

## *Руслан Геннадьевич* **ОРЕХОВ**

### **ГЛАВНАЯ ЧАСТЬ ВСЯКОГО ОРУЖИЯ – ГОЛОВА ТОГО, КТО ИМ РАСПОРЯЖАЕТСЯ**

Мне тяжело рассказывать про рынок ценных бумаг, так как я в голове его отдельно никогда не выделял. Для меня это был элемент в большом потоке работы. Я ставил задачу: создать в стране некую целостную систему регулирования, которой в 1990-е годы не было. Да и заниматься этим тогда было фактически некому. В принципе, это функция Верховного Совета, но ему за политическими баталиями было не до таких мелочей. Я прекрасно понимал, что и тогдашнее правительство было не способно ни на что.

Так что рынок ценных бумаг стал одним из пазлов в моей конструкции. И шёл он у меня в общем потоке. Если я видел дырку в общей картине своих преобразований, то вызывал коллег, и мы думали, как её закрыть. Найдя концептуальное решение, садились и писали необходимые документы.

### **Горжусь, что не проиграл ни одного дела**

В 1991 году я работал в Верховном Совете РСФСР в аппарате комитета по законодательству, который возглавлял Сергей Михайлович Шахрай.

**1985–1987 –**

работа на кафедре теории государства и права КГУ;

**1987–1989 –**

начальник районного отдела по учёту и распределению жилой площади в г. Алма-Ате;

**1989–1990 –**

инструктор организационно-инструкторского отдела исполкома Первомайского районного Совета г. Москвы;

**1990 –**

ведущий специалист Центрального совета Союза юристов СССР;

**1990–1992 –**

работа в Аппарате Президиума Верховного Совета РСФСР;

**1992–1993 –**

заместитель начальника службы Государственного советника по правовой политике;

**1993–1999 –**

начальник Государственно-правового управления (ГПУ) Президента РФ;

**1996–1999 –**

заместитель руководителя Администрации Президента РФ – начальник ГПУ Президента РФ;

**С декабря 1993**

**по ноябрь 1994 года –** председатель Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте РФ

**1994–1996 –**

первый заместитель председателя Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве РФ

После избрания 12 июня 1991 года Ельцина Президентом РСФСР, 5 августа вышло два его указа № 31 и 32: «О руководителе Администрации Президента РСФСР» и «Вопросы Администрации Президента РСФСР». Подготовка их и стала моим боевым крещением на новом месте.

В начале в администрации существовала группа госсоветников по правовым вопросам. В неё входил с июля 1991 года, в частности, С.М. Шахрай. При них был аппарат, в котором я и стал работать. Переместившись в конце сентября уже на Старую площадь, какое-то время не увольнялся и из ВС.

В «беловежские» дела меня не втягивали, Шахрай знал границы того, что я готов делать, понимал, что откажусь этим заниматься, поэтому даже попыток задействовать меня в этом направлении не предпринимал.

Но зато пришлось выполнить несколько заданий руководства по организации взаимодействия с лидерами Казахстана. Дело в том, что Нурсултана Абишевича Назарбаева я знал с детства, мой отец был его личным врачом (а также и Динмухамеда Ахмедовича Кунаева).

Как известно, после Беловежских соглашений, 21 декабря 1991 года, главы одиннадцати суверенных государств встретились в Алма-Ате, где подписали Декларацию об образовании Содружества Независимых Государств (СНГ). Тогда оказалось, что ни одна делегация не привезла в Казахстан своих технических работников и юристов, которым предстояло готовить документы. Приехали одни политики вместе с большим количеством охраны и obsługi. В результате все бумаги готовили мы вдвоём с казахским коллегой. В дальнейшем было принято решение круг «посвящённых» в этот вопрос не расширять.

Пришлось принять участие и в подготовке конституционной реформы в Казахстане. В дальнейшем было ещё несколько деликатных межгосударственных поручений, не больше. Поэтому считать меня спецпредставителем Казахстана в России или наоборот — сильное преувеличение.

А вот биться в Конституционном суде СССР мне пришлось тогда много. Союзные структуры оспорили практически все акты Верховного Совета РСФСР и его президиума. Официально представителем российской стороны числился Шахрай, но ходил на заседания я. Горжусь, что не проиграл ни одного дела. Правда, из-за этого испортил отношения с Вениамином Фёдоровичем Яковлевым, тогда министром

юстиции СССР, позже возглавившим Арбитражный суд России. Он запомнил своё поражение на всю жизнь. Действительно, кем я был тогда! Для него — юнцом. Мне не было ещё и 30 лет.

После создания Государственно-правового управления в январе 1992 года меня назначили заместителем его начальника. Особенность нашего подразделения была в том, что до начала 1994 года мы обслуживали и правительство, где не было самостоятельного юридического управления. Так что у меня была выпускающая виза к их нормативным актам (при этом мы договорились, что в содержание распоряжений я лезть не буду).

Сразу же у меня определилась специализация — в отличии от большинства своих коллег, я умел писать документы и, что не менее важно, мог много и долго читать нужные бумаги. Моему же начальнику больше нравилась публичная деятельность, поэтому свои юридические способности он использовал в основном «на людях».

Ещё одно заблуждение — Шахрай никогда не возглавлял ГПУ. Такого формального назначения не было. Хотя кабинет начальника управления он занял, но предпочитал оставаться госсекретарём и не отвечать за административные дела. Ведь тогда каждый госсекретарь видел себя не меньше, чем вице-президентом. Взять того же Бурбулиса, уверенного, что он человек № 2 в России (даже якобы сказавшего однажды, что он, конечно, не первый, но и не второй).

В управлении было три зама — я, Александр Алексеевич Котенков и с июля 1992 года — Андрей Иванович Войков. Все мы к этой ситуации относились нормально, и власть Шахрая не оспаривали. У нас было достаточно работы, чтобы не отвлекаться на какие-то интриги. Все документы тогда писались с нуля, приходилось учиться на ходу, ведь прежний багаж знаний устарел.

