

Дмитрий Валерьевич **ВАСИЛЬЕВ**

ПРИВАТИЗАЦИЯ: МАССОВОЕ АКЦИОНИРОВАНИЕ И ВЫПУСК ВАУЧЕРОВ

Сразу после приезда в Москву (в конце 1991 года) мы в Госкомимуществе оперативно разработали нормативные документы, регламентирующие весь процесс приватизации от момента подачи заявок до оформления права собственности владельцев приватизированных предприятий. В январе 1992 года на расширенном заседании правительства России пакет документов, конкретизирующих Закон о приватизации муниципальных и государственных предприятий, принятый ещё летом 1991 года, был одобрен.

Стратегическая задача, стоявшая тогда перед нами, была следующая: максимально сократить долю государственного сектора в экономике.

Насколько я помню, в пакете было восемь документов: положения о порядке подачи, оформления и принятия к рассмотрению заявки о приватизации, о работе комиссии по приватизации, о преобразовании государственных и муниципальных предприятий в открытые АО, о продаже с аукциона, о продаже по конкурсу, о премиривании органов госуправ-



1985–1990 – научный сотрудник Ленинградского института социально-экономических проблем (ИСЭП) АН СССР;

1990–1991 – начальник отдела приватизации Комитета по экономической реформе Ленгорисполкома, заместитель председателя Фонда имущества г. Санкт-Петербурга;

1991–1994 – заместитель председателя Госкомимущества России;

1994–1996 – заместитель председателя Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг при Правительстве РФ;

1996–2000 – председатель Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ России);

2002–2006 – заместитель председателя правления АО «Мосэнерго» по корпоративной политике и управлению имуществом;

2000 – наст. время – управляющий директор Института корпоративного права и управления

ления за выполнение программы приватизации, об использовании остатков фондов экономического стимулирования и временные методические указания по оценке стоимости объектов приватизации. Для их реализации при Госкомимуществе и наших комитетах на местах создавались постоянные и временные комиссии по приватизации.

Ряд важных вопросов нам тогда решить не удалось, в частности, вопрос о приватизации земли (для этого не было важных предпосылок, в том числе потому, что земельные участки в значительной степени не были размежёваны).

Обязательной приватизации подлежало примерно четыре с половиной тысячи крупнейших предприятий России, находившихся тогда в госсобственности. Все они отвечали одному из двух формальных признаков: либо на них работало более тысячи человек, либо балансовая стоимость их основных фондов по оценке на 1 января 1992 года превышает 50 млн рублей. Либо — либо... Крупные и средние предприятия приватизировались в основном путём преобразования в акционерные общества открытого типа. Этим самым мы создавали будущее предложение на рынке акций!

Предприятия, балансовая стоимость которых на 1 января 1992 года оценивалась от 10 до 50 млн рублей или на которых работают от 200 до 1000 человек, относились к средним и могли приватизироваться по желанию трудовых коллективов различными способами. Остальные, отнесённые к малым предприятиям (магазины, мастерские, парикмахерские, другие предприятия службы быта и т. д.), должны были приватизироваться только путём продажи с торгов или на аукционе.

Основным исключением из правил были так называемые арендные предприятия (и крупные, и средние, и мелкие), приватизировавшиеся в соответствии с Законом об аренде.

Таким образом, реально начало своей работы на рынке ценных бумаг я отношу к Указу Президента № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества». Его готовили мы с Альбертом Сокиным, Максимом Бойко и рядом других экспертов. Принят он был 1 июля 1992 года.

Указ утвердил «Положение о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа». В нём говорилось об обязательном преобразовании в акционерные общества открытого типа всех

предприятий, производственных и научно-производственных объединений, находящихся в федеральной собственности, со средней численностью работающих более 1000 человек или с балансовой стоимостью основных фондов на 1 января 1992 года более 50 млн рублей. Принципиально важно, что создаваемые акционерные общества были открытого типа — это обеспечивало быстрое начало после проведения приватизации перераспределения акций и формирования эффективных собственников. Благодаря этому решению огромное количество акций быстро стало поступать в свободный оборот, то есть на фондовый рынок.

14 августа 1992 года вышел Указ Президента РФ «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации». В России началась ваучерная приватизация и появилась первая массовая ценная бумага!

Тогда мы были большими оптимистами и верили, что наше быстрое движение в сфере приватизации будет подкреплено успехами в макроэкономической стабилизации, и она обеспечит переход от спада экономики России к её росту. К сожалению, деятельность Центробанка, накачивавшего экономику дешёвыми кредитами, и Верховного Совета, принимавшего несбалансированные бюджеты, сорвали все усилия правительства по такой стабилизации.

«Успешное проведение программы приватизации будет способствовать стабилизации экономики в целом», — заявил на пресс-конференции заместитель председателя Госкомимущества Дмитрий Васильев. Он опроверг прогнозы некоторых экспертов о том, что ожидаемый спад производства в 1992 году может составить 18 процентов, и заявил, что спад будет минимальным, а в следующем году возможна стабилизация экономики и рост в 1994 году. Д. Васильев подчеркнул, что ожидаемые доходы от проведения приватизации в следующем году за вычетом суммы ваучеров составят 100 млрд рублей.

Состоялась пресс-конференция заместителя председателя Госкомимущества России // ЭКО Новости. Санкт-Петербург. 03.09.1992.

Итак, ваучер стал важнейшей ценной бумагой, массово обучившей людей фондовому рынку и фактически его создавшей. Её знал каждый гражданин страны, так как он и раздавался всем 147 миллионам граждан России от младенца до глубокого старика.

Начало было сделано, и мы понимали, что теперь нужно создавать инфраструктуру для работы с этими приватизационными чеками и акциями. Ведь в стране появлялись сотни и тысячи открытых акционерных обществ.

7 октября 1992 года Борис Николаевич Ельцин подписал подготовленный нами Указ «О мерах по организации рынка ценных бумаг в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий». В документе содержались указания о создании на территории России единого фондового рынка. Для этого правительству даже было поручено до 1 января 1993 года разработать программу создания российской телекоммуникационной фондовой системы.

Документ утверждал положения об инвестиционных фондах, а также о специализированных инвестиционных фондах, аккумулирующих приватизационные чеки населения. Чтобы предотвратить объединение в одном лице продавцов и покупателей государственного имущества указ запрещал выступать в качестве акционеров, учредителей и управляющих специализированными инвестиционными фондами государственным организациям, в том числе фондам имущества! Мы не хотели «плодить» новые госструктуры, а хотели развития частного сектора.

Впервые вводились жёсткие требования и ограничения для организации деятельности инвестиционных фондов. Положения предусматривало введение системы лицензирования инвестиционных фондов. Специализированным инвестиционным фондам лицензии выдавали мы, всем остальным — Министерство финансов.

В отличие от обычных инвестиционных фондов, обладающих правом приобретать чеки исключительно за деньги, специализированные фонды могли обменивать приватизационные чеки на свои акции. Собранные чеки специализированные фонды вкладывали в акции приватизируемых предприятий.

В этом же документе впервые появилось слово «депозитарий».

Кстати, этот указ предусматривал создание специальной Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при президенте. Членами этой комиссии были в основном представители разных ведомств, работавшие в ней на неосвобождённой основе. Возглавлял её Руслан Орехов, бывший тогда заместителем руководителя, а затем руководителем Главного правового управления Администрации Президента.

Это было только самое начало нашей деятельности, за этим указом предстояло разработать ещё много типовых документов, без которых

нельзя было начинать нормальную работу. Тогда же мы предложили предпринимателям активно участвовать в создании и управлении приватизационными фондами.

Для организации продажи акций приватизируемых предприятий за ваучеры была отработана специальная технология. Членам трудовых коллективов акции продавались по закрытой подписке с повышающим коэффициентом 1,7 к номинальной цене акций. Кроме того, эти акции продавались на ваучерных аукционах и инвестиционных конкурсах.

Для решения указанных вопросов вышел целый ряд постановлений Госкомимущества, в том числе и Положение о специализированных чековых аукционах.

Поскольку при проведении крупных ваучерных аукционов использовалось большое количество ваучеров, то сразу же возник вопрос о том, как хранить чеки и распределять их по стране. То есть разговор зашёл о депозитариях, в которые должны были депонироваться ваучеры.

Попутно отмечу, что в нашей схеме «обездвижались» далеко не все ваучеры, а только часть тех, что были сконцентрированы в крупных коммерческих структурах и чековых инвестиционных фондах. Большая часть ваучеров была использована непосредственно самими гражданами напрямую, в первую очередь через закрытую подписку на акции среди членов трудовых коллективов.

