правовые институты страны все еще имеют явно меркантилистский характер: широкий доступ к частному предпринимательству затруднен, для низших классов вообще невозможен; правовая система — громоздкая, обструкционистская; существует мощная общественная и частная бюрократия; перераспределительные синдикаты оказывают сильное влияние на законодательство, а государство вмешивается во все сферы деятельности.

Не впадая в соблазн примитивного историцизма, мы в то же время не должны забывать, что наше настоящее есть результат длительной меркантилистской традиции, пришедшей из Испании. Представление политиков о том, что нынешнее правительство должно быть централизованной монополистической властью, похоже, мало отличается от тогдашних идей. По этому поводу Дональд М. Дозер заметил: "Латинской Америке свойственно принятие верховной и подавляющей власти государства. Римское право и развивший его Кодекс Наполеона, сформировавшие основу правовой системы Латинской Америки, ориентированы на власть государства. Хотя латиноамериканцы успешно сражались с Испанией, Португалией и Францией в войнах за независимость, традиция правительственного абсолютизма и централизованной власти государства как решающего фактора человеческой жизни, примером чему были Филипп II, Помбал и Наполеон, отбрасывает длинную тень на современную Латинскую Америку — являясь не только идеей, но и основой действий"

[Donald M. Dozer, Are We Good Neighbors? (Gainesville: University of Florida Press, 1959), p. 276].

В силу правовой и политической традиции, наши правители, даже демократически избранные, получают абсолютную власть над экономической и социальной деятельностью, и невозможно вообразить какие-то права собственности или контракты, которые государство не может произвольно нарушить. Государство имеет практически все правовые инструменты, чтобы воздействовать на институты, которые, как принято считать, стабилизируют деловую активность: административный аппарат, могущий изъять или заморозить частные ресурсы; неограниченные права по отношению к любым ресурсам, не закрепленным за частными лицами; возможность определять импортные и экспортные тарифы, выдавать лицензии, устанавливать правила валютного обмена, цены, контролировать большую часть вкладов и кредитов. Оно может также воздействовать на экспортеров через компенсационные соглашения и размещение субсидий, контролирует куплю и продажу государственных монополий и имеет практически все мыслимые — внешне безобидные — средства поощрения и перераспределения ресурсов страны в соответствии с произвольными политическими критериями. Все эти возможности обычно прячутся за магическими словами "планирование", "способствование", "регулирование" и "участие". Практически во всех случаях отсутствует механизм эффективной защиты прав большинства граждан от государства.

В итоге, хотя все главные герои нашей экономической жизни — государство, частные предприниматели и потребители — те же, что и в рыночной экономике, громадная власть государства и его связь с определенными деятелями частного сектора делают взаимодействие между ними вполне меркантилистским. Законы Перу дают государству такую безграничную власть над собственностью и экономической деятельностью, что наша страна в полном смысле никогда не была страной собственников, а скорее — страной зуфруктуариев, арендаторов. Поэтому предпринимателям есть смысл направлять значительную часть средств не на плодотворную деятельность, а на внедрение в бюрократические круги, чтобы таким образом защитить свои интересы. В духе добрых старых меркантилистских традиций, гораздо выгоднее обслуживать политиков, чем потребителей.

Политический волюнтаризм

Совершенно естественно, что столь большая власть заставляет наших правителей верить, будто их воля определяет ход вещей. Мы назовем эту веру, столь типичную для меркантилистских режимов, "политическим волюнтаризмом". Его идеологической основой является та школа правовой мысли, которая видит в социальных институтах результат сознательных действий правительства.

Это, разумеется, иллюзия. Ни один человек и ни один правитель не в состоянии охватить весь процесс социальной эволюции, а тем более в столь быстро меняющемся обществе. Правительство, начавшее программу массового жилищного строительства в столице, не представляло, что, при всей своей кредитоспособности и влиянии на производство, государство сможет вложить

в дело лишь 1 долл. на каждые 60 долл., вложенные в строительство, внезаконных поселений. Мэры Лимы никак не предполагали, что за последние 20 лет они построят лишь 1 рынок на каждые 12, построенных внезаконными. Ответственные за муниципальный транспорт Лимы не могли вообразить лет 20 назад, что 95% транспортных услуг будут предоставлять внезаконными. Эти цифры показывают, что прогресс не является чистым результатом действий государства. Такой вывод способен удивить, поскольку противоречит широко распространенному мнению, что наши правители способны все знать и все сделать. Политический волюнтаризм затрудняет понимание, как происходят те или иные события, если они нужны людям, не имеющим никакой власти.

Кто думает, что порядок вещей изменяется лишь потому, что к власти приходят более настойчивые и умелые, совершают громадную концептуальную ошибку. В городском обществе, захлестнутом волной миграции, никакой правитель не может знать всего, что происходит в стране, и новый социальный порядок не может иметь основой эти — отсутствующие в реальности — знания. В обществе, где специализация делает взаимозависимыми миллионы людей, где существует сложная система связи между производителями и потребителями, кредиторами и должниками, работодателями и работниками, в обществе с постоянно развивающейся технологией, с конкуренцией и ежедневным потоком информации из других стран физически невозможно знать хотя бы малую часть национальной деятельности и непосредственно управлять ею.

В силу этого возможности правительственного вмешательства ограничены. Хотя и существуют громадные возможности приносить пользу, вовсе не факт, что для этого достаточно иметь правительственные полномочия. Правители — это обычные люди с ограниченными возможностями, сталкивающиеся с огромными и бесчисленными проблемами. Сосредоточившись на одной, они автоматически упускают из виду многие другие. Они вынуждены выбирать между общими и частными задачами, между крупномасштабными и детальными решениями. Если они выделяют определенные проблемы, то утратят возможность управлять страной и обречены на неудачу. Никакой энтузиазм не увеличит их возможности, и они способны достичь лишь того, к чему добровольно стремятся большинство перуанцев — в силу убеждений или личной заинтересованности. Не правители создают богатство: они заседают, произносят речи, принимают резолюции и декреты, создают документы, инспектируют, наблюдают, взимают, но не производят. Производит народ.

Вот почему так важно иметь хорошие законы. Когда правовые институты эффективны, правители могут сделать много полезного при минимуме действий. Для этого им необходимо отменить плохие законы меркантилизма, стремящиеся зарегулировать любую мелочь, любую сделку, любую собственность, и заменить их эффективными законами, поощряющими достижение желаемого результата. Лишь хороший закон способен сделать реальность компактной и управляемой. Лишь эффективные правовые институты могут как-то уравновесить ограниченность правителей и сложность перуанского общества.

Возможно, политический волюнтаризм и был успешным в небольшой примитивной экономике, но он неработоспособен в современном урбанизированном обществе. В динамичной, непредсказуемой хозяйственной

деятельности, охватывающей миллионы людей, изобретательность в отношении новых открытий и технологий или в обходе правительственного контроля столь велика, что правительство просто не в состоянии действовать с той же скоростью, что и общество. Вот почему в Западной Европы с крахом меркантилизма исчез и политический волюнтаризм. Промышленная революция была невозможна, пока политики не оставили попыток непосредственно управлять экономикой.