### **А что со всем этим будем делать?**

В 1992 году бурно развивался биржевой блок, но меня он интересовал крайне мало. Но вот когда начали готовить документы по приватизации, я в связи спецификой своих должностных обязанностей стал читать все проекты постановлений и распоряжений. И тогда задал себе вопрос: а что мы со всем этим будем делать? Не найдя ответ, начал с этим вопросом приставать ко всем, кто хотя бы что-то в этом понимал или делал вид, что понимает. Кстати, поэтому, возможно, несколько предшествующих приватизационных схем провалились.

Чем хороша юриспруденция? Она имеет исчерпывающее количество вариантов. Было понятно только то, что единственной работающей формой разгосударствления является акционирование.

Скажу правду, меня интересовал банальный чиновничий вопрос: что мне дальше писать? Хотя, конечно, писали в основном коллеги



Фото Сергея Авдеевского

*Дмитрий Тулин*

в правительстве, я стоял на выходе документа. Мне надо было понимать, куда движется страна.

А непонимание было полным. Кого бы я ни пытался спрашивать о перспективах на меня смотрели, как на больного! Лидеры по акционированию продолжали заказывать бумажные акции, а потом не знали, что с ними делать. Первые задуманные депозитарии были простыми камерами хранения бумаг.



Фото Сергея Авдеевского

*Пётр Аветисян*

Где держать, учитывать акции вновь созданных АО, как их продавать, перепродавать, закладывать и т. д., никто не знал, вернее даже, не задумывался над этим. Законодательства по подобным вопросам не было вообще. Ну полная пустота!

Я прикинул, сколько появится заошек и аошек, сколько будет выпущено акций, — получались миллиарды. Первый, кому я задал сакраментальный вопрос «Что делать?» был Дима Васильев. Он прибежал ко мне согласовывать приватизационное законодательство. Придя в двадцатый раз с одной и той же бумагой, он был огорошен вопросом: «Допустим мы поступим так, как вы задумали. И что с этим дерьмом мы будем делать?!» Выяснилось, что Дмитрий придерживается принципа, которым были заражены все деятели экономического блока правительства: «Ввяжемся в бой, а потом посмотрим, что делать дальше!» Видимо, они рассчитывали на адамосмитовскую невидимую руку рынка.

Но я был упорен и обрисовал Васильеву складывающуюся картину, спросил, ради чего делается акционирование. Дмитрий ответил: «Чтобы привлечь инвесторов».

Он был прав. Понятно, что ситуация с их появлением изменяется. До сих пор для предприятий существовал лишь один выход — пойти и взять кредит в банке. Был и ещё не совсем надёжный и не всем доступный источник финансирования — бюджетные ссуды, дотации, однако в силу слабости бюджета они не могли повлиять на состояние дел во всей промышленности. Безумно большой банковский процент был известен, так же как известны сила и наглость российских банков. Единственный способ что-либо изменить был в создании условия для привлечения на предприятия средств частных инвесторов. Эти деньги должны были пойти на производство, за них не нужно было платить бешеный процент.

Но при этом инвестору необходимо обеспечить условия, чтобы он мог легально продавать акции и гарантировать надёжность сделки! Как это сделать? После этого мой собеседник впал в ступор и ушёл. Через день они пришли уже с советником Альбертом Сокиным, имеющим, как выяснилось, очень хорошие мозги. Было это либо в самом конце 1991 года, или в самом начале 1992 года. Появлялся объект для регулирования, но, что с ним было делать, непонятно — не было ни соответствующего органа, ни нормативной базы!

Понятия «бездокументарная ценная бумага» тогда не было, Альберт Сокин придумал этот термин. Я его протащил в документы

и сразу получил во враги всю школу гражданского права в стране. Это аукается мне до сих пор.

На Западе эта практика к тому времени уже появлялась — в Голландии был депозитарий, который начал переводить бумажные акции в электронный вид. Но они просто боялись браться за эту работу, ведь у них столько за два века скопилось напечатанных акций! Мы же были от такой обузы свободны.

После этого началась работа. Альберт приносил переводные статьи, мы обсуждали различные варианты решения проблемы. Параллельно смотрели, кто ещё над этим задумывается. Тогда включился в обсуждение проблемы председатель Банка России Георгий Матюхин. Но и он, и его заместитель Дмитрий Тулин рассматривали вопрос регулирования рынка ценных бумаг только с точки зрения банковского сектора. При этом они считали, что Центральный банк на рынке главный.

**Тулин Д. В.:** *«В течение 1991–1992 года среди разработчиков законодательства о ценных бумагах велись активные дискуссии о допустимости участия на фондовом рынке коммерческих банков. Ряд сотрудников Администрации Президента, в частности руководитель Главного правового управления Руслан Орехов, придерживались крайнего мнения: не допускать! Причём, не разрешать никакие операции. Профессиональные брокеры составляли основу лобби, «продавливающего» данное решение. Центральный банк защищал интересы коммерческих банков».*

Если центробанковцам сказать, что они должны подчиняться законам, а не своим инструкциям, они в это не поверят! Что происходит с головами людей после того, как они попадают в ЦБ, я не знаю, но этот феномен действует во всех странах мира. Так что то, чем занимались в тот момент Тулин с Козловым отношения к рынку ценных бумаг не имело, они хотели монополизировать рынок. Ну бог с ними. Кстати, банки быстро прочухали, что здесь пахнет большими деньгами.

А вот к кому я не приставал, так это к Егору Гайдару и Петру Авену, т. к. понимал бессмысленность этого занятия, они не понимали ничего, даже в вопросах, которыми занимались! Егор Тимурович был просто говорящей головой!

В результате своей суеты, я понял, что, по большому счёту, разговаривать не с кем. Благодаря специфике своей деятельности, с любым членом правительства я мог встретиться в любую минуту. Вес-

ной 1992 года обошёл руководителей всех структур, которые по сфере деятельности должны были соприкасаться с фондовым рынком. Целью моей было создать «тусовку» из профессионалов для обсуждения появляющихся вопросов. В первую очередь, чтобы самому понять, что это за зверь.