Тогда мы начали работать с «Кассовым союзом» и Московским межрегиональным аукционным центром — первыми главными из связанных в единую общероссийскую систему нескольких десятков аукционных центров.

Мы также понимали, что раз есть корпорации, акции которых распределены среди акционеров, то немедленно нужно создавать регистраторов, держащих реестры этих акционеров. Этому институту, учитывающему права собственности, мне в дальнейшем предстоит уделять повышенное внимание.

Летом 1992 года происходит моё первое столкновение с Козловым, заложившее определённое недоверие к нему и к Банку России. Андрей Андреевич предлагал все (!) ваучеры «обездвижить» (депонировать) и тем самым де-факто вернуться к безналичным приватизационным счетам. От этих счетов, упоминаемых в старом законе о приватизации, нам пришлось отказаться, потому что наш анализ показал, что в этом случае мы попадаем в полную зависимость от бю-

рократической неповоротливой советской системы тогдашнего Сбербанка. Никто, кроме него, даже теоретически не мог этим заниматься, именно он должен был открыть специальные счета и обеспечить проведение транзакционных переводов средств с этих счетов для 147 миллионов россиян! Эксперты (в том числе и из самого Сбербанка) считали, что обеспечить это на практике Сбербанк не в состоянии. А ждать мы не могли: «временное окно» для проведения приватизации у нас было явно ограниченным.

Кроме того, ещё более важным доводом в пользу наличного бумажного ваучера была политика: розданные на руки людям ваучеры сделаны их не пассивными, а активными сторонниками приватизации.

Мы считали, и это подтвердила практика, что когда люди получают приватизационные чеки в руки, то остановить процесс приватизации будет уже невозможно по политическим соображениям. Даже коммунисты боялись выступать против чековой приватизации. Рабочие и «красные директора» требовали и добивались, несмотря на сопротивление чиновников всех уровней, приватизации своих предприятий. Добивалась проведения приватизации и остальная публика, чтобы «отоварить» свои чеки.

Также важным было свойство свободного оборота чеков: у граждан появилась свобода выбора. Каждый человек мог реализовать свой ваучер, хоть за бутылку водки, хоть за другие акции. Человек сам решал: быть ему собственником или не быть.

Из объявлений в газетах:

«Ваучер меняю на ВАЗ не старше 5 лет, не гнилой, звонить вечером».

«Ваучер 4 шт. продаю по 1000 долл. 1 шт. Миша, Таня, 9–16 ч.».

«Ваучер меняю на охотничье ружьё».

«Ваучер продаю не менее 100 тыс. рублей. Таня».

«Ваучер продам за 1 миллион рублей или за СКВ по курсу».

«Отдам ваучер тому, кто научит меня, как избавиться от армии законным путём. 603028, Н. Новгород, Московское ш., 84–22, Михаилу».

<...> Кстати, вопреки утверждениям, сегодня на ваучер можно купить (на выбор): джинсы, кроссовки, 13 бутылок водки. 8 бутылок шампанского. 10 кило колбасы, комплект военного обмундирования (кепка, куртка, брюки), плеер (отечественный — 1 кг), 3 блока сигарет «Вест» (по 130–140 рублей за пачку), 10 долларов США (по 390 рублей за доллар) либо, не работая месяц, прожить на «пустых щах». Многие этим сразу и вос-

пользовались из-за того, что перспектива обогащения в будущем для них весьма туманна. Люди предпочитают быстрый конечный результат.

Цены на «чёрном рынке», в отличие от биржевых, весьма стабильны, просто на удивление. В течение всего октября ваучер можно было продать за 3–4 тыс., а купить за 4, 5–6, если поторговаться.

Семёнов Андрей, Касьяникова Анастасия. Меняю ваучер на Чубайса или двух Бурбулисов // Московский комсомолец. 19.11.1992.

Газета «Правда» вместо информации о курсе чека публикует фельетон, основной смысл которого сводится к предположению: «А может быть, ваучер — просто непереводаемая фамилия какого-нибудь ловкого жулика».

Postfactum.Рy. 10.12.1992.

Повторяю, если бы все ваучеры были «обездвижены» (депонированы), то хозяином процесса становился чиновник, который в любой момент мог остановить процесс.

Предполагаю, что Андреем Козловым в этой ситуации двигало совсем не желание навредить приватизации, а увлечённость идеей бездокументарных ценных бумаг. Эта идея — прогрессивная и правильная, но в данном конкретном случае она была, без сомнения, вредной.

В любом случае ни для Чубайса, ни для меня не могло быть и речи о компромиссе по этому вопросу.

Нападки на нас в связи с выпуском и распределением наличных свободно обращаемых ваучеров мы отбили без серьёзных проблем, но осадок от конфликта с Козловым остался.

Осенью 1992 года председатель биржевого совета Российской фондовой биржи Игорь Сафарян предложил превратить в ценные бумаги задолженность предприятий. Я тогда выступил против этой идеи, так как считал, что при этом наполнение чека уменьшится, существенная часть активов перейдёт в руки бывших кредиторов.

Теперь я думаю, что, возможно, тогда ошибался и мы не использовали мощный чисто рыночный механизм реструктуризации через банкротство и ликвидацию предприятий. Он заработал только летом 1998 года, после принятия второго исправленного варианта Закона о банкротстве. А тогда (осенью 1992 года) люди из Минэкономики нам пообещали, что вот-вот подготовят нормальный закон о банкротстве. И вскоре закон действительно вышел. Но он был,



Фото Сергея Авдеевского

С Андрем Козловым

к сожалению, совершенно «беззубым», не обеспечивающим никакой реструктуризации.

Так что предложение Сафаряна всё-таки, возможно, следовало принять и приватизировать таким способом часть нежизнеспособных предприятий, а не продавать их с ваучерных и денежных аукционов.

Вот поляки в процессе приватизации значительно активнее использовали механизмы банкротства и ликвидации предприятий. Там смело ликвидировались старые предприятия, распродавались их активы и на месте того или иного большого завода появлялось порой 200 маленьких фирм. И это была реальная реструктуризация! У нас же из-за политических компромиссов была вынужденно создана система с распылённой собственностью.

Политически наша модель приватизации являлась абсолютно правильной, но экономически она была значительно хуже, чем, например, эстонская (там крупнейшие предприятия напрямую продавались иностранцам) или польская. В результате отчасти по этой причине повышение эффективности работы приватизированных предприятий происходило у нас медленнее, чем в этих странах.

Но вот ваучерная приватизация завершилась. Она обеспечила ко второй половине 1994 года только первичное распределение собственности, причём не очень эффективное, — очень большая доля акций принадлежала трудовым коллективам. Перед нами встал вопрос обеспечения масштабной реструктуризации российских предприятий. Соответственно необходимо было перераспределение собственности в пользу так называемых эффективных собственников.

И наша схема в конце концов сработала — такое перераспределение собственности всё-таки произошло, а вслед за ней реструктуризация. Пусть и не так быстро, как хотелось.

Чековые инвестиционные фонды

При их создании тоже был допущен ряд недоработок, об этом говорил и Чубайс. Во-первых, как теперь мне кажется, надо было ЧИФам разрешать покупать не 10% предприятия, а любой пакет, включая контрольный. Однако наши консультанты, и российские, и иностранные, указывали, на то, что в Чехии (которая начала чековую приватизацию раньше нас) было много проблем с ЧИФами, которые, став холдингами, плохо управляли подконтрольными предприятиями, плохо проводили реструктуризацию.

По мнению главы фирмы «Брок-Инвест-Сервис» (БИС) Игоря Сафаряна, нежелание торговых фирм участвовать в этом виде бизнеса объясняется тем обстоятельством, что чековые фонды по законодательству могут приобрести не более 10% акций одного предприятия. Это лишает такие фирмы возможности формировать и перепродавать контрольные пакеты акций предприятий, получая спекулятивную прибыль.

Калиниченко Наталья, Сапожников Пётр. Представлен проект положения о чековых фондах // Коммерсантъ. 07.09.1992.

Во-вторых, для них стоило сделать более простое регулирование, ведь в стране ещё не было ни законодательства, ни специалистов по регулированию и слишком сложные институты не работали.

В-третьих, Минфин, несмотря на все свои обещания, так и не обеспечил освобождение чековых инвестиционных фондов от двойного налогообложения.

В механизме проведения чековых аукционов, по словам заместителя председателя Госкомимущества Дмитрия Васильева, преимущество в покупке акций 5603 крупнейших российских предприятий предоставляется мелким, малоимущим инвесторам. <...>

Васильев сообщил также, что правительство России ведёт переговоры о предоставлении льготных валютных кредитов под приватизационные программы, в частности, под проведение чековых аукционов, с крупными зарубежными финансовыми институтами.