Левые и правые меркантилисты

Перераспределительная традиция настолько устойчива, что так называемые демократические партии Перу левого и правого крыла являются в основном меркантилистскими и, таким образом, имеют гораздо больше общего, чем думают.

Ни один из левых или правых лидеров, будь он на общенациональном или местном посту, ни разу не попытался устранить препятствия, лишаящие простых людей доступа в правовое общество. Вместо этого обе стороны прибегали к меркантилистским инструментам. Обе непосредственно вмешивались в экономику и способствовали экспансии государственной деятельности. Обе укрепляли роль правительственной бюрократии, пока та вместо главного двигателя не превратилась в главное препятствие. Вместе, ни разу не посоветовавшись с избирателями, они произвели на свет почти 99% законов. Обе не сумели передать в частные руки решение задач, с которыми не справилась бюрократия: либо из неверия в способности людей, либо из-за незнания, как переложить ответственность.

Несомненно, существует разница между правыми и левыми меркантилистами: первые стремятся обслуживать интересы иностранных инвесторов и национального бизнеса, а вторые перераспределяют блага между нуждающимися. Но и те, и другие делают это при помощи плохих законов, которые явно идут на пользу одним и во вред -другим. Хотя цели левых и правых кажутся разными, в результате их деятельности в Перу потери и приобретения любого человека определяются политическими решениями. Лиса и волк, конечно, очень разные, но для кролика важно их сходство.

И левые, и правые, поскольку они управляют меркантилистской системой, более всего озабочены перераспределением богатства, а не созданием институциональной основы его производства. Не сумев открыть миллионам мигрантов доступ к легальному производству, левые и правые в равной степени впали в замешательство из-за царящей в городах бедности и прибегают к старой меркантилистской уловке — подают замаскированную и смехотворно убогую милостыню. Сегодня и левые, и правые видят проблему в недееспособности законов. Но, похоже, ни те, ни другие не представляют, что проблема сама предлагает и решение: использовать энергию, присущую данному явлению, для создания богатства и нового порядка. Возможно, такое преобразование проблемы в решение пахнет алхимией, а может быть левые и правые боятся массовых, общенародных проявлений частной инициативы. Как настоящие меркантилисты, и те, и другие чувствуют себя спокойно, лишь когда ответы приходят с верхних этажей власти, в централизованном порядке.

Особенно хорошим примером такой тенденции является регулирование уличной торговли (изложенное в главе о внезаконной торговле), которое муниципальное правительство Лимы, контролируемое левыми марксистами, ввело в 1985 г. указом 002. Если бы вместо жесточайшего регламентирования уличной торговли власти занялись устранением препятствий и облегчили теневикам учреждение предприятий и доступ к легальному рынку кредитов, чтобы они могли строить больше рынков, к 1993 г. вся торговля уже ушла бы с улиц.

Примечательно, что мэр Лимы, прижимая инициативу уличных торговцев, одновременно открыто поощрил частное строительство рынков прямо в центре Лимы. Политика левых в муниципалитете была скорее меркантилистской, чем социалистической, и мало чем отличалась от того, что сделали бы в той же ситуации правые.

Традиционно левые и правые защищают также протекционистский и разрешительный порядок, и никто из них не заботился о мерах по интеграции новичков и облегчению им доступа к рыночной конкуренции. Вместо того чтобы подумать, как дать народу возможность управлять рыночными силами и заставить их служить социальным интересам страны, они пытаются заменить эти силы системой правления, предшествовавшей Промышленной революции в Европе.

Занимаясь проблемами теневиков, левые и правые уделяли мало внимания реформированию системы права, приспособлению его к новым реальностям производства. Никто даже не задумывался над тем, что большинство бедных перуанцев находятся на шаг впереди этих революционеров и уже изменяют устройство страны. Никто не давал себе отчет в том, что единственная задача правительства — руководить переменами, придавая им надлежащее институциональное оформление, чтобы они сохраняли управляемость и полезность. В итоге избиратели Перу оказались перед ужасной дилеммой: им предлагают голосовать за постоянно крепнущее государство либо правого толка, патронирующее различные частные группы, либо левого толка, решительно нацеленное на государственный капитализм, который может оказаться еще более давящим, чем меркантилистская система.

Ясно и то, что для многих владельцев легального бизнеса, ошеломленных издержками на законопослушание, естественнее сотрудничать с интервенционистским правительством, с которым можно прийти к соглашению, чем защищать безличную рыночную экономику, где нет способных защитить их всемогущих правителей. Для них идеал частного сектора — это капитализм без конкуренции, соединение государственной опеки и частного управления -меркантилизм.

При всем этом, риторика наших традиционных левых и правых весьма напоминает речи их зарубежных сторонников. За рубежом возникла иллюзия, будто Перу, как и западным демократиям, свойственна плюралистическая политика, что правое крыло желает укрепить частное предпринимательство и защитить общественную свободу, а левое стремится помочь бедным и устранить социальную несправедливость.

Они ошибаются. Традиционные правые не являются носителями принципов, лежавших в основе промышленной революции, а их социальная философия не совместима с либерализмом (как его понимали в Европе XIX века). В Перу экономический либерализм служил ширмой для консервативной меркантилистской политики, а не орудием разрушения меркантилизма, как это было в Европе. Наши правительства, когда им было нужно выглядеть привлекательно перед Западом, назначали "чистых" либералов на стратегические посты, и те применяли свои теории на макроэкономическом уровне, но не меняли правовых институтов, служащих внутренней дискриминации. И даже этих людей убирали из правительства, когда меркантилистский истеблишмент оказывался уж очень недоволен.

Перуанские либералы и консерваторы сходились в том, что дискриминационное государственное вмешательство необходимо вследствие "культурной отсталости" Перу. Эти либералы используют современной жаргон макротерии и ссылаются на труды ортодоксальных либеральных экономистов, но когда дело доходит до внутренних социальных и экономических проблем, они делают выбор в пользу запретительных правовых механизмов, весьма далеких от либерализма. Результатом стал своего рода внутренний правовой апартеид, когда деятельность небольшой части населения вполне легальна, а все остальные действуют отчасти вне закона. Вот почему в дополнение к законам о городском строительстве было принято положение о внезаконных поселениях, система правовых норм для легального транспорта была дополнена исключительными правилами для микроавтобусов, а рядом с традиционным торговым правом возникли указы, направленные на уличных торговцев. Традиционные правые никогда не задумывались над созданием законов, одинаковых для всех. Полагая, что меркантилизм содержит все нужное для передового либерального общества, и теперь требуются лишь иностранный капитал и, возможно, более высокая культурная и расовая основа, либералы тратили большую часть своих усилий на защиту правящего класса, его культуры и традиций. Они никогда не стремились к проведению реформ и созданию институтов, необходимых для развития современной экономики, адресованных всем слоям населения.

