

ИНОЙ ПУТЬ

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

Президент Джордж Буш.

*Из речи на ежегодной сессии Мирового банка
и Международного валютного фонда.*

27 сентября 1989 г.

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

The Economist

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

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

Жан Франсуа Ревель

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

*Збигнев Бжезинский,
бывший директор Совета по национальной безопасности*

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

*Мишель Новак,
теолог и писатель*

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

*Ричард М. Никсон,
1989*

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

Томас Хью

ПРЕДИСЛОВИЕ АВТОРА КО 2-МУ ИЗДАНИЮ

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

Мы уже не в первый раз становились мишенью террористической атаки. Группировка «Сверкающий путь», терроризировавшая население Перу с 1980 г., считала ИСД своей интеллектуальной Немезидой. Они и прежде минировали наши помещения, обстреливали наши автомобили и угрожали нашим сотрудникам. Поэтому имевшееся у нас предчувствие того, что нападение неминуемо повторится, на этот раз спасло немало человеческих жизней. За три минуты до взрыва бомбы мы услышали уже хорошо нам знакомый треск выстрелов, направленных в сторону нашего здания. Это был прием, с помощью которого нападавшие хотели вынудить охранников здания укрыться на внешних стенах, защищавшими здание ИСД. Тогда у группы командос из «Сверкающего пути» появилась возможность доставить поближе к зданию института гораздо больший смертоносный груз — в данном случае, согласно проведенному полицией расследованию, это был автомобиль, начиненный четырьмя центнерами динамита и нитрата аммония. Начавшийся обстрел послужил для нас предупредительным сигналом, позволившим выиграть несколько драгоценных секунд, чтобы шмыгнуть в укрытие и увернуться от попадания смертоносных осколков, которые через мгновение стали со свистом проноситься через наши кабинеты.



Подрыв здания ИСД

Однако не всем так повезло. Согласно сообщениям прессы, при нападении погибло три человека и девятнадцать получили ранения. Среди раненых был и Эдильберто Мешиас, один из охранников ИСД. Пуля попала ему в живот. Тем не менее он смог доползти до ближайшей больницы, и ему удалось выжить. Марко Тулио Охеда, полицейский, прикомандированный к ИСД, героически ринулся к начиненному взрывчаткой автомобилю, чтобы попытаться выдернуть из бомбы горящий бикфордов шнур, но опоздал на несколько секунд. Автомобиль взорвался, и Марко мгновенно погиб. В нашем здании в это время находилось 20 человек. Когда мы поднялись с пола, отряхнулись от пыли и осколков стекла и металла, и выскочили наружу, чтобы получить представление о нанесенном ущербе, мы увидели монаха-францисканца, уже исполнявшего последний обряд над жертвами теракта, лежащими на тротуаре, — невинными прохожими, убитыми в результате обстрела и взрыва бомбы.

Это был воистину трагический момент. Все мы были ошеломлены его жестокостью и глубоко потрясены гибелью не-



Машина ИСД, изрешеченная пулями

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

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

для конструктивного решения проблем экономического развития и несправедливости, по сравнению с тем, что предлагали террористы.

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

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

С момента начала своих активных действий в 1980 г. Сендеро мобилизовало в свои ряды более 80 000 подрывных элементов, развязав террористическую войну, в которой погибло свыше 25 000 человек. По мнению Карлоса Тапия, одного из главных экспертов Перу по анализу насильственных действий, такой размах операций превратил эту террористическую группировку в самую важную политическую партию страны. По крайней мере, можно с уверенностью сказать, что она стала самой разрушительной силой в стране. Она парализовала судебную власть путем запугивания судей и освобождение, из тюрем заключенных. Более 2 млн жителей Перу вынуждены были покинуть свои дома, а еще 1 млн граждан предпочел добровольное изгнание, покинув пределы страны. Эта группировка терроризировала целые деревни и города, в которых людей публично казнили, повергали пыткам, снимали живьем скальпы. При этом груп-



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

пировка контролировала значительную часть районов Перу, где выращивается кока — сырье для производства наркотиков.