После нескольких раундов общения, пропустив через себя под сотню экспертов, к легу у меня появилось желание формализовать процесс. Тогда я написал записку на самый верх и, получив добро, подготовил документ, который завизировал у всех приобщённых к делу.

### **Разработка правил будущей игры**

У Жванецкого есть хорошая реприза: «Когда ты знаешь, как всё сделать, но сам не можешь, — ты тренер. Когда не можешь и не понимаешь, как сделать, но можешь объяснить, что делать, — ты профессор. Когда ты ничего не можешь, но имеешь возможность у всех предыдущих спросить, почему они делают не так, — ты президент!»

Надо отдать должное Ельцину, он сразу понял масштаб проблемы. Больше от него не требовалось ничего. Задуманную комиссию я создавал под президентом. Во-первых, в правительстве всё равно никто не понимал, зачем это нужно, во-вторых, во всех министерствах всегда создание нового органа воспринимают, как угрозу на их полномочия. Внимание, сейчас начнут отбирать функции! То есть мне много времени пришлось бы потерять на выяснение отношений.

Первый, кому я предложил создать новый орган, был Виктор Степанович Черномырдин: в мае 1992 года его назначили заместителем Председателя Правительства Российской Федерации по топливно-энергетическому комплексу. И он оказался самым внятным вице-премьером. Это было важно, потому что приватизация ТЭКа была самым сложным вопросом.

У меня задачи что-то делить не было, мне нужно было разработать правила будущей игры. Я видел, что каждый пытается на своей площадке писать что-то своё. Срочно нужна была единая концепция.

В результате 7 октября 1992 года появился Указ Президента № 1186 «О мерах по организации рынка ценных бумаг в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий».



В пункте 8 говорилось: «Учредить при Президенте Российской Федерации Комиссию по ценным бумагам и фондовым биржам в составе представителей Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом, Министерства финансов Российской Федерации, Государственного комитета Российской Федерации по антимонопольной политике, Центрального банка Российской Федерации, Российского фонда федерального имущества, фондовых бирж».

В указе давалось поручение Госкомитету по имуществу (ГКИ) совместно с Федеральным агентством правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, Министерством связи Российской Федерации, а также Министерству финансов Российской Федерации с привлечением Центрального банка Российской Федерации и Российского фонда федерального имущества до 1 декабря 1992 года разработать принципы создания и функционирования российской телекоммуникационной фондовой системы, обеспечивающей на территории Российской Федерации единое информационное пространство, необходимое для деятельности инвестиционных фондов. Правительству Российской Федерации до 1 января 1993 года разработать программу создания российской телекоммуникационной фондовой системы.

9 марта 1993 года вышло и Положение «О Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте Российской Федерации», утверждённое распоряжением Президента № 163-рп. Председателем новой комиссии, естественно, стал я. Моими заместителями: заместитель председателя ГКИ Дмитрий Валерьевич Васильев и заместитель министра финансов РФ Сергей Васильевич Горбачёв. В комиссию входили заместитель начальника управления Минфина России Михаил Вениаминович Антонов; начальник управления Минфина России Белла Ильинична Златкис, начальник управления ГКАП России Андрей Борисович Кашеваров, начальник управления ценных бумаг Банка России Андрей Андреевич Козлов, начальник отдела ценных бумаг Российского фонда федерального имущества Сергей Анатольевич Михайлов и эксперт Госкомимущества России Альберт Владимирович Сокин.

Наша комиссия наделялась весьма обширными функциями и полномочиями: «разработка системы мер по государственной поддержке становления и развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации, а также защита интересов инвесторов и эмитентов цен-

ных бумаг». На неё возлагались многообразные функции, среди которых, может быть, главные: «разработка на основе законодательства Российской Федерации проектов нормативных актов, регулирующих порядок эмиссии и обращения ценных бумаг, а также деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг», «сбор и представление общественности и заинтересованным лицам информации о юридических лицах, осуществляющих публичное размещение ценных бумаг, информации о профессиональных участниках рынка ценных бумаг, выпуск периодических и разовых информационных изданий». В числе полномочий комиссии не дали право «организовывать проведение аудиторских проверок деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг либо обязывать представлять данные аудиторских проверок» и право «направлять предписания эмитентам и профессиональным участникам рынка ценных бумаг, обязательные для исполнения».

Решения комиссии, связанные с регулированием рынка ценных бумаг и деятельностью фондовых бирж, должны были утверждаться указами и распоряжениями президента, а также постановлениями и распоряжениями правительства.

Это было счастливое время, когда делить было нечего и управлять было нечем. Но меня как раз это и не интересовало.

Говорят, потенциальные представители фондовиков уже весьма активно сражаются за выгодную честь в эту комиссию войти.

Что решили // Коммерсантъ-daily. 13.03.1993.

Вскоре в интеллектуальных беседах стали рождаться идеи о «депозитариях» и «регистраторах». Биржи не были центральным звеном наших проектов, я, во всяком случае, понимал, что большинство из них вскоре отомрёт.

Депозитарии, кстати, появились вынужденно, я понимал, что есть некий объём уже физически выпущенных бумаг и с ними было необходимо работать. Уже позже профучастники устроили бойню между сторонниками депозитариев и регистраторов. Поднимали флаг и бились, не разбирая, кто прав, а кто не прав. Васильев понимал, что историческую функцию депозитариев у банков не отнять, и поэтому лоббировал не связанных с ними регистраторов. Борьба приобрела эмоционально-личностный характер.

**Златкис Б. И.:** *«Хорошо помню, как всё началось. В кабинете руководителя первой Комиссии по рынку ценных бумаг Руслана Орехова мы обсуждали принципиальные позиции будущего закона. Обсуждение шло очень спокойно, пока не дошли до депозитариев. И ребята впервые перешли на крик.*

*Сидящий слева от меня Миша Антонов шептал мне: “Сделай что-нибудь, а то они сейчас подерутся!” Готов уже был разнимать спорщиков и Андрей Кашеваров».*

На попытки привлечь меня в качестве союзника я отвечал: «Вы войдите, но написано будет так!»