Котельникова Елена, Калиниченко Наталья. Пресс-конференция Анатолия Чубайса // Коммерсантъ. 05.11.1992.

Практически сразу мы стали встречаться с теми, кто решился работать с ЧИФаами, у нас были постоянные совместные совещания, мы внимательно прислушивались к предложениям представителей фондов, хотя, конечно, принимали далеко не всё из того, что они предлагали.

У «Гермеса» очередной подписной период. Берут ваучеры. На них дают акции. Всё очень просто: акции акционерного общества «НТЦ Гермес и К», номинальная стоимость которых 10 тыс. рублей, а рыночная (!) — 320 тыс., продают всего за 16 ваучеров (каждый из которых на РТСБ стоит немногим более 5 тыс.). Акции «Гермес-планеты» номиналом по 1 тыс. рублей, рыночная стоимость которых (!) 60 тыс. рублей, достанутся вам всего за 3 ваучера. Необходимо просто прийти в офис московского отделения «Гермеса» и подписаться на акции.

Как говорится, кто не успел — тот опоздал. Акции раньше стоили гораздо дешевле. С каждым днём их курс растёт.

Семёнов Андрей, Касьяникова Анастасия. Меняю ваучер на Чубайса или двух Бурбулисов // Московский комсомолец. 19.11.1992.

И это была не реклама, а «честный» журналистский материал, получивший тогда название «джинса». — *Прим. авт.-сост.*

Кстати, тогда были созданы Всероссийская ассоциация инвестиционных фондов (СКИФ) и Лига содействия инвестиционным фондам.

В конце октября 1993 года в подмосковном Голицыне Госкомимущество провело третью общероссийскую конференцию чековых фондов. На неё съехалось около двухсот руководителей только крупнейших из них. Всего же количество фондов, зарегистрированных

в ГКИ, на тот момент превысило 550. Многие из них превратились в гигантские организации, насчитывающие два, три и даже более миллиона акционеров (!).

Тогда же активно стали разрабатываться концепции создания центрального депозитария, фондовых центров, инвестиционных банков и инвестиционной страховой компании, которые должны были помочь развитию вторичного рынка акций приватизированных предприятий.

Не всё удалось сделать и часть недоработок с ЧИФами мы преодолели уже после завершения чековой приватизации, например, путём предоставления им возможности преобразоваться в паевые инвестиционные фонды. Этим воспользовались некоторые бывшие крупнейшие ЧИФы, например, «ЛУКОЙЛ-фонд», что решило для них проблему двойного налогообложения.

Чековый фонд «Нефть Алмаз Инвест» привлёк большое количество акционеров рекламой, в которой говорилось о выплате за первое полугодие этого года дивидендов в размере 750% годовых. Правда, чековый фонд забыл указать, что эти дивиденды были выплачены не всем акционерам, а только учредителям фонда, коих всего 12 человек. Каким образом это было сделано? Очень простым. Фонд объявил о том, что дивиденды выплачиваются акционерам, оплатившим свои акции до начала публичного распространения акций. И это далеко не единственный случай недобросовестной рекламы.

Ковалёв Александр, Печилина Галина, Чиккер Сергей. Приватизация // Коммерсантъ. 05.11.1993.

Ваучерные аукционы

Меры, направленные на стимулирование чековых аукционов, Госкомимущество закрепило в проекте Государственной программы приватизации на 1993 год. Это был наш принципиальный подход и важнейшая причина нашего успеха — двигать приватизацию, обновляясь на экономическом интересе!

Стимулы для их проведения имели и органы приватизации, и региональные власти, и коллективы приватизируемых предприятий. Заинтересованность первых в чековых аукционах поддерживалась тем, что оплата их деятельности ставилась в определённую зависимость от количества собранных на аукционах приватизационных чеков.

А коллективы предприятий и их директоров к чековым аукционам подталкивала целая система стимулов, главным из которых было желание увеличить свою долю владения акциями предприятия (не допустив чужаков). Кроме того, только после аукциона появлялась возможность приобрести земельный участок, на котором расположено предприятие.

Отработка процедур проведения чековых аукционов превращалась для нас в глобальную задачу, поскольку в 1993 и 1994 годах этот способ реализации акций стал ведущим.

Около 200 предприятий сразу пожелали выставить свои акции на чековые аукционы. Одними из первых в списке оказались Балтийское морское пароходство, Владимирский тракторный завод, Завод им. Дегтярёва, Уралмаш.

9 декабря 1992 года в «Экспоцентре» на Краснопресненской набережной Москвы прошёл первый чековый аукцион, были предложены акции Московской кондитерской фабрики «Большевик». Я тогда несколько пафосно заявил: «С этого дня Россия встала на путь большой приватизации». Но это была правда!

Запуск проекта прошёл довольно успешно — люди акциями заинтересовались. В результате по итогам первых восьми региональных чековых аукционов, на которых продавались акции 13 предприятий и было выставлено около 800 тыс. акций, их суммарная номинальная стоимость составила около полумиллиарда рублей. Победители оплатили свою покупку 140 тыс. чеков (1% от общего количества выпущенных чеков).

Нас порадовало и то, что предприятия согласились выставить свои акции на чековые аукционы.

Для проведения аукционов во всех областях страны на базе отделений фондов имущества мы стали создавать свои аукционные центры. Наиболее эффективно такие центры заработали в Москве (Московский межрегиональный аукционный центр) и в Санкт-Петербурге.

Население достаточно быстро вкладывало свои чеки в акции приватизированных предприятий. Это происходило, прежде всего, в связи с реализацией на многих предприятиях до 51% акций по закрытой подписке среди членов трудовых коллективов (при так называемом 2-м варианте приватизации). Работники предприятий при этом активно использовали при покупке акций и свои приватизационные чеки, и ваучеры членов своих семей.

Реализация программы ваучерной приватизации потребовала создания системы депозитариев для обращения чеков в безналичной форме. Для выполнения этой роли привлекались различные структуры, но особую роль сыграла система «Кассового союза», с руководством которого в лице Константина Мерзликина я общался достаточно часто.

Поэтому я очень переживал, когда путчисты в октябре 1993 года захватили здание мэрии (бывший СЭВ) на Новом Арбате. Там хранились ваучеры, собранные «Кассовым союзом».

Помню, мне позвонили и сказали, что здание занято мятежниками, и никто не знает, что там происходит. Нами обсуждалась тогда даже безумная, но нереализованная идея попробовать отбить здание и вывезти ваучеры...

Но всё окончилось хорошо. По простому недоразумению, мятежники поставили у двери в хранилище на 1-м этаже (с довольно простым замком) вешалку и вешали на неё свои пальто. А в это время грабили кабинеты, вынося компьютеры и другую технику...

Вот такова роль исторической случайности! Ведь появление чеков во вторичном обращении могло нанести существенный ущерб ваучерной приватизации. Не случайно после этих событий мы утвердили схему хранения непогашенных приватизационных чеков, сделали её идентичной хранению наличности в кассах предприятий.

Характерно отреагировала на те драматические события биржа — в понедельник и во вторник (4 и 5 октября) многие предприниматели отозвали свои заявки на приобретение приватизационных чеков (говорили, что на сумму почти в 3 млрд рублей). Но уже в среду, когда исход событий ни у кого не вызывал сомнений, на всех биржах резко возрос объём сделок по чекам, а курс ваучера подскочил в среднем более чем на 300 рублей и впервые достиг в Москве 11 тыс. 500 рублей.

С ноября 1993 года темпы чековой приватизации существенно ускоряются, в неё вовлекаются крупнейшие российские предприятия.

В октябре — ноябре 1993 года проходит межрегиональный чековый аукцион, на который впервые выставляются акции крупного предприятия топливно-энергетического комплекса. Это были акции объединения «Юганскнефтегаз». Оно входило в состав холдинга «ЮКОС» и при добыче свыше 30 млн тонн в год (более 10% российской нефти) было одним из крупнейших нефтяных компаний России.