Еще к 1984 г. я пришел к убеждению, что «Сверкающий путь» не удастся вычеркнуть из политической жизни Перу, не нанеся ей поражения в мире идей. Подобно многим другим, я считал, что основная сила «Сверкающего пути» проистекает из ее интеллектуальной привлекательности для тех, кто оказался отторгнут системой, а также из ее способности дать политическое дело для прирожденных лидеров, будь они из университетской среды или из районов городских трущоб. Во главе Сендеро стоял Абималь Гузман, бывший профессор философии в университете Уаманга, городке к югу от центра перуанских Анд. Избранная им стратегия не составляла никакой тайны: посредством запугивания он хотел заставить замолчать интеллектуальную оппозицию, увлечь народ своими фантазиями и создать революционный аргумент, «надежно защищенный от опровержения», как выразился бы французский мыслитель-марксист Жорж Сорель (1848—1922).

Многие интеллектуалы Перу высказывались против насилия вообще и выступали со статьями на эту тему. Они принимали

участие в маршах, где люди шли с зажженными свечами, призывающими к миру вообще. Но мало кто из них осмеливался выступать против Сендеро в открытую. И действительно, уже название «Сендеро» само по себе внушало такой ужас, что его произносили только шепотом. Расширяющаяся волна террора позволяла Гузману казаться непобедимым, этаким альфа-самцом, мачо, бросить вызов которому решился бы мало кто из интеллектуалов. Заставив своих критиков замолчать с помощью запугивания, кровожадный профессор расчистил место для риторической пропаганды своих «революционных открытий» в перуанском обществе.

Для того чтобы доказать моим соотечественникам, что в предложенном Сендеро новом обществе не содержится ничего магического или сверхъестественного, я озаглавил свою книгу *El Otro Sendero*, что означает «Иной путь». Хотя я написал книгу, непосредственным образом связанную только с вопросами экономического развития, и не касающуюся проблемы терроризма, я организовал текст таким образом, чтобы противопоставить его уже заигранной пластинке набивших оскомину доводов идеологов «Сверкающего пути», направленных против либеральной демократии и капитализма. Я разобрал их аргументы последовательно, один за другим, начав с их исходной предпосылки (ложность которой станет очевидна всякому, кто даст себе труд пройтись по улицам Лимы) о том, что бедное население в Перу представляет собой социальный класс, который по самой своей природе предрасположен против рынков и демократии.

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



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

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

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



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

В ночь после террористической атаки Мариано Корнехо пришел к убеждению, что ИСД полностью лишил движение Сендеро интеллектуального лидерства. К 1992 г. книга «Иной путь» получила столь широкое распространение так активно обсуждалась в Перу, что ее читательская аудитория превышала число сторонников Гузмана на миллионы человек. Эта книга настолько ясно показала, что предложения, выдвигаемые Сендеро, не отвечают нуждам бедной части населения страны, что десятки организаций бедняков, объединяющих сотни тысяч человек, открыто провозгласили через рекламные объявления в газетах свою решимость пойти другим путем. В результате Гузман, который, как правило, не снисходил до организации терактов против исследователей и интеллектуалов, расхоронившихся с ним во мнениях, на этот раз решил сделать ИЛ основной гражданской мишенью террора. Один этот факт сам по себе уже ясно показал всему населению Перу, что даже Гузман теперь знает о банкротстве своих идей. Той самой ночью Мариано и я сошлись во мнении, что образ Гузмана в глазах народа постепенно изменил-

ся, превратившись из образа защитника бедных в кровожадного вооруженного реакционера, который убивает людей, предлагающих более убедительные идеи, чем его собственные.

Мощь хорошего классового анализа

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

1. Большинство жителей Перу не являются пролетариями (т.е. промышленными рабочими), готовыми подняться на борьбу против бизнеса. Они представляют собой начинающих предпринимателей, работающих вне рамок правовой системы. Нанятые на законных основаниях пролетарии составляют менее 4,8% населения Перу.
2. Реальный революционный класс Перу состоит из микро, мелких и средних предпринимателей. Во второй половине XX в. они начали мигрировать из сельских районов в поселки и города для работы в фрагментированных рыночных секторах неформальной, или «внезаконной», экономики.
3. Эти «внезаконные» предприниматели, действующие вне правового поля, представляют собой не такую уж малую и маргинальную часть перуанского общества. Вместе со своими большими семьями они составляют большинство населения страны, примерно 60—80%. Они строят семь из каждых десяти зданий; возвели и владеют 278 из 331 рынка в Лиме; управляют 56% общего числа предприятий в стране; контролируют розничную продажу 60% продовольствия; эксплуатируют 86% автобусного парка страны. Вот уже около 40 лет с небольшим эти люди пытаются превратить себя в класс предпринимателей. В этом они больше похожи на надеющихся только на самих себя американских поселенцев XVIII—XIX столетий, чем на

запуганных пролетариев, живущих в ограниченном во-
ображении Абималия Гузмана. Внелегальные предпри-
ниматели — это отнюдь не робкие чистильщики обуви,
которые убегают прятаться, едва завидев полицию. Это
напористые первопроходцы.