Мне же важно было прописать, как права на акции появляются, как они передаются. К тому же мы тогда поняли, что акции — это не единственная ценная бумага. Часть из них может существовать и в наличном виде, например векселя, облигации. Кто-то должен взять на себя их ответственное хранение.

Помню, что Белла Ильинична первые полгода спрашивала меня: «На кой чёрт ты меня сюда приглашаешь?!» Теперь она — «мама фондового рынка». Я не против, она действительно тогда много интересного мне рассказала. Златкис — невероятно работоспособная и умная женщина.

Во исполнение требований Государственной программы приватизации, утверждённой Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 года Госкомимуществом России совместно с Комиссией по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте РФ 20 апреля 1994 года было утверждено Положение о депозитариях.

**Будаков Д. Ю.:** *«По-моему, оно был первым документом о работе депозитариев в России. При разработке данного документа удавалось находить взаимопонимание между представителями разных ведомств. Вспоминаю встречу в Государственном правовом управлении с участием Руслана Орехова, Андрея Козлова и Альберта Сокина, на котором обсуждался проект данного нормативного акта, достаточно длительные дискуссии сторон. Но в итоге консенсус был найден».*

### **Берёшь в руки, маешь вещь**

У меня было желание, чтобы процесс печатания бумаг не стал повальным. Как я уже рассказывал, мы с Альбертом Сокиным в середине 1992 года, изучив зарубежный опыт, разработали конструкцию

электронного учёта. Напечатанные ценные бумаги существовали по одной причине — не было компьютеров. Во всём мире они стали обременением и удорожанием<sup>1</sup>.

На самом деле это была самая сложная проблема на тот момент времени и решение её было радикальным. Трудности состояли в том, что все юристы страны не принимали этого. Для них ценная бумага — это в первую очередь бумага: берёшь в руки, маешь вещь!

Мы долго ломали голову, как обозначить наше нечто — небумажную, но всё-таки бумагу. Альберту принадлежит приоритет названия «бездокументарная бумага». После этого всё пошло легко, желающих разработать форму их учёта было много. Нам же оставалось встроить придуманное в законодательство. Выдумать концепцию и написать документ — это две очень большие разницы.

Сразу возник конфликт с разработчиками Гражданского кодекса. Мы делали всё перпендикулярно им. Первый выговор от президента с формулировкой о «неполном служебном соответствии» я получил за «бездокументарные ценные бумаги». Когда указ с упоминанием о них вышел, все матёрые юристы во главе с Вениамином Фёдоровичем Яковлевым и Сергеем Сергеевичем Алексеевым, захватив с собой председателей судов пошли к Борису Николаевичу. Сказали ему, что я бездарь, ничего не понимающий в юриспруденции и написал бред, компрометирующий президента.

Я получил тут же указание — всё исправить! Но в ответ написал Ельцину короткую записку. В ней говорилось о том, что в стране идёт массовая приватизация. Будет необходимо выпустить (далее указывалась сосчитанная мной величина) акций на качественной бумаге. Я не поленился, сосчитал, сколько все наши типографии должны были работать, чтобы выполнить такой заказ. Получалось придётся потратить два бюджета России, а целлюлозно-бумажная промышленность должна работать на приватизацию, насколько я помню, семь лет, не давая бумаги ни на книги, ни на газеты, не говоря уж о том, что работа эта лицензировалась. И в соответствии

<sup>1</sup> Впервые возможность выпуска бездокументарных ценных бумаг в российском законодательстве была закреплена в Положении о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР, утверждённом Постановлением Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 года № 78. В абзаце 2 пункта 1 этого Положения устанавливалось, что ценные бумаги могут существовать в виде записей на счетах. — *Прим. авт.-сост.*

с Постановлением Правительства РФ от 3 июня 1992 года № 376 «Об упорядочении производства бланков ценных бумаг в Российской Федерации» и Положением о порядке и условиях выдачи лицензий на производство и ввоз на территорию Российской Федерации бланков ценных бумаг, утвержденным письмом Минфина РФ от 17 сентября 1992 года этим мог заниматься ограниченный круг организаций.

Не забыл я написать и о том, что весь мир с большим трудом пытается решить проблему, что делать с залежами напечатанных за 200 лет акций, а у нас есть историческая возможность сразу стать передовыми в этом вопросе.

Вам же предлагают воспроизвести закон столетней давности! Зачем?! Констатация в заключении звучала так: «Если вы считаете, что я не прав, заявление об отставке будет на вашем столе сегодня же».

Президент прочитал послание, всё понял и спрашивает меня: «А делать-то что?» И я ответил: «Обещание меня наказать вы дол-



Фото Сергея Авдеевского

*Анатолий Чубайс*

жны сдержать! Проект распоряжения о вынесении мне наказания я подготовлю. Коллеги будут две недели радоваться и забудут, что обещано ещё и отозвать указ!»

Так и произошло. Все мои оппоненты ходили довольные, говорили: «Завтра Орехова снимут!» А тем временем указ вошёл в действие.

Я, по-моему, единственный, получивший подобное распоряжение о выговоре в письменном виде на руки.

По мне наш Гражданский кодекс никуда не годится, и мы его и его создателей просто обходили. Так мы написали Закон «Об акционерных обществах», который ссылается на ГК, но противоречит ему. Все документы про ценные бумаги напрочь не соотносились с этим кодексом. Конечно, приходилось хитрить, писать так, чтобы в лоб нас нельзя было обвинить. А следили за нами внимательно и по каждому случаю ереси поднимали шум. В частности, я пошёл по пути придумывания новых терминов, не встречающихся в ГК.