В 1964 году были переданы в эксплуатацию два месторождения — Усть-Балыкское и Соликамское. В 1967 году на территории Тюменской области образовано нефтегазодобывающее управление. Объём его геологоразведки, бурения и добычи стремительно увеличивался, в результате для координации процесса было создано объединение «Юганскнефтегаз», входившее в главное управление Министерства нефтяной промышленности СССР — «Главтюменьнефтегаз». В 1991 году министерства не стало, расформировано было и объединение. Так появился «Юганскнефтегаз». В апреле 1993 года предприятие было акционировано, и образовалось АО «Юганскнефтегаз». В соответствии с Указом Президента РФ № 1403 «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения» это АО вошло в состав нефтяной компании «ЮКОС». На территории, где вёл тогда добычу «Юганскнефтегаз», находилось 350 месторождений нефти и газа, из которых 30 относились к гигантским и супергигантским. Однако компания считалась убыточной. Залоговый аукцион 1996 года передал НК «ЮКОС» банку «МЕНАТЕП». — *Прим. авт.-сост.*

Это было самое «дорогое» к тому времени из всех прежде продаваемых на чековых аукционах предприятий — его уставный капитал составлял почти 10,7 млрд рублей. Особенностью этого чекового аукциона было то, что впервые в России предприятие продавало само себя — продавцом выступал не местный фонд имущества, а само предприятие.

Такой неожиданный порядок приватизации — вовсе не очередная местная инициатива, но распоряжение Госкомимущества, подписанное заместителем председателя комитета Дмитрием Васильевым. Из этого распоряжения, по-видимому, вытекает, что сам продавец будет проводить и денежный аукцион, и таким образом выручка от него пойдёт самому предприятию.

Ковалёв Александр, Суходоев Алексей. Приватизируется нефтегазовое объединение // Коммерсантъ. 13.10.1993.

Таковы были особенности упомянутого ранее указа президента. Причина же получения эксклюзива «Юганскнефтегазом» весьма тривиальна: объединение входило в зону Ханты-Мансийского фонда

имущества со штатом в 12 человек; у фонда была слабая сеть пунктов по приёму заявок, и он не вытянул бы ни финансово, ни организационно продажу предприятия такого масштаба. Фонд имущества добровольно отказался от своего права в пользу мощного объединения.

Были у аукциона по приватизации «Юганскнефтегаза» и другие специфические детали. В соответствии с президентским указом 2,43% акций на продажу за ваучеры выставлялось эксклюзивно для малочисленных народов Севера и работников смежных предприятий (в основном занимающихся передачей добытого сырья по трубопроводам). Причём продавались они по номиналу. Эти же люди могли принять участие в закрытом чековом аукционе, организованном только для них. На нём выставлялось ещё 3,75% обыкновенных акций.

Были и другие чековые аукционы со своими «особенностями», обычно обусловленными какими-то политическими причинами или лоббированием менеджмента предприятий (например, аукцион Газпрома).

20 декабря 1993 года были выставлены на всероссийский чековый аукцион 50% акций Горьковского автозавода (2 млн 907 тыс. тысячерублевых акций). Такой победы ваучерная приватизация до этого ещё не знала: за приватизационные чеки продавался контрольный пакет акций одного из крупнейших и знаменитейших промышленных предприятий страны. Контрольных пакетов крупных предприятий до сих пор за ваучеры не продавали.

Губернатор Нижегородской области Б. Е. Немцов настаивал на закрытой продаже акций ГАЗа среди смежников. Руководство Госкомимущества с ним вело сложные переговоры, после которых Борис Немцов согласился на проведение всероссийского аукциона.

В начале 1994 года проводился чековый аукцион другого крупнейшего предприятия России, производителя популярных автомобилей «Лада» — ВАЗа. Мы опять вели сложные переговоры с руководством комбината, в результате на аукционе было продано не 21,5% акций предприятия, как настаивали его руководители, а 27,5%, что составляло 5 млн 889 тыс. акций. Вазовцы хотели «уберечь» от владельцев ваучеров аж целый миллион акций и провести аукцион по своим правилам.

Нам тогда удалось предотвратить не один конфликт с руководством приватизируемых гигантов соиндустрии, связанный с их желанием «играть по собственным правилам», игнорируя российское



Фото Сергея Авдеевского

Борис Немцов в кругу семьи

законодательство. Директорский корпус крупных предприятий обладал большими возможностями оказывать давление на федеральные власти и активно пользовался ими, выбивая комфортную для себя схему приватизации.

Сталкивались мы и с «организованным» сопротивлением. Так в апреле 1993 года Челябинский областной совет решил запретить чековые аукционы на территории области. Пример оказался заразительным — многие советы, например Новосибирский, внимательно следили за развитием событий. Региональным советам неформально подсуживали некоторые деятели из Верховного Совета, рассчитывая использовать в своей борьбе против правительства и президента. Некоторые советы, например Брянский, успели принять подобные решения. В конце концов «мятеж» был подавлен активными действиями Чубайса — в первую очередь, его разъяснительной работой, что в результате жители регионов-саботажников окажутся с «неотоваренными приватизационными чеками» и обратят справедливо свой гнев против областных депутатов! При этом даже в бунтующем Челябинске, аукционы продолжали проводиться. Люди хотели превратить свои чеки в акции...

Госкомимущество: создание приватизационного министерства и работа с внешними консультантами и экспертами

Масштаб, скорость и, главное, абсолютная новизна решаемых в ходе приватизации в России задач потребовали привлечения большого числа профессионалов для решения различных вопросов. Напомню, что предполагалось приватизировать и было действительно приватизировано всего за 2,5 года (!) несколько десятков тысяч крупных и сотни тысяч мелких предприятий (!).

Система Госкомимущества росла и становилась на ноги очень быстро, но всё же своих специалистов в аппарате только что созданного Госкомимущества и других ведомств, да и вообще в России было недостаточно. Кроме того, уровень оплаты труда чиновников, чтобы привлечь даже имеющихся в нашей стране специалистов был тоже весьма низок.

Поэтому Администрацией Президента России и Правительством Российской Федерации было принято и реализовано практически безальтернативное в этих условиях и совершенно правильное, с моей точки зрения, решение — помимо ускоренного приоритетного развития системы Госкомимущества как мощного государственного ведомства со своими отделениями в каждом регионе, обеспечить привлечение на начальном этапе для проведения приватизации российских и иностранных экспертов и консультантов. Впоследствии такое же решение было принято ими и в отношении поддержки развития рынка ценных бумаг.

Поскольку ситуация с бюджетом была тогда катастрофической, то финансирование таких экспертов осуществлялось, прежде всего, за счёт займов международных финансовых организаций (прежде всего, Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития), а также безвозмездных грантов этих организаций и иностранных государств. Мне тогда пришлось поучаствовать в переговорах по заключению этих займов. Отчасти на средства займов и грантов также приобреталась необходимая техника для оснащения региональных и центрального офисов Госкомимущества.

Общее руководство и контроль за деятельностью всех консультантов всегда было в руках руководства Госкомимущества. Большинство экспертов были россиянами. На текущем уровне мониторинг деятельности консультантов в Госкомимуществе также осуществляли россияне Альберт Сокин и Максим Бойко.

Использование экспертов и консультантов оказалось весьма полезным, в частности, при организации ваучерных и денежных аукционов, создании системы регулирования чековых инвестиционных фондов, а также создании института регистраторов. Часть средств от международных финансовых организаций и западных грантодателей также была использована для поддержки столь необходимой реструктуризации приватизированных предприятий.

Кроме того, ещё до завершения чековой приватизации был осуществлён ряд других проектов по поддержке развития рынка ценных бумаг. Так, например, в 1994 году Комиссия по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте России и Госкомимущество запустили проект по пилотному привлечению капитала приватизированными предприятиями на фондовом рынке, который финансировал Британский фонд «Ню-Хау» (British Know How Fund) и консультантами выступали английские инвестиционные банки и консалтинговые компании. С помощью этого проекта мы на практике отработали стандарты и процедуры работы по выпуску новых эмиссий акций приватизированных предприятий с целью привлечения нового капитала. Всё в соответствии с международными стандартами. Это была уже не просто поддержка приватизации как таковой, а работа по использованию рынка капитала для проведения реструктуризации бывших государственных предприятий. Причём, важно, что в проекте участвовали предприятия из разных регионов России — Москвы, Санкт-Петербурга, Перми и Екатеринбурга.

Обманутые вкладчики

Развитие фондового рынка происходило на фоне массового распространения в 1993–1994 годах финансовых пирамид: проблема к середине 1994 года приобрела крайне серьёзный политический и экономический характер — в России действовало несколько сотен пирамид, а число обманутых вкладчиков превысило 30 млн человек (!).

Случилось это во многом из-за неравномерности проведения реформ. В частности, реформа правоохранительной системы проводилась крайне медленно. Её сотрудники иногда просто не понимали, как им работать в новых условиях, в частности, как противодействовать обманщикам (по какой статье их привлекать?!).

Сильно отставало законодательство: не было ни закона о ценных бумагах, ни разработанного законодательства по рекламному делу.