4. Эти предприниматели хотят жить в условиях верховен-
ства права. Вот доказательство такого желания с их сто-
роны: даже при том, что они вынуждены действовать вне
рамоч законодательной системы Перу, они разработали
свои собственные правила, которые этой книге я называю
«внелегальным правом». Для них рыночная экономика и
капитал вовсе не являются «буржуазными предрассудка-
ми» или «культурно чуждыми концепциями»; напротив,
это цели, для достижения которых они и их неформаль-
ные организации прикладывают столько усилий. В моей
интерпретации это стихийно созданные правила, кото-
рые отражают рыночную экономику, а не феодальную,
племенную или коммунистическую системы.
5. В противовес доводам Сендеро, «Манифеста Комму-
нистической партии» и сегодняшним наиболее ярост-
ным критикам рынка, у большинства жителей Перу нет
недостатка в частной собственности. Совсем наоборот,
они владеют имуществом, восстановительная стоимость
которого превышает 80 млрд долл., что в 14 раз больше
объема прямых иностранных инвестиций в экономику
Перу. Коллективно и неосознанно предпринимательское
большинство Перу начало рыночную и социальную рево-
люции против экономической бедности и законодатель-
ного гнета. Она многократно значительнее и мощнее той
программы, которую «Сверкающий путь» хочет заста-
вить проглотить жителей Перу под дулом пистолета.
6. Главным врагом этих предпринимателей является зако-
нодательная система Перу, которая не распространяет на
них свое действие. Основанная на моделировании и под-
робном анализе реальных случаев, эта книга показывает,
например, что в Перу новому предпринимателю требу-
ется 13 лет для того, чтобы преодолеть законодательные

и административные барьеры, существующие на пути организации крытого рынка розничной торговли продовольственными товарами, который позволил бы освободить улицы от продавцов, торгующих вразнос; требуется 21 год для получения разрешения на строительство законно оформленного здания на пустыре; 26 месяцев для получения разрешения на обслуживание нового автобусного маршрута; и почти целый год работы по 6 часов в день, чтобы получить законную лицензию для работы на швейной машинке в коммерческих целях.

7. Перед лицом таких препятствий активы новых предпринимателей находятся вне правового поля, и, следовательно, они лишены доступа к облегчающим жизнь юридическим механизмам, которыми должна снабдить их формальная законодательная система, чтобы мобилизовать ресурсы, в том числе и за счет кредитного рычага. Не имея надежных прав собственности и будучи лишены возможности выпускать акции, они не могут внедрять или защищать инновации. Не имея доступа к контрактам и правосудию, организованным на национальном уровне, они не могут реализовывать долгосрочные проекты. Поскольку они не могут законным образом обременять свои активы, они не могут использовать свои дома и предприятия в качестве гарантий для получения кредита. Теперь остановимся на мгновение и зададимся вопросом: каким рискам подвергались бы европейские и американские бизнесмены, не имея они доступа к системам ограниченной ответственности и программам страхования, обеспеченным правовой санкцией. Какой объем капитала им удалось бы аккумулировать без официально созданной бумаги, которая может отражать стоимость? Как много ресурсов смогли бы они собрать воедино без законодательно признанных коммерческих организаций, которые имеют право объявлять банкротства, а затем начинать все сначала? Как часто европейцы и американцы решали бы объявить банкротство, а затем все начинать с нуля, если бы закон не позволял им превращать свои долги в акции?