С Сокиным я общался даже больше, чем с Васильевым, мы с ним общались на одном языке — понятийный аппарат у нас был одинаковым. И он, и я говорили коллегам: «Не надо объяснять, что писать! Скажите, что вы хотите!» Если существует законный способ решить вопрос, мы найдём его.

Андрей Козлов, начальник управления Банка России, в который входило три человека, приобщился к бездокументарной технологии у нас в комиссии, поэтому неслучайно в работе с ГКО сразу был использован электронный учёт. За счёт работы в комиссии Андрей стал зампредом. Конечно, он много и привнёс к нам. Я никогда бы сам не смог состыковать технологии брокерские и банковские, это сделали Васильев и Козлов, двигаясь каждый со своего конца. И меня это устраивало. Каждый из них искал слабые стороны противника, и мне не нужно было этим заниматься.

**Козлов А. А.:** *«Вскоре после начала работы комиссии у нас произошли очень жёсткие столкновения с ГКИ по поводу приватизационных чеков. Нужно было срочно выпускать на рынок ваучеры и осуществить первый переход прав собственности акций приватизированных предприятий в руки собственников. При этом следовало организовать хотя бы минимальный их учёт. В начале была идея ввести приватизационные счета с регистрацией ваучеров в реестрах. Вышло даже соответствующее постановление. Это был самый лёгкий путь, но он не давал возможности бума-*



Фото Алексея Агеева

*Андрей Козлов*

гам возвращаться на вторичном рынке. (Мы-то ГКО выпустили сразу в безбумажной форме, удобной для обращения.) Потом появилось постановление о приватизационных чеках — наличных, неименных, на предъявителя. Это была другая крайность! Я участвовал в горячих дискуссиях, готовил письма против введения этих чеков. Мы предлагали вернуться к счетам, но более рыночным, с безналичным учётом бумаг. Возражения были написаны очень корректно, без резких выражений, которые приняты сейчас. Тем более мы дискутировали не по политическим аспектам деятельности ГКИ, а по технологическим. Однако Госкомимущество из принципа не хотело ни с кем сотрудничать, а нас с тех пор сильно невзлюбило! И стало использовать любой случай, чтобы «отпрессовать».

Хотя объективно наши действия были направлены в одну сторону. Только мы считали, что, прежде чем раскручивать фондовый рынок, надо его создать».

Основные условия выпуска ГКО утверждены Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 1993 года № 107, их эмиссия осуществлялась Минфином РФ под гарантию ЦБР периодически в форме отдельных выпусков.

Кстати, определения бездокументарных финансовых активов не существовало до 2014 года! В российском законодательстве они идентифицировались исключительно как бумажный документ. ГК РФ допускал и регламентировал электронную торговлю, однако формально некоторые страны не признавали эти инструменты в качестве реальных активов, так как основным признаком любой акции или облигации продолжала считаться документальная форма. Гражданским кодексом определение бездокументарных акций было введено в 2014 году. То есть на основе наших документов правили кодекс.

### **Федеральная комиссия**

Часто в связи с работой комиссии вспоминают иностранных консультантов. Так вот, у меня их никогда не было. Я, конечно, хорошо знал и Андрея Шлейфера, и Джонатана Хейя. Хей мне очень нравился, он был редким иностранцем, не только понимающим русский юмор, но и умеющим придумывать юмористические конструкции, смешные шутки. Но они меня никогда не консультировали, мне было не до них. Зато у меня была официальная переписка с Комиссией по ценным бумагам США, у них я заказывал образцы документов. У нас даже был протокол о сотрудничестве. А вышеуказанные эксперты работали по контракту с USAID у Васильева.

В 1993 году я стал начальником Государственно-правового управления Президента РФ.

Руслан Орехов, возглавивший теперь Государственно-правовое управления, не ангажирован политическими группировками. По мнению сотрудников управления, с назначением Орехова качество указов и распоряжений улучшится. Комментируя новое назначение, высокопоставленный сотрудник Администрации Президента указал: «Орехов в любой ситуации не побежит в тренировочных штанах спасать Якубовского от Степанкова».

Главной причиной кадровых перестановок в аппарате Бориса Ельцина его помощник Юрий Батулин назвал «недостаток профессио-



нализма». Он полагал, что выборы в Госдуму 12 декабря 1993 года явились своего рода индикатором профессионализма деятельности сотрудников Аппарата Президента и глав федеральных органов власти. — *Прим. авт.-сост.*

Изначально я знал, что в конце концов орган управления создавать придётся, ситуация на рынке ценных бумаг характеризовалась отсутствием координации между органами государственной власти в области регулирования рынка. Более того, между госорганами существовала конкуренция по регулированию того или иного вопроса. Скажем, в начале 1994 года рынок ценных бумаг в той или иной мере регулировали Минфин, Госкомимущество, Росстрахнадзор. Плюс оказывали существенное влияние фонды имущества, налоговая инспекция, налоговая полиция. Как раз в дырах сложившейся системы и расцветали пышным цветом «пирамиды», такие как МММ, «Тибет», «Русский дом “Селенга”» и т. д.

Регулировать рынок можно было по-разному. Мне казалось, что создавать специальный орган — это не самый умный, хотя самый простой с точки зрения бюрократии способ решения проблемы. Однако ни один из тогда существующих органов, участвующих в регулировании этих процессов, делиться своими функциями, естественно, не желал. Эти функции были получены ими по указам президента, постановлениям правительства и всевозможным инструкциям, которые регулирующие органы сами себе и писали.

Новая структура — ФКЦБ — никакого отношения к нашей комиссии не имела. Между ними не было преемственности. Я её изобразил на словах и все в неё поверили. В нашей комиссии не было аппарата, у нас не было ни одной административной функции (мы не выпускали документов, не делали обязательных распоряжений, не работали с участниками рынка и т. д.). Так что передавать было нечего!