Существующие в тогдашнем законодательстве небольшие возможности также не использовались. Практически бездействовали в решении проблемы обманутых вкладчиков Минфин и Антимонопольный комитет. Неактивен был тогда и Банк России, занятый в основном «накачкой» предприятий и коммерческих банков дешёвыми кредитами. При этом среди обманутых вкладчиков циркулировали упорные слухи, что многие правительственные чиновники (в том числе даже сотрудники Минфина) сами вкладывались в нелегализованные финансовые компании.

«Необходимо приостановить деятельность “МММ” и провести его аудиторскую проверку, но этому противится Министерство финансов, заинтересованное в сохранении statusquo», — заявил зампред комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте РФ Дмитрий Васильев. Выступая 4 августа на пресс-конференции по проблемам ценных бумаг, Дмитрий Васильев заявил, что Минфин обладает полномочиями для закрытия «МММ», поскольку АО распространяло под видом акций не являющиеся таковыми бумаги. Кроме того, “МММ”, по его словам, не регистрировало своих вкладчиков, что противозаконно. По его мнению, чиновники Минфина «не хотят решительных действий на рынке ценных бумаг, так как боятся лишиться своих властных полномочий».

Минфин «не хочет решительных действий» в отношении «МММ», заявил специалист президентской комиссии по ценным бумагам // Postfactum.Py. 04.08.1994.

Людей в Кремле проблема «обманутых вкладчиков» беспокоила значительно сильнее, чем другие наши заботы, но и они были в растерянности.

Так что все были вроде бы при деле, но в результате 30 миллионов россиян оказались вовлечёнными в финансовые пирамиды и находились как бы вне поля правового регулирования со стороны государственных органов.

Чтобы избежать социального взрыва, надо было срочно что-то предпринимать. Необходимо было не только и не столько обсуждать теоретические основы развития фондового рынка, надо было срочно снимать напряжение. Именно скандалы с «МММ» и рядом других нелегализованных компаний вызвали появление в ноябре 1994 года Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве РФ (ФКЦБ) как специального государственного ведомства.

«Чубайсизация на рынке ценных бумаг приведёт к повальной мавродизации» – так определил Константин Боровой суть предполагаемого указа президента о регулировании рынка ценных бумаг. Борис Фёдоров на совместной пресс-конференции, состоявшейся в штаб-квартире ПЭС (Партии экономической свободы), поддержал своего соратника по либеральной политической борьбе.

Борис Фёдоров назвал скандал с «МММ» азартной игрой в особо крупных масштабах. «Вкладчики в демократический стране судили бы жулика, подобного Мавроди, судом Линча, а у нас создают движение в его защиту».

Кузнецов Павел. Борис Фёдоров возлагает надежды на экономическую безграмотность депутатов... // Сегодня. 05.10.1994.

Политически в моей работе в комиссии меня «прикрывали» вице-премьер Анатолий Чубайс, назначенный тогда (в ноябре 1994 года) первым председателем Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при Правительстве РФ, имевший в правительстве много других разных обязанностей, и замглавы Администрации Президента руководитель Главного правового управления Президента Руслан Орехов, назначенный первым заместителем председателя этой комиссии, а я тогда стал заместителем председателя комиссии и её исполнительным директором.

При этом Чубайс и Орехов не только политически поддерживали мою работу, но и тратили много своего очень ценного времени на решение содержательных вопросов, связанных со становлением российского рынка ценных бумаг и ФКЦБ, и, без всякого сомнения, внесли выдающийся вклад в их развитие.

Таким образом, с самого начала деятельности ФКЦБ помимо задач создания нормативно-правовой базы рынка ценных бумаг и содействия развитию инфраструктуры этого рынка (которая практически отсутствовала в то время), а также налаживания собственно системы регулирования фондового рынка, грозные политические и экономические реалии начала 1990-х годов выдвинули на передний край проблему обманутых вкладчиков.

Попутно отмечу, что организовать регулирование можно тоже по-разному: мой подход состоял в том, чтобы максимум функций по регулированию по возможности передать в руки самого рынка — поручить саморегулируемым организациям профессиональных участников рынка ценных бумаг (СРО). Кстати, Борис Григорьевич

Фёдоров меня тогда поддержал, он сказал, что необходимо отдать регулирование в руки профессионалов, объединившихся в такие саморегулируемые организации. В этом был и большой практический смысл — высвобождалось больше времени экспертов и особенно времени крайне немногочисленных на первом этапе чиновников ФКЦБ на решение других задач.

Работа с обманутыми вкладчиками в первые 3 года существования ФКЦБ являлась важнейшим приоритетом её деятельности.

Эта работа делилась на ряд направлений, в том числе:

- помощь правоохранительным органам в подготовке материалов по возбуждению уголовных дел против строителей пирамид;
- работа по учёту обманутых вкладчиков и «пирамидных схем»;
- организация взаимодействия с очень тогда политически активными и часто агрессивными организациями вкладчиков;
- создание альтернативных безопасных для вложения средств граждан инвестиционных институтов (проект по созданию паевых инвестиционных фондов).



Дмитрий Васильев и Альберт Сокин. Санкт-Петербург, 1997 год



Дмитрий Васильев. На втором плане Альберт Сокин и Пётр Лансков. 1997 год

Кстати, именно на вышеуказанные цели тратилась значительная часть западной финансовой помощи и усилий консультантов (в том числе деньги Всемирного банка, ЕБРР, USAID и др.).

В ноябре 1995 года было объявлено о необходимости создания Федерального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров (ФОГФ). Пожалуй, это один из главных и, к моему огромному удивлению, успешных моих проектов (учреждён весной 1996 года).

Данный фонд занимался, в частности, учётом обманутых вкладчиков, сбором информации о пирамидах, а затем и организацией компенсационных выплат этим вкладчикам. Это успех, в первую очередь, Альберта Сокина, с самого начала правильно организовавшего его работу, и Евгения Коврова, большую часть времени его возглавлявшего.

Необходимо подчеркнуть, что решение вопроса с обманутыми вкладчиками имело как самое прямое отношение к частным инвестициям (ведь если его не решить, то бессмысленно было ждать вложения средств населения в российскую экономику), так и к политике. Близились президентские выборы 1996 года и вопрос обманутых

вкладчиков — кого они поддержат на выборах — становился чрезвычайно важным политическим вопросом.

Наше взаимодействие с вкладчиками в 1994–1995 годах показало, что большинство их организаций (а тогда в стране действовало более 150 их объединений) настаивает не на ликвидации и аресте незадачливых руководителей крупнейших нелицензированных финансовых институтов, а на санации и преобразовании последних под контролем государства в иные, более надёжные инвестиционные институты (например, речь шла о реформировании огромной всероссийской империи «Русского дома “Селенга”»).

Невозможно было не учесть это жёсткое требование миллионов вкладчиков — и нам в ФКЦБ пришлось этим заниматься. Поэтому на первом этапе нелицензированным финансовым компаниям было предложено пройти обязательную и жёсткую процедуру преобразования в паевые инвестиционные фонды (ПИФ).



Борис Фёдоров и Дмитрий Васильев. 1998 год

Этим проштрафившимся компаниям было предложено предоставить в Комиссию по ценным бумагам подробные сведения о своих активах и финансовых показателях. Мы рассчитывали после проверки активов профессиональными оценщиками решить их дальнейшую судьбу. Как мы и предполагали, достоверных материалов практически никто не дал. Поэтому позже удалось убедить вкладчиков в необходимости ликвидации этих структур.

На урегулирование различных проблем, связанных с финансовыми пирамидами, до начала 1997 года уходило практически до 50% моего рабочего времени.

Эта работа была довольно тяжёлой, иногда и опасной.

Так, летом 1995 года, выступая в Волгограде перед толпой в несколько тысяч разъярённых вкладчиков, я был чуть не разорван ими.

Переговоры с руководителями «Русского дома “Селенга”» (РДС) вообще начались поначалу в форме очень похожей на «стрелку»... Но эти переговоры были нам очень нужны, чтобы убедить руководство «Селенги» согласиться на план преобразования их организации в ПИФ, на чём настаивали объединения вкладчиков. Ведь у «Русского дома “Селенга”» было более 940 тыс. вкладчиков (!). И мы этого достигли.

Главной нашей задачей тогда было не допустить восстания (волнений) вкладчиков и их использования в ходе выборов для свержения существующей власти. От меня не требовалось ходить на митинги в поддержку Ельцина, мне нужно было решить эту свою задачу, тоже очень важную с точки зрения поддержки президента и продолжения курса реформ.