Нечто подобное происходит с крайне левыми, поскольку, хотя они и завоевали симпатии бедных, их экономические проекты безошибочно направлены на государственный капитализм и не принимают в расчет потенциал, инициативу и энергию народа. В этом они вполне реакционны. Мы убеждены, что такой подход в конечном итоге устранил возможность прихода к власти левого правительства демократическим, ненасильственным путем.

Итак, перед нами удивительный парадокс: большинство традиционных левых и правых верят, что у нас Перу существует либеральный статус-кво. Исходя из этого предположения меркантилистские предприниматели обращаются к западным правительствам и своим союзникам в иностранном частном секторе за помощью в сохранении системы, которая якобы подобна той, что существует на Западе. Левые, со своей стороны, просят у своих идеологических союзников за рубежом помощи в ликвидации либеральной системы, которая, по их мнению, потерпела неудачу, а потому неработоспособна. И те, и другие

ошибаются: Перу не является либеральным обществом. Это меркантилистское общество.

Таким образом, когда консерваторы и левые в США занимают позиции в перуанском конфликте, и первые поддерживают правых, а вторые — левых, они не отдают себе отчета, что на самом деле поддерживают всего лишь меркантилизм в одном из его многочисленных обликов. Обе стороны проигрывают, ибо отдают экстремистам монопольный контроль над переменами. Поддерживающие традиционных правых проигрывают больше, поскольку становятся защитниками статус-кво, связываемого с беззаконием и нищетой. Неолиберализм, именуемый в США "неоконсерватизмом", даже не представлен в местном политическом спектре и почти не оказывает влияния на перуанскую интеллигенцию.

Надежды на человеческий капитал

Возможно, наиболее серьезный вред, причиненный меркантилистским подходом к действительности, состоит в том, что он затуманил мозги множеству людей. И левые, и правые в равной степени лелеяли массовую предубежденность против бизнеса.

Левый романтизм восхваляет и даже превозносит простолюдинов, конечно, при условии, что они довольствуются зависимой ролью и не пытаются сорганизоваться. Народ при этом рассматривается как пассивный объект, нуждающийся в таких же программах помощи, как инвалиды и безработные. Это как если бы левые ценили среди рабочих только неудачников. Такой подход мало чем отличается от патернализма правых, которым также симпатичны простые люди, пока речь идет о верных слугах, ремесленниках или фольклорном своеобразии простонародья. А тех, кто открывает собственный бизнес и требует деньги за услуги, устанавливая цены в соответствии с требованиями рынка, они не одобряют. Тогда с негодованием говорят, что их цены "непомерны", а предприимчивых работников называют "ворами" или "мошенниками". И левые, и правые признают право метисов с высокогорных плато жить среди нас, но лишь до той поры, пока мы нужны им как организаторы и работодатели.

Конкурентоспособный деловой народ как в легальном, так и в теневом секторах фактически является новой генерацией. Они отвергли покровительство политиков. Они, пожалуй, и нелюбезны, и невоспитанны — вспомните, что говорят о водителях микроавтобусов и уличных торговцах, — но обеспечивают более прочную основу развития, чем скептические бюрократы или искатели привилегий. Эти предприимчивые люди покинули родные края, порвали с прошлым, не имея никаких гарантированных перспектив на будущее, они научились выявлять и удовлетворять нужды других, а их уверенность в собственных силах сильнее страха перед конкуренцией. Когда они что-то начинают, они знают о риске неудачи. Ежедневно они сталкиваются с дилеммой: что и как делать? По какой цене покупать и продавать? Смогут ли они найти постоянных клиентов? За каждым продуктом, предлагаемым или произведенным, за всей видимостью хаоса или относительной внезаконностью стоят сложнейшие расчеты и трудные решения.

Способность рисковать и рассчитывать очень важна, ибо означает, что уже создана широкая база для предпринимательства. В Перу теневой сектор превратил в предпринимателей большое число людей. Они умеют добиваться успеха, относительно эффективно используя имеющиеся ресурсы, включая собственный труд. Это и есть фундамент развития, поскольку богатство есть результат соединения взаимозаменяемых ресурсов с производительным трудом. Богатство создается преимущественно личными усилиями каждого. Оно накапливается мало-помалу на рынке, где обмениваются товары, услуги и идеи и где люди постоянно учатся и приспосабливаются к нуждам других. Приносит богатство не обладание ресурсами, а знание того, как их использовать.

Новый деловой класс является весьма ценным ресурсом: это человеческий капитал, необходимый для экономического взлета. Он помог выжить тем, кто не имел ничего, и служил аварийным клапаном для сброса социального давления. Он сообщил мобильность и рыночную приспособляемость волне мигрантов и фактически делает то, чего государство никогда бы не смогло сделать: вовлекает множество аутсайдеров в систему денежного обмена. Выгоды, приносимые Перу этими новыми предпринимателями, намного перевешивают вред, наносимый террористами и меркантилистами. Подавляющее большинство населения имеет одну общую цель - преодолеть бедность и добиться процветания.

Перед нами две задачи: освободить энергию теневиков из тисков карательной правовой системы и передать жизненную силу, настойчивость и упования нарождающегося делового класса остальному населению. Решение таково: необходимо изменить правовые институты и снизить издержки достижения богатства, а также открыть людям доступ к системе, чтобы они могли участвовать в экономической и социальной деятельности и конкурировать на равных условиях. Конечная цель — современная рыночная экономика, которая пока является единственным известным путем развития, основанного на массовом предпринимательстве.

Предпринимательские ресурсы страны могут проявиться лишь когда это позволяют господствующие институты. Достаточно взглянуть на перуанцев, обреченных в своей стране на бедность и прозябание, но достигающих успеха в других странах, где их деятельность ограждена соответствующими институтами. Экономическая система общества определяется тем, как действуют его правовые институты. В меркантилистской системе только немногие группы имеют доступ к предпринимательству. Если такой доступ открыт только государственным чиновникам, перед нами государственный капитализм, коллективистская система. А если каждый гражданин, невзирая на его происхождение, цвет кожи, пол, род занятий или политическую ориентацию, имеет реальный доступ к хозяйственной деятельности, тогда перед нами истинно демократическая экономика — рыночная экономика.

Крайне важно, на какое место в обществе мы поставим деловую инициативу. Если она будет доступна всем перуанцам, мы сможем раскупорить огромные предпринимательские ресурсы. Чем больше людей смогут участвовать в хозяйственной деятельности и находить существующие возможности, тем

больше потенциал развития. Сила рыночной экономики в том, что она опирается на изобретательность народа и его способность трудиться, а не на ограниченные возможности произвольно избранной элиты. Нужно лишь перейти от системы, в которой люди подчинены целям государства, к системе, в которой государство поставлено на службу людям и обществу.