В госаппарате едва ли набралось бы тогда два-три десятка человек, представляющих себе, что такое рынок ценных бумаг. В основном это были начальники отделов и управлений, их заместители, и только они могли сказать что-то здоровое с точки зрения государственного регулирования. Всех больше интересовала приватизация, ВПК, сельское хозяйство, космос. Вообще, пока рынок ценных бумаг не заговорил о себе устами Мавроди и Неверова, он мало кого ин-

тересовал. Тот же Анатолий Борисович Чубайс до июля 1994 года, кажется, вообще ни разу не произнёс словосочетания «рынок ценных бумаг». И когда в июле ему растолковали, что это и для чего, он, наконец, понял. Благо Чубайс — человек увлекающийся и интересующийся, быстро схватывающий суть вопроса.

Подобная проблема существовала не только в ГКИ, она актуальна была для большинства других ведомств.

Дмитрий Васильев заразился рынком ценных бумаг в 1993 году. В Госкомимуществе он занимался методологией. И когда работа в этом направлении в основном была сделана, у него не осталось функционала. Но среди всех волков приватизации Дмитрий был самым наивным — никаких конкретных дел с конкретными предприятиями и организациями, где можно было заработать, приподняться, ему не осталось. Всё было распределено, и никто делиться не собирался. К тому же, почувствовав вкус, все его более успешные коллеги хотели в своих секторах создавать свои собственные методологии. Васильева, оставшегося на обочине жизни, я фактически трудоустроил. Мне нужен был энергичный человек, получивший первичные знания по вопросам фондового рынка. Отрывать своих юристов на это у меня не было возможности, тем более работа предстояла в основном административная и экономическая.

Дмитрий тоже понял, что это единственная ниша, которая для него осталась. За работу он взялся с интересом, и меня это полностью устраивало. Когда встал вопрос о создании ФКЦБ, у меня не было вопросов, кого предложить её руководителем.

Одно время, правда, возглавлял комиссию Чубайс, но только формально. Был создан и экспертный совет при ФКЦБ. Соотношение между госчиновниками и участниками рынка в нём не играло никакой роли. Я знаю десятки представителей рынка ценных бумаг, которые хуже любого самого консервативного чиновника, у которых одна мысль: «Мы сюда прорвались, поэтому всё надо законсервировать так, как есть».

К тому же, если бы такой экспертный совет формировался, скажем, за год до этого, возможно ли было обойтись без такого крупного участника рынка, как АО «МММ»? Представить же себе Мавроди в экспертном совете просто смешно. Почему и не формировали экспертный совет при президентской комиссии! Тогда мы столкнулись с очень простым феноменом: далеко не все, кто пытался

представлять рынок ценных бумаг, знали, о чём идёт речь, — они просто первыми оказались на этом месте. Но не потому, что прошли длинную дистанцию борьбы за него, а потому, что никто не знал, что сюда надо прийти. Вспомните товарные биржи. Ещё в 1992 году их руководители били себя в грудь, заявляя, что они — основа рыночной экономики! Уже в 1994 году о них не вспоминали.

**Орехов Р.Г.:** «Я не склонен считать, что фондовые биржи погибнут, они будут расцветать пышным цветом. Но те люди, которые оказались здесь сейчас, — это ещё не есть российский фондовый рынок. Вот лет через 5–7 можно будет заявлять, что там работают серьёзные, солидные люди, которые подтвердили и свой высокий профессионализм, и понимание происходящих процессов, и свою честность (ведь рынок требует очень большой степени доверия)».

Ценнобумажный тигр // Коммерсантъ-weekly. 15.11.1994.

То, что указ о ФКЦБ выходил в течение нескольких месяцев, не удивительно. Удивительно то, что он вообще вышел, ведь ни Минфин, ни ЦБ, ни ГКИ, ни Фонд имущества, ни Росстрахнадзор не желали делиться с ним своими полномочиями.

Но правительству и президенту удобнее было иметь структуру, ответственную за какой-то сегмент регулирования, — проще спросить с исполнителей за состояние на рынке. К тому же и премьер, и президент к 1994 году в достаточной степени осознали факт становления этого рынка в России и его влияние на общеэкономическую и социально-политическую ситуации. И только под их прямым давлением министерства и ведомства визировали указ. Указ прошёл и не был выхолощен, хотя такие попытки были.

**Орехов Р.Г.:** «Сегодня нереально полностью взять и забрать у них, скажем, лицензирование. Они наработали опыт, у них есть масса выданных лицензий и какой-то банк данных. Механически переложить лицензирование на комиссию практически невозможно, потому что большая часть информации содержится исключительно в головах отдельных чиновников (или в единственном экземпляре на дискете у чиновника, мы с такой проблемой уже не раз сталкивались). В то же время прервать процесс лицензирования нереально. Нельзя допустить, чтобы разборки внутри государственной власти остановили развитие рынка».

Ценнобумажный тигр // Коммерсантъ-weekly. 15.11.1994.

В 1993 году мы заявили и проблему саморегулируемых организаций. Уже в следующем году такие организации начали формироваться. Можно было говорить о них и за два года до этого, но тогда не было такой необходимости. В середине 1990-х они начали объединять уже достаточно солидных брокеров, которые не вставали под первое попавшееся знамя. Стало возможным учитывать и региональный разрез. Мы не собирались ориентироваться исключительно на московскую финансовую публику, поскольку Москва — это не вся Россия. Рынок Москвы и региональные рынки не похожи друг на друга ни по своим принципам, ни по своему строению, ни по своим техническим возможностям.

А ещё в той конструкции, которая существовала в моей голове, должен был быть центральный депозитарий.