У РДС действительно было много реальных активов. И его руководство на первом этапе заявило, что РДС готов преобразоваться в прозрачную инвестиционную компанию. Мы ответили: «Хорошо, мы создадим регулируемую структуру, в которую вы передадите всё имущество и начнём работать». Кстати, и абсолютно новую для российской юриспруденции идею паевых инвестиционных фондов мы сумели отчасти протащить тогда под тем флагом, что в них будут преобразовываться финансовые пирамиды.

В то же время многие нелицензированные финансовые компании не имели каких-либо активов и надо было создать работающую эффективную систему компенсационных выплат их вкладчикам. Поэтому 18 ноября 1995 года вышел Указ Президента № 1157 «О некоторых мерах по защите прав вкладчиков и акционеров», в соответствии

с которым надлежало создать такую систему на базе Федерального общественно-государственного фонда (ФОГФ).

Сокин на проблемы вкладчиков в широком смысле тратил тоже значительно больше половины своего времени, на депозитарии (очень интересные ему с юридической точки зрения) и другие институты рынка у него, естественно, оставалось мало времени. Он вёл бесконечные тяжёлые переговоры с руководителями организаций вкладчиков, обсуждал с нашими консультантами проекты нормативных актов по созданию ПИФов и возможности преобразования в них пирамид, занимался организацией поиска активов пирамид и так далее. Кроме того, ему приходилось заниматься и другими вопросами развития фондового рынка, а также проблемами судебной и земельной реформы, рынка недвижимости и др.

Создаваемая система ФОГФа должна была стать управляемой, но не государственной. Поскольку в этом случае к ней не было бы достаточного доверия со стороны обманутых вкладчиков. Поэтому в фонде только половина участников представляла государство, а другая — вкладчиков. Последние категорически не хотели видеть в нём представителей Минфина и Центробанка. Поэтому учредителями фонда помимо ФКЦБ стали Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом и Российский фонд федерального имущества. Вкладчиков представляли три их объединения. Отбор проходил очень трудно. В результате ими стали: Всероссийская ассоциация общественных объединений по защите прав вкладчиков и акционеров «Вкладчики России», Общественная организация «Ассоциация частных инвесторов» и общественная организация «Ассоциация по защите прав вкладчиков ИЧП «Властилина»».

Нам надо было наладить и отношения с правоохранительными органами, в том числе для оказания им помощи в организации преследования мошенников — организаторов пирамид. В середине 1997 года на имя министра внутренних дел Куликова и генерального прокурора Скуратова мы отправили письмо и передали «маленькое» (на 349 страницах) приложение с материалами на открытие уголовных дел на руководителей 984 финансовых пирамид. Затем мы помогали правоохранительным органам проводить ревизию этих структур. И результат был — около 600 уголовных дел были открыты! Наши материалы оказались качественными — несколько сот человек тогда посадили. Я очень благодарен за организацию данной

работы одному из наших экспертов, бывшему следователю Генпрокуратуры СССР по особо важным делам Евгению Мысловскому.

Для решения проблемы обманутых вкладчиков в соответствии с п. 13 вышеупомянутого Указа Президента № 1157 Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить направление в Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров 2% доходов, получаемых от приватизации.

В первый год поступило всего 542 млн деноминированных рублей. Это было очень мало. Их мы (то есть ФОГФ) решили не раздавать сразу, а отправить сначала управляющим компаниям, чтобы деньги «прирастали». Была создана очень жёсткая система выбора таких компаний, получавших 5% от прироста средств. И отобранный для хранения активов спецдепозитарий тоже получал только от прироста денег. То есть наши партнёры имели в 5–6 раз меньше, чем обычно, но работали с нами, так как понимали свою деятельность, как общественный долг.

Платить обманутым вкладчикам начали в 1997 году.

На 31 октября 2008 года фонд выплатил компенсацию 1 321 377 вкладчикам (то есть более чем 1,3 млн человек) на сумму 1 251 087 695 рублей. А всего 1,7 млрд рублей. В активах при этом осталось ещё 1,4 млрд рублей.

Фонд за эти годы (1996–2008) перечислил в бюджет в виде налогов, от которых ФОГФ никогда не был освобождён, в два раза больше (!), чем получил из бюджета. На мой взгляд, это реальный успех!

Министр финансов Задорнов осенью 1997 года решил забрать часть ранее перечисленных в фонд средств. Он решил перебить постановлением Черномырдина указ президента, что было, на мой взгляд, юридически и политически неправильно (!). Я не сопротивлялся, просто предложил Минфину попробовать самим забрать эти деньги. На заседании совета фонда представители государства проголосовали за изъятие средств, а представители вкладчиков, конечно, против. В результате решение не прошло. Но если бы эта инициатива была реализована, то стала бы, скорее всего, причиной быстрой отставки Задорнова. Идея изъятия средств была в высшей степени безрассудной: и в Кремле, и, главное, среди вкладчиков свежи были события января 1997 года в Албании, где после выступления таких же вкладчиков пало правительство (!). Таким образом, проголосовав против изъятия денег руководители

вкладчиков помогли Задорнову продержаться в своём кресле ещё лишний год!

Из Администрации Президента с меня регулярно требовали отчёта о работе с вкладчиками. Мы постоянно докладывали, что происходит.

Фонд, в частности, занимался составлением списков людей для выдачи компенсаций — в них вошло порядка 3 млн человек (!) — и сбором информации о нелегализованных инвестиционных компаниях (была собрана информация о многих сотнях, в том числе и потенциальных пирамидах).

После дефолта осенью 1998 года я обратился к Б.И. Златкис с жёстким требованием вернуть деньги, вложенные ФОГФом в ГКО, ведь мы заставляли перед этим управляющие компании вкладывать в ГКО, опираясь на постоянные утверждения Минфина и Центробанка о надёжности этого рынка. Второго обмана вкладчики не потерпели бы... И Белла Ильинична как умная женщина правильно поняла моё обращение и деньги оперативно вернула.

С июня 1997 года по настоящее время финансовая деятельность фонда многократно в плановом и внеплановом порядке проверялась Генеральной прокуратурой, Счётной палатой, Федеральным казначейством Российской Федерации, Управлением по экономическим преступлениям ГУВД г. Москвы, Главным управлением по экономическим преступлениям Министерства внутренних дел Российской Федерации, аудиторскими и налоговыми органами и даже Мировым банком. Ни одной из этих проверок нарушений финансово-хозяйственной деятельности фонда не было выявлено.

В результате никакого восстания вкладчиков не произошло, большинство из них на выборах поддержало не коммуниста Зюганова, а Ельцина. К настоящему времени подавляющее большинство вкладчиков, из числа включённых фондом в списки на получение компенсации, получили её в размере номинала своих вложений в пирамиды. Кстати, выплаты (уже жертвам вновь выявленных пирамид) продолжают и по настоящее время. При этом после 2000 года фонд не получал никаких денег от государства.

Рынок в законе

Следующим по важности после обманутых вкладчиков вопросом была задача создания нормативно-законодательной базы рынка цен-

ных бумаг. Без такой базы было бессмысленно говорить о его регулировании.

И эта задача была в основном тогда же выполнена, базовые законы, пусть и с недостатками, подготовлены и приняты — об акционерных обществах (1995 год), о рынке ценных бумаг (1996 год), о защите прав инвесторов (1999 год). Борьба за принятие этих законов в правильной редакции входила в число наших приоритетных задач.

Конечно, в ряде случаев законы были с существенными недостатками. Например, при принятии Закона о рынке ценных бумаг с подачи некоторых фондовиков и при поддержке Минфина и Центробанка ФКЦБ не предоставили права штрафовать эмитентов и профессиональных участников рынка. Хотя право ликвидировать (через суд) компании нарушителей, лишать лицензии оставили.

Хорошо известно, что за небольшие нарушения регуляторы во всех странах мира не отбирают сразу лицензии и тем более не ликвидируют участников рынка ценных бумаг или эмитентов, а штрафуют. Отъём лицензии и/или ликвидация — это исключительная мера наказания. Отсутствие права штрафовать сильно тормозила наши возможности в регулировании рынка, в особенности в отношении принуждения эмитентов к раскрытию их финансовой отчётности.

Наша борьба за получение права штрафовать (достигнуть желаемого удалось только весной 1999 года, после принятия Закона «О защите прав и законных интересов инвесторов») объясняет многие перипетии нашей борьбы с ЦБ и Минфином.

Важно было и добиться раскрытия эмитентами информации, что позволяет инвесторам принимать более взвешенные, обоснованные инвестиционные решения, снимает часть их рисков. Соответственно это способствует росту цен на ценные бумаги лучших эмитентов, улучшает возможности последних привлекать дополнительный капитал.