План перемен

Мы увидели, что для ненасильственного отхода от меркантилизма нужно приблизить правовую систему к действительности. Данная книга показывает, что существующая система законотворчества была неспособна идти в ногу с событиями, и это породило дискриминацию против простонародья и неуважение к законам.

Нахождение путей мирного отхода от меркантилизма, следовательно, означает перестройку наших примитивных правовых институтов таким образом, чтобы в рамках постоянно усложняющегося и все более разнообразного общества стали возможны мирные взаимозависимость и развитие. Со времен испанского завоевания не было столь мощных и далеко идущих изменений, как те, что происходят сейчас в Перу. Мы уже не состоим из самодостаточных общин, а постепенно становимся все более взаимозависимыми. Перемены будут продолжаться, а мы должны изобрести правовые институты и формы правления, которые позволят нам мирно сотрудничать в течение длительного и, возможно, непрекращающегося процесса перемен.

Для этого нам следует опереться на то, что действительно работоспособно. Говоря определеннее, необходимо опереться на внегосударственную систему, которую, как мы видели, приемлет большинство населения. Эта система, регулирующая права собственности и контракты, дееспособность которой обеспечивают децентрализованные внегосударственные организации, развилась в ходе добровольного приспособления к новым обстоятельствам. Основные нормы внегосударственного права более универсальны и абстрактны, чем нормы меркантилистской системы, поскольку они являются реакцией на появление урбанизированного общества, которое размерами и изменчивостью превосходит традиционное перуанское общество. Они представляют собой результат процесса спонтанной адаптации к жизни, которая требует большей взаимозависимости и координации.

Эти нормы несовершенны. Они не достаточно дееспособны из-за отсутствия системы принуждения, не кодифицированы и не достаточно точны из-за нехватки технической терминологии. Но можно не сомневаться, что они подходят для нашего общества, поскольку значительное число людей добровольно их соблюдают. Экономическая теория указывает, что такое добровольное подчинение нормам имеет место лишь когда внегосударственная система относительно более эффективна, чем официальное право. Ни одно общество не станет подчиняться законам, которые ему не подходят; а этим подчиняются многие, из чего следует, что они эффективны. Более того, эти внегосударственные законы есть явление чисто перуанское, это - результат национального опыта. Спонтанное порождение внегосударственных норм теневым сектором стало началом преобразования существующего порядка, указало путь

развития правовым институтам, если они хотят приспособиться к новым условиям и стать опять полезными для общества.

Нужна правовая и институциональная система, которая сделает возможным спонтанное упорядочивание хозяйственной деятельности, устранив помехи законопослушному бизнесу и обеспечит ему законные гарантии, передаст в частные руки ту ответственность и инициативу, которые государство так бесплодно монополизировало. Все это позволило бы правовой системе опять стать полезной для общества.

Существующие правовые институты не позволяют нам знать, как именно разные группы перуанцев понимают хорошую жизнь и должное решение своих проблем. Последние 40 лет притязания и достижения нашего населения постоянно удивляли правителей страны. Отчасти это происходило потому, что у перуанцев разные цели, и они меняются в ходе быстрой эволюции, диверсификации и индивидуализации. Но ясно, что нет надобности пытаться вот уже который раз навязывать стране "национальный проект", предполагающий достижение точно определенных результатов. Это просто немыслимо в стране со столь разнородным и многочисленным населением, как Перу. Законы должны обеспечивать каждому возможность ставить и достигать свои цели, если они не приносят вреда другим. Разнообразие перуанцев ценнее, чем их схожесть. Чем ставить себе непосильную задачу выработать общие цели, нам нужно договориться о законных средствах достижения любой законной цели.

Необходимо действовать в двух направлениях. Во-первых, нужно решить институциональные проблемы: удалить препятствия, мешающие интеграции легального и теневого секторов. Во-вторых, нужно создать условия для решения будущих институциональных проблем, а значит — изменить методы законотворчества. Ниже мы рассмотрим оба направления действий.

Существующие институциональные проблемы

Прежде всего деятели как легального, так и теневого секторов должны быть интегрированы единой правовой и экономической системой, исключающей дискриминацию. Это позволит всему населению в полной мере реализовать свою созидательную энергию.

Когда говорят об интеграции легального и теневого секторов, одни имеют в виду "илегализацию" деятелей легального сектора и освобождение их от правовых ограничений, а другие — "легализацию" теневиков и сокращение отрицательных последствий внелегальности. Такая интеграция должна фактически означать две вещи: устранение бесполезных ограничений в легальной системе и возможность любому желающему войти в новый легальный сектор.

История показывает, что развитое общество возникло в странах, где мигрантов удалось интегрировать в структуры общества и где были созданы институты, дававшие каждому шанс участвовать в производстве. Там, где источником успеха стали производство нужных стране товаров и услуг, а не государственные привилегии, имели место прогресс, процветание и,

разумеется, интеграция. В странах, где правовые институты никак не отреагировали на процесс миграции, значительного процветания не было достигнуто, нарастали волнения, происходили вспышки насилия.

Изменить правовые институты — задача не из легких. Для этого необходимо определить наиболее тяжелые и неотложные проблемы страны, понять, какие правовые институты наиболее эффективно открывают возможности инициативы и предприимчивости, какие — поощряют предпринимательские качества, необходимые для создания богатства и какие способствуют координации усилий, нацеленных на эффективное использование ресурсов.

В этой связи внезаконная система показывает нам, что прежде всего и сильнее всего перуанцы ценят надежные права собственности, правовую защиту контрактов и свободу предпринимательства. Они хотят иметь вспомогательные законные инструменты, которых у них нет сейчас. Кроме того, они хотят устранения по возможности всех мешающих правовых норм. Наконец, они хотят во многих областях деятельности заменить государство частными организациями. Таким образом, минимальная программа интеграции страны потребует упрощения и децентрализации правительственной бюрократии и окончательного дерегулирования и деполитизации хозяйственной жизни. Рассмотрим эти положения.

Упрощение

Под "упрощением" мы понимаем оптимизацию функционирования правовых институтов за счет устранения дублирующих и ненужных законов. Упрощение затрагивает не корни меркантилистской системы, а лишь некоторые ее следствия.

Упрощение требует, чтобы мы выявили наиболее вредные нормы права, повышающие издержки легального и теневого секторов, в том числе издержки доступа к ним. Такие издержки ведут к растраниванию ресурсов, ограничивают возможности легального сектора адаптироваться к меняющимся экономическим обстоятельствам и препятствуют полному раскрытию возможностей теневого сектора.

Эти три проблемы задевают и потребителей, которые страдают от снижения качества товаров и услуг и от роста цен. И то и другое имеет причиной чрезмерность регулирования и снижение эффективности предприятий. Эти же проблемы задевают работников и поставщиков, доходы которых сокращаются из-за того, что их вклад в дело используется менее эффективно.