**Сахаров В. Б.:** *«Не знаю, по каким мотивам Альберт Сокин попросил меня подготовить своё видение построения депозитарной системы. Мы подготовили обширный документ с описанием функций каждого субъекта рынка и учётом реалий развивающегося рынка. Главной задачей мы считали, как сделать так, чтобы инвестор не потерял свою собственность. В это время Дима Субботин (советник Дмитрия Васильева) и Костя Мерзликин писали положение о депозитарной деятельности. Документ был очень хорошим, но описывал главным образом функции, а не права и обязанности.»*

*Это не удовлетворяло ни Васильева, ни Орехова, так как без встраивания депозитарной деятельности в действующее законодательство и особенно в Гражданский кодекс все участники фондового рынка действовали бы вне правового поля. И о каких правах инвестора можно было бы говорить? Меня попросили дать замечания на подготовленный Субботиным документ. Я их высказал. После чего Альберт Сокин сказал: «Критиковать легко, попробуй, напиши сам». Делать нечего — сели писать Постановление ФКЦБ № 20 «Об утверждении Временного положения о депозитарной деятельности на рынке ценных бумаг Российской Федерации и порядке её лицензирования».*

*Проект постановления прошёл несколько экспертиз, начиная от мощнейшей юридической службы Руслана Орехова и кончая международными экспертами. Среди них был один из создателей ДТСС, в то время эксперт Мирового банка (к сожалению, не помню его фамилии). Только после этого постановление пошло в печать».*

Задумываться, чьи интересы я затрагиваю, у меня не было ни времени, ни желания, если бы я на это отвлекался, то не сделал бы и 10 % того, что мне всё-таки удалось реализовать.

Администрация под руководством запуганного Филатова, по сути, распалась на несколько слабо связанных друг с другом центров аппаратного влияния. Игравший роль простого статиста глава администрации мирился с гораздо более влиятельным управделами президента Павлом Бородиным и абсолютно неуправляемым руководителем государственно-правового управления президента Русланом Ореховым. Последний считал для себя излишним не только посещать оперативки у главы администрации, но и отвечать на его звонки по вертушке. Более дипломатичный Виктор Илюшин всё-таки время от времени виделся с номинальным руководителем президентского аппарата. Он просто приглашал Филатова к себе для обсуждения текущих вопросов, и тот послушно шёл к нему. Помощники президента шутили: «Филатов знает своё место. Оно в приёмной у Илюшина».

*Хаизов Джебраил. У аппарата осень // Коммерсантъ Власть. № 12. 01.04.1997.*

С Борисом Николаевичем у нас была простая договорённость: я отрабатываю исключительно государственные интересы и защищаю авторитет президента, являющегося основой этих интересов. Вся конструкция Отечества в моём видении строилась на том, что цементирующим центром власти была некая символическая фигура. Тогда ею был президент Ельцин. Если тебе не нравится реальная картина, то это хуже для тебя.

Я сразу заявил, что, если Борису Николаевичу что-то в моих действиях не нравится он меня предупреждает, я вынимаю из сейфа уже заверенный указ о своём освобождении и через 15 минут передаю его президенту на подпись. Но я хочу уйти по собственному желанию.

Ельцина вполне устраивало, что я не собираюсь лавировать. И я действительно не входил ни в какие коалиции, группировки. Никогда не было у меня и постоянных союзников.

Так в августе 1998 года я уговаривал Геращенко вернуться в ЦБ. Для этого мне пришлось даже пожертвовать собственной печенью, а ещё убедить Ельцина в необходимости этого шага. Я понимал, что в той ситуации он единственный мог удержать банковскую систему от коллапса. Но четырьмя годами раньше тоже я настаивал на сня-

тии председателя Банка России после «чёрного вторника». И писал распоряжение президента о снятии Геращенко. Его отставку принимал президент, но мне следовало перед этим придумать конструкцию, как Виктору Владимировичу выкрутить руки, чтобы он написал заявление об уходе по собственному желанию.

**Геращенко В.В.:** *«Ельцин позвал меня в пятницу и говорит: “Когда мы вас нанимали (а я про себя думаю: “Не ты меня нанимал, а Гайдар”), вы сказали, что если у нас будут разные точки зрения, то вы уйдёте”. Я отвечаю: “Да, было такое”. — “Вот сейчас надо, чтобы вы ушли”. — “Хорошо, сейчас приду на Неглинную, напишу заявление Рыбкину”. — “Нет, вы мне напишите”. Я говорю: “Борис Николаевич, вы что, думаете, я дойду до рабочего места и передумаю, что ли?” — “Я с Рыбкиным договарюсь”, — отвечает Борис Николаевич. Пришёл на рабочее место — звонит начальник Государственно-правового управления Администрации Президента Руслан Орехов, говорит: “Забери заявление, оно не легитимно, тебя Верховный Совет только может освободить”. Я отвечаю: “Ты сам забери, а я перепису. Мне президент так сказал написать”. И когда Парамонову первый раз утверждали, там Анатолий Лукьянов заявил: “Мы не против её кандидатуры, но давайте сначала разберёмся, как это Ельцин освободил Геращенко, это же незаконно”».*

16 сентября 1997 года вышел Указ Президента № 1034 «Об обеспечении прав инвесторов на ценные бумаги в Российской Федерации» (о Центральном депозитарии), в нём говорилось: «Согласиться с предложением правительства о создании национальной депозитарной системы, включающей в себя Центральный депозитарий — Центральный фонд хранения и обработки информации фондового рынка...»

**Лансков П.М.:** *«Появление этого документа было окружено ореолом таинственности. Первоначально проект указа предполагал большой передел рынка, так как требовал “от всех госорганов и коммерческих организаций, обеспечивающих хранение госпакетов акций, являющихся собственниками или управляющими, а также владеющих ими по договору залога или иному обязательству, передать их до 1 января 1998 года на хранение и зарегистрировать права на них в одной из организаций, входящих в национальную депозитарную систему”. Указ должен был стать инструментом борьбы за управление инфраструктурой рынка. Главным его двигателем был Руслан Геннадьевич Орехов — начальник Государственно-правового управле-*

*ния Администрации Президента РФ. В то время внутри администрации он был реально влиятельнее главы администрации!»*

Тогда если бы председатель ФАПСИ Александр Владимирович Старовойтов не испугался, то мы доделали бы задуманное.