Регистрация эмиссий ценных бумаг и контроль за раскрытием информации эмитентами является, на мой взгляд, возможно, даже более важной задачей, чем лицензирование и контроль деятельности финансовых посредников на рынке ценных бумаг. Именно на работу с эмитентами мы нацеливали и центральный аппарат, и создаваемые региональные подразделения ФКЦБ.

К концу 1999 года работающая система регулирования деятельности эмитентов по раскрытию информации и регистрации проспек-

тов эмиссии в основном была создана. Работа центрального аппарата и региональных отделений по этому вопросу была разделена. Напомню, что в середине 1990-х годов в России было порядка 40 тыс. открытых акционерных обществ, мы должны были регистрировать все их эмиссии и контролировать раскрытие ими информации. Большую часть работы, конечно, выполняли региональные отделения, центральный аппарат занимался только крупнейшими эмитентами. Таким образом, в тот момент на этом направлении у ФКЦБ был огромный фронт работ.

На практическое осуществление проекта раскрытия информации нами были потрачены значимые финансовые и административные ресурсы.

Заставлять корпоративных эмитентов (за которых отвечало ФКЦБ) раскрывать информацию, нам было до принятия Закона о защите прав инвесторов намного сложнее, чем Центробанку по отношению к подведомственным и полностью зависимым от него банкам, так как у нас не было возможности их штрафовать за нарушения. Но постепенно шаг за шагом мы приучали корпоративных эмитентов делиться информацией о своей деятельности.

После принятия требований к проспектам эмиссии мы стали раскрывать эту информацию через различные информационные агентства. На этот крайне важный для нас проект по раскрытию информации мы поставили переманенного из Центробанка в мае 1997 года Левенчука. А значительную часть работы по лицензированию профучастников мы надеялись постепенно возложить на создаваемые саморегулируемые организации.

Создать последние было важно, чтобы им делегировать существенную часть полномочий государства. Наш подход состоял в том, что по максимуму регулирование должны осуществлять СРО, поскольку, с одной стороны, они не заинтересованы в скандалах в своих рядах, и поэтому будут стремиться изгнать из стада «чёрную овцу». С другой, они лучше понимают специфику бизнеса и обладают большей информацией о рынке, чем бюрократы, и способны принимать более эффективные и взвешенные (менее «топорные») решения. Мы считали, что СРО будут готовы установить (и это подтвердилось на практике) для своих членов даже более жёсткие (по сравнению с государственными) требования к стандартам деятельности и контроль за ними, а также за прозрачностью рынка. Только в крайних случаях — в случае како-

го-то большого скандала — было бы целесообразно использовать бюрократические механизмы, вовлекать в процесс государственный регулятор.

Кстати, в конце 1994 — начале 1995 года, когда мы только начинали свою работу в ФКЦБ, готовили проекты самых первых указов о защите прав инвесторов и фондовом рынке, на первых порах столкнулись с серьёзным сопротивлением идее создания СРО, в частности, со стороны Аппарата Правительства, который тогда с большим недоверием относился к этим организациям.

Создание нормативно-правовой и инфраструктурной базы для коллективных инвестиций, альтернативных пирамидам надёжных институтов для инвестирования средств граждан было частью наших усилий по работе с обманутыми вкладчиками. С другой стороны, это была важная задача расширения круга действующих на российском рынке инвесторов, в 1990-е годы в основном ограничивающегося нерезидентами и российскими олигархическими структурами.

Расширение числа инвесторов, реализованное впоследствии на практике за счёт бурного развития после 2000 года ПИФов и особенно негосударственных пенсионных фондов, имело принципиальное значение для повышения ликвидности и устойчивости российского рынка к притокам и оттокам иностранного капитала.

Теперь несколько слов относительно паевых инвестиционных фондов. Нами была не только создана достаточно детальная нормативно-правовая база их деятельности с весьма жёстким регулированием и контролем (в том числе система дополнительного контроля со стороны специализированных депозитариев), но тогда первые паевые фонды были реально учреждены и заработали.

А вот закон об инвестиционных фондах я не успел принять, это было уже сделано при Костикове, хотя все основные необходимые указы и большинство нормативных актов ФКЦБ (их были десятки) мы приняли.

ФКЦБ рассматривала проект ПИФов как один из важнейших и тратила на него значительную часть своих усилий.

Проблема обманутых вкладчиков, которую, как я уже рассказывал, постоянно и жёстко контролировала Администрация Президента, потребовала создания системы двойного подчинения ФКЦБ Правительству и Администрации Президента. Этот вопрос

решили весьма элегантно, включив комиссию в число так называемых силовых ведомств, подчиняющихся непосредственно Президенту РФ. Непосредственными последствиями такого подчинения, с одной стороны, была облегчённая процедура вынесения даже при несогласии правительства различных вопросов на уровень Администрации Президента (Минфин обычно не был согласен с существенной частью наших предложений), а с другой, значительно более жёсткий контроль за деятельностью ФКЦБ во всех аспектах её деятельности. Правда, и помощь из администрации была большая, особенно, когда требовалось принять необходимые указы президента.

Кроме того, чтобы избежать недопустимого торможения развития нормативной базы рынка ценных бумаг из-за необходимости регистрации (а это означает на деле согласование) наших нормативных актов консервативными, воспитанными на советском Гражданском кодексе 1964 года, юристами Минюста, которые, конечно же, не восприняли бы никакие непонятные для них «депозитарии», не говоря уже о «паевых инвестиционных фондах», у которых — вот ужас! — даже нет статуса юридического лица, — ФКЦБ освободили от регистрации нормативных актов в этом органе.

Позже, когда острота проблемы «обманутых вкладчиков» ушла, а вместе с ней пропала необходимость в прямом подчинении ФКЦБ президенту. Вновь нормативные акты комиссии стали регистрировать в Минюсте.

Развитие ФКЦБ как государственного органа

Непосредственно после создания, в ноябре 1994 года, у ФКЦБ было только два освобождённых постоянных сотрудника — исполнительный директор (Д. Васильев) и секретарь (И. Бажан). Чтобы двигаться вперёд предстояло выдержать нелёгкую аппаратную борьбу: получить штаты и их финансирование, необходимо было выбить помещение (что сделать весьма не просто). Необходимо было нанять хотя бы 10–15 первых сотрудников (которых нигде не готовили, но которых следовало где-то найти), при этом мы не могли предложить конкурентоспособный уровень зарплат, не только по отношению к участникам рынка (они получали на порядок больше), но и по отношению к Центробанку. Несмотря на это, острейшие и огромные

по объёму задачи — особенно по работе с обманутыми вкладчиками — надо было решать здесь и сейчас.

Поэтому наш ответ на этот вызов был следующим — начинать работу, на первых порах временно опираясь на консультантов, привлекаемых за счёт займов международных финансовых организаций и западной технической помощи, параллельно занимаясь активным поиском и подготовкой штатных сотрудников в аппарат ФКЦБ. Этот подход был одобрен в Администрации Президента и в Правительстве РФ. Попутно отмечу, что большинство экспертов, привлекаемых в рамках таких проектов, являлись россиянами — это было наше настоятельное пожелание к кредиторам и грантодателям.

	1995	1996	1997	1998
Число сотрудников ФКЦБ	22	75	477	824
В т. ч. центральный аппарат	22	75	130	193
В т. ч. региональные отделения	—	—	347	631
Количество материалов, переданных в правоохранительные органы	—	23	984	130
Зарегистрировано эмиссий ценных бумаг	—	—	3265	19848
Выдано лицензий профессиональным участникам рынка ценных бумаг	1	203	3498	1434

Таблица из доклада Д. В. Васильева в апреле 1999 года перед иностранными инвесторами.

Количество проверок	1995	1996	1997	1998 (ФКЦБ)	1998 (СРО)
Эмитентов	47	50	372	27	0
Регистраторов	32	42	121	59	72
Брокеров / дилеров	—	—	205	952	171
Организаторов торговли	—	—	3	7	0
Управляющих компаний	—	—	8	22	0
Депозитариев	—	—	1	5	10
Всего	79	92	710	1872	253

Как видно из таблиц, в конечном счёте вопрос с кадрами мы решили. К концу моей работы в ФКЦБ, комиссия превратилась в достаточно мощную организацию со значительным штатом, в том числе на местах, в реально работающий орган.