Упрощение означает использование методов уже хорошо известных в развитых странах как "дебюрократизация". Сюда входит замена правил, определяющих методы достижения определенных целей, правилами, определяющими сами цели или стандарты. Это облегчает бремя тех, кто должен подчиняться соответствующим регламентам, поскольку у них открывается возможность искать более рациональные и эффективные методы достижения заданных законом стандартов. Сокращается волокита и обеспечиваются более эффективные средства контроля за соблюдением требований закона.

Упрощение также предполагает измерение дееспособности вновь принятых законов, эффективность и необходимость которых еще не ясны. Здесь инструментом являются так называемые "закатывающиеся законы", то есть такие, действие которых автоматически прекращается после определенного срока. Только если опыт показал полезность закона, его действие возобновляется.

Чтобы сократить количество бумажной работы, производимой правительством, можно увязать программы сокращения бумагооборота с распределением бюджета — чем меньше волокиты, тем больше бюджетных средств. Другой вариант — сделать бюрократическую деятельность гласной, чтобы публика видела, на каких законах или обычаях зиждется канцелярская практика, и, соответственно, оказывала давление в пользу исключения вредной и ненужной административной практики.

По большей части упрощение означает снижение издержек без изменения политической системы. Когда перуанские правительства говорят о сокращении бюрократии, они обычно имеют в виду упрощение. Правительства готовы изменить закон, если это не затрагивает их полномочий.

Децентрализация

Под "децентрализацией" мы имеем в виду передачу законодательной и административной ответственности от центрального правительства местным и региональным правительствам, чтобы приблизить власти к реальной жизни и насущным проблемам. Это означает предоставление местным правительствам права не согласовывать с центром решения по всем региональным проблемам, которые не могут оказать отрицательного воздействия на остальную часть страны.

Децентрализация не есть "деконцентрация", что часто путают. Когда отделение сельскохозяйственного банка открывается в Пиуре, а Конституционный суд в Арекуипе, это — деконцентрация. Децентрализация означает передачу части законодательных и других прав местным правительствам. Деконцентрация же есть просто передача некоторых функций из центра в провинции.

Подобно упрощению, децентрализация не изменяет основ меркантилистской системы, поскольку сговор между правительствами и привилегированными группами может иметь место как на локальном, так и на национальном уровне. Децентрализация может играть весьма важную вспомогательную роль в осуществлении перемен, поскольку она позволяет местным правительствам конкурировать между собой, а населению — оценивать: кто облегчает хозяйственную жизнь, а кто — нет. Территория с лучшими законами получит преимущество, и там будут оседать предприниматели, а другие будут соперничать с ней, что приведет к повышению качества законодательства по всей стране.

Далее, поскольку внезаконность возникает вследствие недостатка связи между правителями и управляемыми, то передача права принятия решений на местный уровень, где дистанция между ними меньше, может улучшить

положение дел. Более того, большинство проблем, связанных с внелегальной деятельностью, существуют лишь на местном уровне.

Хотя некоторые общие законы способны разрешить проблемы значительной части населения, массу вопросов можно эффективно обсудить и решить лишь на более низком уровне. И, наконец, децентрализация решений облегчает экспериментирование и нащупывание подходов к общим решениям.

Хотя передача полномочий была лишь частичной и ограниченной, делегирование муниципальным правительствам в 1980 г. права принимать решения по жилищным вопросам сократило время получения соответствующих документов и разрешений в провинции Лима в 4--5 раз.

Дерегулирование

Под "дерегулированием" мы понимаем рост ответственности и возможностей для частных лиц и сужение их для государства. Как и демократическое законодательство, дерегулирование затрагивает самые корни меркантилизма. Дерегулирование включает деполитизацию экономики, чтобы защитить государство от манипуляций перераспределительных синдикатов, а экономику — от политиков, также как некогда церковь была отделена от государства. Хотя все экономические, религиозные и политические системы взаимозависимы и образуют основу социального порядка, каждая нуждается в значительной автономии, чтобы никто не жил за счет других.

Нужно освободить экономику от политических маклеров, от произвола законодателей и паразитических интересов. Политическую жизнь, в свою очередь, нужно освободить от влияния экономических властных структур. Ее эффективность и устойчивость следует увеличить, ограничив число решаемых проблем. Нам нужно сильное и эффективное государство, а для этого оно должно оставить детали и подробности частным лицам, а на себя взять создание базовых условий для развития.

На практике дерегулирование означает следующее. Контроль за исполнением хозяйственного законодательства должен быть передан из рук бюрократического аппарата суду. Следует предоставить доступ к рынку всем и каждому. Государство должно заниматься только тем, чего не могут отдельные люди. И, наконец, необходимо делегировать добровольным структурам и объединениям ответственность за то, что они способны делать лучше, чем кто-либо еще.

Выполнение первого положения отобрало бы у государства право ограничивать или предоставлять доступ к производству. Тем самым была бы сужена возможность государства решать, кто может производить, а кто — нет, какие нужны товары и услуги, по какой цене и в каких количествах. Это не приведет к хаосу. Дерегулирование означало бы высвобождение государственных ресурсов для поддержания прямых и эффективных правил игры, для предотвращения злоупотреблений свободой. Перенаселенность, антисанитария и грязь, беспорядок и отсутствие координации, характерные в основном для внелегальной деятельности, показывают, насколько неэффективны попытки управлять производством напрямую и насколько

важнее укреплять систему внеконтрактной ответственности, чтобы ликвидировать, корректировать или наказывать за неблагоприятные последствия индивидуальной деятельности.

Государству требуется общедоступная, быстрая и эффективная система правосудия. Нужно отказаться от административного контроля экономики и передать в руки судебных органов контроль за исполнением правил и законов. Благодаря этому государство отойдет от управления ресурсами и сосредоточится на управлении правосудием, чтобы гарантировать соблюдение закона и не оставлять безнаказанным ни одного нарушения. Опыт развитых стран показывает, что гораздо разумнее нацелить общественные усилия на создание эффективной и честной системы судебных органов, которые будут обеспечивать законопослушность частных лиц — организаторов работы производительного аппарата страны, чем пытаться превратить государство в хорошего предпринимателя. Интервенционистскому государству нужны бюрократы, инспектора, делопроизводители, экономисты, бухгалтеры и другие чиновники. Их число сокращается с упрощением законов, поскольку система судебных органов нормально функционирует при относительной немногочисленности тяжущихся, а не когда в тяжбы вовлечены огромные массы граждан.

Вот почему так важно реформировать и расширить судебную систему, арбитраж, систему мировых судей и вообще все институты, способные поддерживать порядок без окостенелости, коррупции и расточительства, сопровождающих прямое государственное вмешательство в экономическую жизнь.

Государство должно также предоставлять правовые инструменты, облегчающие экономическое развитие. Это означает такое изменение правовых институтов, которое бы сделало владение собственностью повсеместным и бесспорным, и каждый мог бы быть уверен в получении законных выгод от вложения труда или капитала.

Мы увидели, что рыночные механизмы работают не вполне гладко и не очень надежно. Значит, государству необходимо стимулировать людей к совместной деятельности, к объединению труда, идей, капиталов и ресурсов, и обеспечить кооперирование механизмами контрактного права. Бизнес и контракты должны стать простым делом, а результаты сделок предсказуемыми, ибо без этого невозможно развитие эффективного рынка.