Впервые руководитель Главного государственного правового управления Президента РФ (ГПУ) Руслан Орехов открыто признал, что имеет свои собственные взгляды на организацию фондового рынка и является автором представленного на рассмотрение собравшихся проекта президентского Указа «Об обеспечении прав инвесторов и акционеров на ценные бумаги в Российской Федерации».

Проект практически ничем не отличался от уже отклонённого ранее президентом проекта создания Центрального депозитария (ЦД) – государственного учреждения, выступающего в качестве главного хранителя ценных бумаг в стране. Особенностью нового варианта указа стало требование профинансировать развитие ЦД в объёме \$17 млн. Именно столько выделил недавно Всемирный банк для развития рыночной инфраструктуры в России.

До сих пор идея Центрального депозитария, оттесняющего в этом стратегически важном секторе бизнеса коммерческие банки, связывалась прежде всего с Дмитрием Васильевым. Однако на совещании у Чубайса Васильев не проронил ни слова. Главным апологетом «центродепа» стал Орехов, впервые за последние годы недвусмысленно заявивший о себе как о самостоятельном субъекте экономической политики.

Игра стоит свеч. За последний год обороты российского рынка выросли в сотни раз и продолжают стремительно расти. По сути, руководитель ГПУ, формируя под своим контролем Центральный депозитарий, захотел взять под контроль информационные потоки отечественной рыночной экономики. Фондовый рынок устроен таким образом, что тот, кто создаёт депозитарную систему (будет ли это один «центродеп» или система «уполномоченных» депозитариев), владеет полной информацией о всех фондовых операциях, совершающихся в стране, что даёт носителю таких знаний практически неограниченную финансовую власть на фондовом рынке.

Проблема, однако, в том, что в своём желании получить информационный контроль над фондовым рынком Орехов прямо вторгается в сферу интересов могущественных комбанков. В обсуждавшемся проекте автор предложил до 1 января 1998 года перевести госпакеты акций привати-

зированных предприятий, которые «находятся на депозитарном хранении либо по договору залога или другому обязательству», в «одну из организаций... входящих в состав национальной депозитарной системы».

*Скабичевский Александр.* Битва бумажных канцлеров // Коммерсантъ. 09.09.1997.

*Будаков Д. Ю.:* «В одном из указов (№ 1009) было сказано, что ФКЦБ напрямую подконтрольно президенту, более того, даже заместители председателя комиссии стали назначаться по его представлению! Но известно, что Ельцин в то время был, мягко говоря, не в очень хорошем состоянии. И в этой ситуации было понятно, что главными в регулировании рынка становятся люди из Администрации Президента, в частности готовящий эти документы руководитель Главного правового управления Руслан Орехов. Дмитрий Васильев был единственным из федеральных министров, кто стал подчиняться непосредственно президенту страны».

Напоследок скажу, что я выстраивал антикоррупционную конструкцию, понимая, что взятки дают за индивидуальное решение, за коллективное же решение нельзя брать взятки.

В феврале 1999 года Руслан Геннадьевич подал в отставку. Освобождён от занимаемой должности он был 22 апреля 1999 года.

Мотивируя отставку, Орехов заявил в интервью газете «Московские новости» (№ 16, 27 апреля – 3 мая 1999 года): «Моё не то что желание уйти из президентской администрации, а нежелание тут оставаться как раз связано с тем, что я окончательно стал чувствовать себя белой вороной. Вместо того чтобы делать своё дело, многие здесь занимаются интриганством и решением корпоративных или личных проблем. Это, конечно, в какой-то мере всегда было, но, когда остаётся только это, то я для себя тут не вижу ни места, ни перспективы».

### **Федеральная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве РФ**

Образована в соответствии с Указом Президента РФ № 2063 от 4 ноября 1994 года «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации» на базе Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте РФ. Комис-



сия является федеральным органом исполнительной власти Указом Президента РФ № 202 от 27 февраля 1995 года, т. к. ей придан статус федерального министерства.

### **Персональный состав комиссии**

*(Утверждён Постановлением Правительства РФ  
№ 1374 от 13 декабря 1994 года)*

Чубайс А. Б. — первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, председатель Федеральной комиссии;

Орехов Р. Г. — начальник Государственно-правового управления Российской Федерации — первый заместитель председателя Федеральной комиссии;

Васильев Д. В. — 1994–1996 — заместитель председателя Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве РФ;

Бажан И. И. — секретарь Федеральной комиссии;

Артюхов В. Г. — заместитель министра транспорта Российской Федерации;

Болдин В. Н. — заместитель министра связи Российской Федерации;

Бочин Л. А. — председатель Государственного комитета по антимонопольной политике Российской Федерации;

Бугаев Ю. С. — председатель Росстрахнадзора;

Волгин А. А. — председатель Московского общественного комитета по правам акционеров, председатель экспертного совета Федеральной комиссии;

Волков Ю. О. — председатель Государственной инспекции Российской Федерации по негосударственным пенсионным фондам;

Игнатъев С. М. — заместитель министра экономики Российской Федерации;

Казьмин А. И. — заместитель министра финансов Российской Федерации;

Козырев А. Г. — заместитель министра топлива и энергетики Российской Федерации;

Кох А. Р. — заместитель председателя Госкомимущества Российской Федерации;

Московский И. Д. — начальник Финансово-бюджетного управления Президента Российской Федерации;

---

---

## Руслан Геннадьевич ОРЕХОВ

---

---

Петров А. Ю. — начальник Департамента финансов, бюджета и денежного обращения Аппарата Правительства Российской Федерации;

Попов Н. В. — заместитель руководителя Госналогслужбы Российской Федерации;

Рагозин Г. Г. — первый заместитель начальника Службы безопасности Президента Российской Федерации;

Соколов В. В. — председатель Российского фонда федерального имущества;

Старовойтов А. В. — генеральный директор Федерального агентства правительственной связи и информации;

Хандруев А. А. — заместитель председателя Центрального банка Российской Федерации;

Юдушкин С. М. — заместитель министра юстиции Российской Федерации.