8. Действительно, вне всякого сомнения, в Перу *есть* классовая борьба. Однако основная линия водораздела, проходящая через перуанское общество сегодня, не является горизонтальной линией, отделяющих предпринимателей от рабочих, где те, кто находится выше обогащаются за счет присвоения прибавочной стоимости, образующейся в результате низкой оплаты тех, кто находится ниже. В настоящее время водораздел проходит по вертикальной границе. Справа от нее находятся политики, чиновники и бизнесмены, извлекающие выгоду и живущие за счет благосклонности государства. Слева — легальные и внезаконные производители, исключенные из системы привилегий.
- 
9. Поскольку бедные не могут владеть и торговать активами в рамках закона, то они также не могут быть частью глобальной экономики. Как можно оформить счет на фрахт, если у вас нет юридического адреса или легально признанного предприятия? Каким образом перемещать активы на международном рынке, если они надлежащим образом не оформлены в рамках формальной юридической системы прав собственности? Очевидно, что в таких условиях ничего из перечисленного выше невозможно и именно по этой причине слои, исключенные из мейнстрима государственной системы, не видят особой пользы от глобализации. Более того, можно понять, что чувствуют бедные, когда в их страну приходит иностранный инвестор с четко оформленными правами собственности. Ведь эти права можно защитить как на национальном, так и на международном уровнях, в то время как у перуанских бедняков таких прав нет. Как вы полагаете, будут ли они благожелательно относиться к глобализации или они будут считать, что глобализация касается только избранных и несправедлива к остальным?
10. Не демократический капитализм является экономической системой, угнетающей большинство жителей Перу, а меркантилизм. Книга «Иной путь» показывает, что демократический капитализм в том виде, как он известен сегодня

на Западе, на самом деле еще не был испробован в Перу и коли уж на то пошло, в большинстве мест за пределами развитых стран Запада. Меркантилизм можно определить как спрос (и предложение) на монопольные права, предоставляемые законодательно, на регулирование, субсидии и лицензии. Конечным итогом этих привилегий является создание стены законодательных барьеров, которые исключают из системы беднейшие слои населения. Меркантилизм является политизированной и бюрократизированной средой, где доминируют привилегированные перераспределяющие объединения. Они доминировали в Европе в период до Промышленной революции и в ходе ее самой до возникновения демократического капитализма. В XVII в. с резкой критикой меркантилизма выступил величайший экономист своего времени Адам Смит и экономисты классической школы. В результате триумфа капитализма на Западе с меркантилизмом было покончено, но, несмотря на это, он продолжает оставаться главенствующей экономической системой в Перу XXI в. Разделяемая меркантилистскими элитами культура не позволяет им понять, что народные массы, влачащие ныне нищенское существование, могут стать самым важным источником процветания Перу.

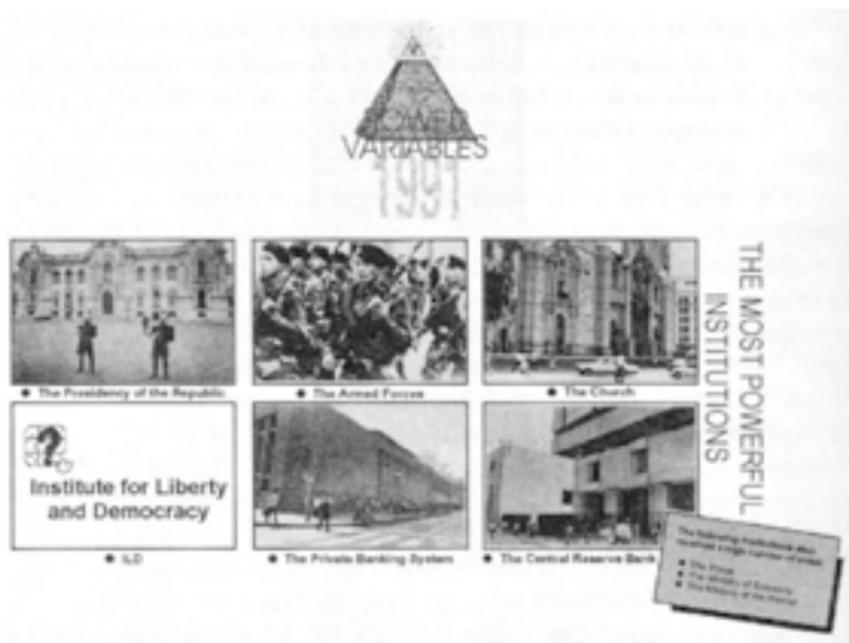
11. Движение Сендеро также придерживается в некотором смысле меркантилистской позиции, поскольку его представители полагают, что процветание можно насадить «сверху», через правительственные элиты. Подобно европейским меркантилистам XVIII в. Сендеро мало верит в рядовых граждан и индивидуальную ответственность. Проявляя не меньшую снисходительность, чем презируемые (по их утверждению) ими традиционные элиты, террористы полагают, что, будучи предоставленными сами себе, бедные слои населения только усугубят свою бедность, голод, болезни и смертность.
12. Бедные голосуют против меркантилистской системы ногами. В Перу, например, они уходят во фрагментированные и зарождающиеся области рыночной экономики вне легального сектора или миллионами эмигрируют в капиталистические страны.