Мы полагаем, что дерегулирование должно также включать делегирование функций и власти тем легальным или внезаконным частным институтам, которые, как мы увидели, работают сегодня лучше, чем государство. При соответствующих полномочиях они справятся с решением определенных задач лучше, чем государство.

Предоставив частным лицам, судебной системе и внезаконным организациям решение этих новых задач, государство получит возможность выделять больше ресурсов на проработку проблем, непосильных частным лицам и организациям: на охрану природных ресурсов и общественной собственности, защиту национального достояния, обеспечение личной безопасности граждан,

контроль монополий, систему транспорта и образования, — т.е. на все то, чего частный сектор сделать не может.

Одной из основных обязанностей государства является перераспределение ресурсов в пользу беднейших и менее удачливых членов общества, что, впрочем, не следует рассматривать как оправдание привилегий немногим в ущерб остальным. Вполне оправдано желание, чтобы среди многих функций государства была и функция перераспределения. Главное, чтобы перераспределение ресурсов в пользу нуждающихся не наносило ущерба производству, занятости и сбережениям. Если перераспределение останется предлогом для того, чтобы по-прежнему нарушать права собственности, чрезмерно стеснять возможности ее использования или ослаблять гарантии исполнения договоров, в этом случае Перу останется слаборазвитой страной. Стремясь излечить последствия бедности таким способом, мы лишь усилим ее глубинные причины. Перераспределение, следовательно, должно принимать такие формы, которые не разрушают экономические стимулы, как это происходит в случае перераспределения денег через налоги. Понятное стремление к перераспределительной справедливости не должно вредить справедливости производительной.

Легко видеть, что цели дерегулирования те же, что и у политики меркантилизма, включая землю, труд, кредит, образование, транспорт, безопасность и помощь обделенным. Разница в том, что дерегулированное государство достигает этих целей, не подменяя рынок, а усиливая его. Следовательно, нужно не устранять внезаконную деятельность, а интегрировать ее, легализовать и поощрять. Чтобы преодолеть частные монополии и олигополии, нужно не заменять их государственными монополиями, а открыть доступ к рынку для всех. Демократизация кредита требует поощрения конкуренции между финансистами, а не национализации кредита и подчинения власти политиков и бюрократов.

Короче говоря, все мы, и в легальном и в теневом секторах, нуждаемся в справедливых и эффективных законах, в устранении произвола государства.

Будущие институциональные проблемы

Второй путь адаптации права к действительности предполагает изменение самих процедур принятия новых законов, чтобы не повторять ошибки прошлого.

Законодательные процедуры должны обязать правительство аргументировать доказывать по каждому законопроекту, что такой закон нужен, что выгоды от его принятия больше возможных издержек. Иначе в будущем вновь придется обращаться к политике упрощения, дерегулирования и децентрализации. Законотворчество должно быть гласным и контролироваться избирателями. Необходимо публиковать проекты законов и учитывать мнение общественности.

В отличие от Перу, почти все развитые демократии так или иначе контролируют правительственное законотворчество. Для нас же демократия сводится к тому, чтобы каждые пять лет избирать новое правительство,

которое получает карт-бланш на все время пребывания у власти и порывает связи с нами до следующих выборов. Это превращает плохое законотворчество — законотворчество без консультаций с населением — в серию сюрпризов, что мы и наблюдаем. В стране, где исполнительные органы издают почти 99% всех норм и правил, а парламент — лишь оставшийся 1%, едва ли можно удивляться тому, что правовая система — в лучших меркантилистских традициях! — далека от действительности и нужд рынка и ориентирована на обслуживание перераспределительных синдикатов и централистского волюнтаризма.

Демократическая система законотворчества, напротив, может; использовать нормы и положительную практику, стихийно порождаемые как в легальном, так и в теневом секторах. Поскольку такая система способна постепенно осваивать текучую реальность жизни, законы будут выражать порядок, основанный не на умозрительных представлениях центрального правительства, а на нуждах и надеждах перуанских граждан. Другое преимущество демократизации законотворчества в том, что удастся лучше использовать рассеянные в обществе знания. В стране, где миллионы людей взаимодействуют друг с другом миллиардами способов и осуществляют тысячи контрактов, где тесно переплелись разнообразные культуры, жизненные уклады и точки зрения, в этой стране вне демократических процедур законотворчества власти не могут иметь доступ ко всей информации, необходимой для формирования работоспособных правил и норм.

Скажем больше: коль скоро в стране существует разделение труда, то существует и разделение знаний. Следовательно, более эффективно и оправданно создавать законы на основе знаний, рассеянных в народе, а не на основе рекомендаций групп официальных лиц или их советников. Источником спонтанно возникающих норм и правил является опыт всего населения и его суждения о возможных последствиях, а не соображения узкого круга лиц. Демократическая процедура разработки норм и правил укрепляет позиции групп менее организованных и менее влиятельных, чем перераспределительные синдикаты. Гласность законотворчества препятствует появлению поразительных законов, которые перераспределяют средства в пользу этих синдикатов. В отличие от членов перераспределительных синдикатов, наше население разнородно и рассеяно, а значит и более уязвимо. Демократическая система могла бы заставить правительство доказывать обществу необходимость нового закона и гарантировать, что ни одна группа населения не будет жить за счет другой. Это усилило бы политическое влияние общественности, которая, кроме всего прочего, больше всех потеряла от меркантилистских норм и правил. Это также означает, что правители постоянно несли бы ответственность перед общественным мнением, а не только каждые пять лет.

Для демократизации правовой системы следует публиковать законопроекты и анализировать их будущие возможные выгоды и издержки. Это улучшит качество и уменьшит количество меркантилистских законов и правил.

Публикация законопроектов

Следует публиковать проекты законов, затрагивающих экономическую и социальную жизнь, чтобы каждый, кого они касаются, мог высказать свои

взгляды, представить возражения, сформулировать комментарии и предложения. Это сделает возможным мобилизацию общественного мнения против законов и правил, затрудняющих экономическую деятельность или направленных на обогащение определенных групп.

Предварительная публикация дает государству доступ к взглядам общества по поводу каждого законопроекта. Если законодатели подготовили плохие законы, реакция публики покажет, что эти законы необходимо улучшить. Связь с публикой позволяет демократизировать систему управления в целом. Когда такой связи нет, когда бюрократия — почти единственный канал получения информации, — правительство костенеет.

Анализ в терминах издержки — выгоды

Публикация законопроектов должна сопровождаться анализом возможных социально-экономических последствий в терминах издержек и выгод. Государственные деятели обязаны показать, чем их предложения лучше других. Нужно, чтобы обсуждение вышло за рамки чисто юридических критериев и учитывало возможное воздействие этих законов даже на третьи стороны.

Требование, чтобы правительство подкрепляло каждый законопроект анализом возможных издержек и выгод, послужит решению по меньшей мере трех задач. Во-первых, станет возможным выявлять и почти автоматически исключать законы, создающие ненужные препятствия. Во-вторых, поскольку многие меркантилистские правила и законы не имеют внушающей доверие основы, будет трудно доказать полезность вредных идей информированному и бдительному обществу. В-третьих, появится механизм отмены законов, хотя и оправданных в какой-то степени, но приносящих больше вреда, чем пользы. Необходимость проведения анализа в терминах издержек и выгод может оказать дисциплинирующее воздействие на правительство и заставить его отвергнуть несовершенные законопроекты еще до публикации. Это означало бы, что если проект закона опубликован, то для этого существуют определенные основания, и заинтересованные группы будут иметь возможность подтвердить или опровергнуть мнение правительства.

Все описанные здесь методы демократизации правовой системы отвечают критериям политики упрощения, дерегулирования и децентрализации. Использование одного метода часто способствует достижению сразу нескольких целей.

Несомненно, нужны и многие другие изменения. Во многих областях ответственность государства следует расширить. Следовало бы обсудить и степень вмешательства государства в различные сферы жизни. Вообще говоря, нужно признать, что в Перу государственное вмешательство обычно чрезмерно и пагубно. Существуют убедительные свидетельства того, что государство перекрывает большинству населения доступ к законной хозяйственной деятельности, что никак не способствует экономическому прогрессу, защите собственности и контрактов или правосудию. В лучшем случае такое вмешательство усложняет жизнь всем и каждому. Если бы нам удалось реализовать предлагаемые меры, возникли бы условия, чтобы правовая

система стала положительным фактором развития страны. Основой законов стали бы общие нормы поведения, и правовая система получила бы способность включить в себя спонтанно возникающие экономические и социальные структуры, укрепляя тем самым производительные и регулирующие возможности населения. С достижением этих целей хорошие законы получают преобладание.

Заключительные замечания

Вопросы, затронутые в данной книге, неисчерпаемы, и с появлением новых данных книгу придется переписывать. Однако мы считаем необходимым поделиться с читателями некоторыми основными выводами, сделанными в результате первого исследования внелегальной стороны экономической жизни в Перу. Надеемся, что эти выводы послужат путеводными вехами в будущих исследованиях и анализе, поспособствуют широкой критике и, возможно, развенчанию некоторых предрассудков. В любом случае мы надеемся, что они станут важной отправной точкой в предстоящих дискуссиях.

Мы верим в поразительную энергию, изобретательность и творческую активность людей, населяющих Перу. Стойкость этого народа, выдержавшего многовековой меркантилистский гнет, поразительна. Само его существование свидетельствует о наличии до сих пор не использованных потенциальных возможностей. Мы убеждены, что как только будет признана роль закона, обнаружится, что истинная проблема не столько в теневом, сколько в легальном секторе экономики.

Существует почти единодушное мнение, что страна нуждается в переменах. Мы полагаем, что это преобразование уже ведется силами внелегалов и что наше правительство должно изменить закон и упорядочить процесс преобразований, чтобы люди смогли мирно и более продуктивно приспособиться к новому образу жизни. Рано или поздно наблюдения за теневым сектором покажут, что, хотя реорганизация правовой системы и кажется более простой задачей, чем осуществляемая правительством коренная ломка социального устройства страны, на самом деле она — намного более важное и далеко идущее предприятие. Ведь она базируется на энергии всего населения и его способности реализовать новые возможности развития.

Мы должны научиться думать о развитии страны в терминах прибылей и потерь. Мы обнаружим, что большинство потерь возникает в государственном секторе и в перераспределительной системе, к которой нас заставили привыкнуть, а прибыль создается конкуренцией частных лиц, работающих в легальном и внелегальном секторах. Мы должны, наконец, отбросить все предрассудки, заставляющие некоторых презирать внелегалов и считать, что расовые и культурные качества нашего населения "не как у других" и поэтому ему не доступны преимущества свободы и рыночной экономики. В течение многих лет эти предрассудки использовались для дискриминационного перераспределения нашего скудного Достояния в пользу небольших заинтересованных групп.

Как только мы поймем отрицательное воздействие наших правовых институтов, мы сумеем преодолеть закомплексованность перед развитыми

странами. Многие наши неурядицы порождены анахронизмом институтов. Уверены, что если истолковать нашу историю с этой точки зрения, появится возможность вырваться из ловушки консерватизма, делающего нас добычей велеречивых диктаторов. И мы сумеем наконец превратить историю в инструмент прогресса, который поможет найти эффективные институты и системы, достойные усилий и жертв нашего народа.

Надеемся, что это исследование поможет истинно левым понять, что не только они озабочены проблемами нищеты и голода, что каждый сознательный человек понимает и разделяет их душевные страдания. Но благородное чувство жалости должно быть подкреплено эффективными действиями по борьбе с бедностью, а превращение классовой борьбы в борьбу за народную инициативу и предпринимательство есть интеллектуальная задача, достойная лучших людей нашего общества. Лидеры перуанского правого крыла могут сыграть значительную роль в будущем, если новое понимание проблем внезаконности позволит им отбросить предрассудки и увидеть проблемы бедняков и возможности оказания помощи нуждающимся классам.

В Перу деление политического спектра на левых и правых часто не проясняет, а затемняет суть вещей. Если отбросить разделяющую их риторику, главным окажется, что в обоих лагерях выигрывают искатели привилегий, а не те, кто создает богатство и благосостояние. Конфликт между меркантилизмом и рыночной экономикой позволяет объяснить парадоксальность того факта, что значительная часть нашего среднего класса являются убежденными государственниками, и зачастую с социалистической ориентацией, тогда как простые люди стоят на позициях частной собственности и объединяются в свободные, децентрализованные организации. Мы уверены, что если бы правые и левые в развитых странах смогли правильно понять действительность Перу, они единодушно осудили бы нашу систему. Первые — за неэффективность, вторые — за несправедливость.

Одна из пагубнейших ошибок наших правителей состояла в том, что они заботились об издержках производства, а не об издержках осуществления сделок. Мы убеждены, что важнее всего именно издержки заключения контрактов, и нужно использовать законотворческую власть для устранения препятствий на пути к процветанию. А заботу об издержках производства следует оставить производителям, снабдив их правовыми институтами, которые делают рыночную конкуренцию инструментом сокращения издержек.

Для нас очевидно, что единственным выходом из нынешнего кризиса в Перу, способом решения проблем внешней задолженности и инфляции является экономический рост, не увеличивающий дефицит платежного баланса. Для этого необходимы и разумная макроэкономическая политика, и соответствующие инвестиции. Однако наиболее важным элементом являются микроэкономические меры, поощряющие и защищающие права собственности, облегчающие доступ к предпринимательству, дающие людям необходимую уверенность в надежности своих сбережений, инвестиций и производства. Пока проблемы, описанные в данной книге, не решены, любая макроэкономическая политика или внешнее финансирование будут пустой тратой усилий.