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

Книга «Иной путь» наглядно показывает, как бедные слои населения стали новым классом предпринимателей, а также почему и каким образом они организуются вне рамок существующего законодательства. Она также аргументированно доказывает, что социальный и политический мир окажутся невозможными до тех пор, пока все те, кто осознает себя исключенными из системы, не почувствует, что ему по справедливости предоставляется реальная возможность достигнуть западного уровня жизни. Книга «Иной путь» устанавливает предпосылки для проведения реформ. Она стала эпохальным событием в истории собственного развития ИСД, превратившегося в 1990-х годах из традиционного «мозгового треста» в «мозговой и действующий трест» — первую организацию в Перу такого типа, модель которой затем распространилась по всему миру.

Для нанесения поражения террористам необходимо прислушиваться к отверженным

Шум вокруг выхода в свет книги «Иной путь», наряду с сообщениями прессы о полевых исследованиях ИСД, вызвал большой интерес в Перу. С фактами и цифрами в руках мы показали, что миллионы людей, которых элита Перу рассматривает как неуправляемых захватчиков земель и подлинный бич городов,



Опрос журнала Gente

на самом деле являются гражданами с предпринимательской жилкой, на которых держится экономика страны. Это стало самым настоящим откровением, которое превратило ИСД в одного из ведущих игроков на политической сцене Перу. В 1990 г. Фелипэ Ортиз де Живальёс, один из ведущих социологов Перу, занимающийся исследованием общественного мнения, и уважаемый ученый, написал в «Уолл-Стрит Джорнэл» об «огромном влиянии» ИСД в Перу. Региональные опросы общественного мнения показали, что по влиятельности ИСД уступает только президенту страны, вооруженным силам и католической церкви. В период между 1984 и 1995 гг. каждый вновь избранный президент Перу обращался к ИСД за помощью в проведении изменений в стране.

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

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

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

Перед лицом этого лабиринта законодательных норм Перу требовалось найти некоторые критерии того, в каком месте законодательства резать, а в каком — создавать заново. Единственными людьми, которые могли обеспечить нам знание таких критериев, были сами отверженные. Наша роль была схожа с работой зубного врача, который не может начать лечение, не спросив сначала у пациента, какой именно зуб болит. Бедные граждане знали не только где кроются проблемы, но и то, каких институтов и каких услуг не хватает — а именно тех самых, которые им пытались навязать местные сообщества и террористы. Слишком долго правительство Перу действовало на основе устаревших теорий и предрассудков, имея мало доступа

к надежным фактам. Чтобы понять, каким образом согласовать официальное законодательство с реальной жизнью и работой людей, нам необходимо было узнать, что действительно происходит на наших улицах и полях. А чтобы установить это, нам пришлось дать правительству возможность сделать то, что немногие из правительств в мировой истории когда-либо делали: внимательно прислушаться к отверженным. В течение следующего десятилетия, до 1995 г., ИСД занимался разработкой правил, процедур и организационных форм, для того чтобы помочь правительству прислушаться к своему собственному народу. Мы не только выяснили, где находятся некоторые из самых главных «узких» мест системы, но и научились тому, как придумывать решения, как строить институты, а также как составлять, продвигать и затем реализовывать проекты крупных законодательных реформ. В течение этого времени ИСД стал инициатором около 400 важных законов и нормативных актов, а также управлял одним из крупнейших в мире проектов по созданию частной собственности.

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

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

Конец ознакомительного фрагмента.
Приобрести книгу можно
в интернет-магазине
«Электронный универс»
e-Univers.ru