Если какие-то из наших аргументов разумны, мы ступим на иной путь, который уведет нас от свойственного меркантилизму насилия, как способа ответа на проблемы бедности и крушения надежд. На новом пути мы приведем наши институты в соответствие с действительностью и нарождающимися социальными и экономическими силами и сможем соединить наши усилия с энергией огромной массы перуанцев, верящих не в классовую борьбу, а во взаимообмен и свободное сотрудничество.

В границах Перу заключена не одна страна. Здесь существует меркантилистское государство, которое кое-кто пытается реанимировать с помощью различных политических формул и методов, но у которого появились уже все признаки неотвратимой смерти. Здесь есть еще одна страна, — народ которой разуверился в возможности решения своих проблем и запутался между разрушительными целями терроризма и бесплодными увещеваниями многочисленных прогрессистов. Здесь есть и третья страна, которой мы дали имя "иной путь", — страна, где много работают, где люди восприимчивы к новому и конкурентоспособны, и наиболее крупной ее провинцией является, без сомнения, провинция теневой экономики.

Эта третья страна является альтернативой подрывному и преступному насилию, ибо заменяет энергию, растрачиваемую попусту на протесты и разрушение, энергией, направленной на достижение экономического и социального прогресса. Внелегалы доказывают это ежедневно: они всегда готовы вступить в диалог, демонстрируют благоразумие и готовность служить обществу. Люди, движимые стремлением к прогрессу и процветанию, легко найдут себе место в правовом государстве. А те, кто полон ненависти и разрушительной энергии, находят питательную среду лишь там, где не способны укрепиться внелегалы, а меркантилистская легальность уже потерпела поражение.

Чтобы уйти от насилия и бедности, нужно признать собственность и труд людей, которых легальный сектор ныне отторгает, — чтобы вместо бунта воцарился дух сотрудничества и ответственности. Когда люди почувствуют вкус к независимости и поверят в плодотворность своих усилий, они смогут поверить в себя и в экономическую свободу.

Эпилог

Сорок сотрудников Института свободы и демократии ведут исследования и разрабатывают меры по обдуманному и решительному преобразованию меркантилистского, элитарного общества в современную демократическую нацию.

Эволюция развитых стран Запада от меркантилизма к их нынешним системам была самопроизвольным, а не спланированным процессом. Большинство юристов и экономистов этих стран даже не представляют значения их институтов в этой эволюции. Лишь изучая теневой сектор Перу, где, невзирая

на отсутствие таких институтов, существует относительная экономическая свобода, мы постепенно пришли к пониманию их огромной важности. Тот, кто желает дать своей стране шанс стать современным обществом, должен направить усилия не только на ликвидацию определенных условий — препятствий на пути доступа к легальной деятельности, издержек законопослушания, дискриминации на рынке капитала, государственных корпораций, но также и на создание базовых институтов, которые в развитых странах служат основой эффективности, социального мира и свободного сотрудничества.

Соответственно, в дополнение к проектам упрощения, регулирования, децентрализации и демократизации законодательства Институт разрабатывает другие институциональные механизмы, необходимые для ликвидации привилегий в рыночном секторе и для демократизации общественной жизни. Коснемся лишь некоторых из этих механизмов.

В настоящее время, например, мы пытаемся найти эффективные способы обуздания власти, чтобы ограничить злоупотребления правительства и перераспределительных синдикатов и создать систему, при которой люди смогут защищать права собственности и свои интересы, предусмотренные контрактами. Для этого, разумеется, необходимо создать институциональную среду, которая гарантировала бы очевидность и ясность действий правительства. Люди не могут защитить себя сами и в еще меньшей степени способны контролировать государство без доступа к информации, монополизированной этим государством. А ведь рыночная экономика возможна лишь при условии, что информация распространяется свободно или по меньшей мере является общедоступной. В этой связи мы готовим правовую основу, которая бы гарантировала открытость информации о действиях правительства, и думаем о создании эффективно действующих механизмов ознакомления с ней. Пресса и органы судебной системы должны быть укреплены настолько, чтобы они могли тщательно отслеживать действия правительства и синдикатов, поскольку существующий контроль средств массовой информации — через кредиты от преимущественно государственных банков, снабжение информацией, распределение рекламы и, вообще говоря, включение в круг получателей преимуществ или исключение из него — серьезно подрывает их независимость. Весьма малое число судебных процессов против государства в Перу свидетельствует, что публика не верит в независимость суда.

Чтобы укрепить права собственности на недвижимость и усовершенствовать систему прав собственности во внезаконных поселениях, мы разрабатываем негосударственную систему страховых ассоциаций и обществ взаимопомощи, которые должны обеспечить защиту прав собственности и кредиты для инвестиций в жилищное строительство и в другую деятельность. Наши ближайшие планы включают также разработку способов включения в судебную практику внезаконных третейских судов, что позволит жителям внезаконных поселений участвовать в разрешении дел, которые сейчас не могут быть проведены судебными органами.

В области городского транспорта мы готовим законы и правила, способные обеспечить надлежащее функционирование децентрализованной,

конкуренспособной транспортной системы, состоящей из большого числа владельцев машин. Наш анализ показывает, что нынешние проблемы городского транспорта в значительной мере обусловлены тем, что существующая правовая система не может иметь дело с большим количеством владельцев. Проект создаст основу для упорядоченного участия множества предпринимателей в рамках правовой системы, которая обеспечит следующее: управление дорожным движением и контроль за соблюдением правил движения; стандарты безопасности для транспортных средств; систему наказаний за нарушение прав пассажиров и других пользователей транспорта; ясную информацию о цене услуг; систему стимулов, основанных на частном страховании; специальные дорожно-транспортные суды и контрольные органы для урегулирования споров и присуждения компенсаций за личный ущерб и повреждение собственности; сетку дорожных тарифов и налогов, чтобы финансировать все это и дать владельцам машин средства на поддержание приемлемого уровня обслуживания.

Легко понять, что проекты Института охватывают и общие и частные вопросы - все, что позволяет наш бюджет. Хотя мы и стараемся придерживаться единого методологического подхода, наша стратегия нацелена на разработку реализуемых и дееспособных проектов. Как только работа над ними закончится, мы опубликуем их в средствах массовой информации и вынесем на общественное обсуждение, благодаря которому проверим и уточним наши предложения.

Похоже, что пора начинать дискуссию. Нет оснований ждать, пока длительный процесс (возможно, болезненный и кровопролитный) выведет нас на путь промышленной революции и общественного благосостояния — к неведомой судьбе, как это случилось в Европе. Мы уже знаем, какие институты в Перу работоспособны. Что касается международного опыта, то существует вполне достаточно информации о том, что приемлемо и что следует приспособить к нашим условиям. Институт не видит причин, почему бы перуанцам не пойти заранее продуманным путем, который позволит преодолеть отсталость и двинуться вперед к современному обществу.