Поскольку заманить в штат ФКЦБ толкового человека с рынка было проблематично, то мы в значительной степени на начальном этапе существования ФКЦБ (1994–1996) при наборе в штат опирались на людей из Госкомимущества. Кроме того, с самого начала мы старались брать больше молодёжи — иногда прямо после окончания вуза. Часто почти сразу отправляли их на краткосрочное обучение за границу: молодёжь схватывала новое гораздо быстрее старых чиновников, а работа в ФКЦБ была для них хорошим стартом в карьере.

Большинство экспертов в 1994–1996 годах сидели на Газетном переулке. Я там тоже периодически бывал, проводил совещания и обсуждения. В число задач, в решении которых участвовали эксперты, входили, прежде всего, передача чиновникам ФКЦБ и участникам рынка ценных бумаг международного опыта, касающегося различных аспектов развития рынка капитала, помощь в подготовке проектов нормативных и законодательных актов, участие в реализации конкретных проектов по развитию различных институтов инфраструктуры фондового рынка и др.

Однако решающее, окончательное слово, что, как и когда делать, всегда оставалось за Комиссией по ценным бумагам, как органом, ответственным за регулирование рынка ценных бумаг.

Чтобы ускоренно готовить специалистов для рынка ценных бумаг, а они нужны были немедленно для многих видов деятельности — различных инфраструктурных проектов (депозитариев, регистраторов, брокеров, бирж, вновь создаваемых паевых фондов, СРО и так далее), мы организовывали обучение желающих внутри России и отправляли большое количество российских консультантов и участников рынка ценных бумаг на изучение международного опыта по соответствующим направлениям в Англию, Германию, Францию, США, Польшу и другие страны. Также чуть позже на обучение уже в соответствующие Комиссии по рынкам ценных бумаг различных стран направлялись нами сотрудники центрального аппарата и региональных отделений ФКЦБ. В основном обучение оплачивалось за счёт кредитных средств международных финан-

совых организаций и грантов западных государств. Таким образом мы способствовали созданию «человеческого капитала» российского рынка ценных бумаг.

Я сам, к сожалению, практически не имел возможности учиться, поскольку налаживал международное сотрудничество и связи, то есть обеспечивал условия для учёбы других.

Наступил 1996 год. В течение короткого времени произошёл ряд важных событий. Самым главным было принятие после долгой борьбы Закона «О рынке ценных бумаг». В марте президент назначил меня вместо ушедшего из правительства Чубайса председателем ФКЦБ. Кроме того, в апреле 1996 года выходит Указ Президента РФ «Об утверждении Комплексной программы мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров», а в промежутке между двумя турами президентских выборов был подписан указ президента, утвердивший Концепцию развития рынка ценных бумаг в России.

Начинается новый этап в развитии ФКЦБ. Пришло время реализовывать на деле задачи, поставленные в выше указанных документах и полученные новые полномочия, а это значило развивать ФКЦБ как государственный орган регулирования, требовало срочного принятия нормативных документов и, главное, организации их исполнения.

У меня в тот момент на первый план выходит вопрос, как строить орган регулирования. Ответ на него для нас был однозначен — делать это надо с опорой на региональные отделения, поскольку, во-первых, именно в регионах располагалось большинство из 40 тыс. открытых российских акционерных обществ, во-вторых, в регионах было легче привлечь в штат достаточно профессиональных людей и, в-третьих, именно региональные лидеры в тот период — во второй половине 1990-х годов — представляли собой мощную политическую силу, сотрудничество с которой должно было помочь решению стоящих перед нами задач по развитию и регулированию рынка ценных бумаг.

ФКЦБ являлась довольно необычным органом для российской бюрократической действительности, как орган, принимавший коллегиальные решения. Этот принцип введён в мировой практике неслучайно — как защита от непродуманных до конца решений, так и от давления на регулятора рынка со стороны объектов регулирования.

Принятие коллегиальных решений, например, о регистрации, или отказе в регистрации выпуска ценных бумаг, или об отъёме лицензии на профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг — это принципиально важно. Подкупить или запугать одного человека можно, коллегальный орган — уже значительно труднее. Кроме того, дополнительной защитой от такого давления (а значит, и коррупции) являлось наша жёсткая приверженность в ФКЦБ принятию максимально простых и «тупых» правил, максимальное исключение возможности субъективных решений у чиновников.

В то же время функции и ответственность между членами комиссии были распределены. В частности, в мою бытность председателем ФКЦБ крайне тяжёлая, но чрезвычайно важная в бюрократическом мире, аппаратная работа лежала на Игоре Ивановиче Бажане. Александр Колесников концентрировался на работе с эмитентами, Бембя Хулхачиев — на юридических вопросах так далее. При этом члены ФКЦБ курировали соответствующие департаменты центрального аппарата и региональных отделений.

Молодые чиновники ФКЦБ не только справлялись с огромной рабочей перегрузкой, но также быстро росли профессионально и политически: с удовольствием наблюдаю, например, за блистательной карьерой Александра Синенко (в настоящее время представитель правительства в Госдуме).

В целом я считаю, что нам удалось создать отличную команду единомышленников, включая и членов комиссии, и остальных сотрудников федерального и регионального аппарата, и вспоминаю годы работы в ФКЦБ с огромным удовольствием!

Создание региональных отделений и одновременно развитие центрального аппарата — это снова борьба за помещения, поиск кадров, приобретение и установка компьютерных систем и так далее.

К работе в ФКЦБ по предложению Сокина мы тогда привлекли Валентина Завадникова. Это оказалось очень правильное решение: он сумел наладить отношения с региональными властями, как формальные, так и неформальные. Мне бы на это просто не хватило здоровья.

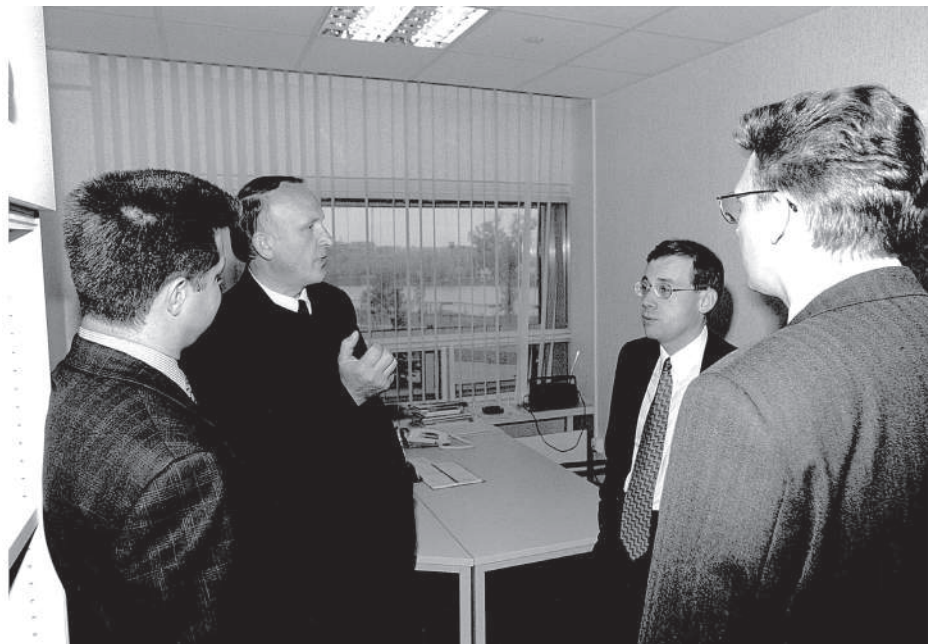
В это время, чтобы иметь хорошие отношения с Москвой мы решили поддержать Московскую фондовую биржу. Польза от этого для нас состояла не только в улучшении отношений с Лужковым, но и в особенностях в создании конкурентного давления на РТС и ММВБ, что заставляло их «шевелиться».

Дмитрий Валерьевич ВАСИЛЬЕВ

Мы активно использовали политические возможности регионов для восполнения отсутствовавшего у нас до 1999 года на федеральном уровне права штрафовать нарушителей законодательства по ценным бумагам. Для этого сначала в Москве, а затем и в некоторых других регионах приняли соответствующие региональные законы. За 1998 год Московское отделение ФКЦБ наложило 86 штрафов на 1,2 млрд рублей.

Пришлось мне поддержать и бездокументарный вексель, с идеей которого тогда носился новосибирский губернатор Муха. Идея была труднопроходимая, но очень интересная и перспективная! Предполагаю, что в будущем такие векселя обязательно появятся.

Главное же состояло в том, что без поддержки руководителей регионов во второй половине 1990-х годов ничего сделать было нельзя! Вы не получите помещения для отделения, ваши люди могут быть подвергнуты остракизму. Поэтому мы с каждым регионом, где открывали региональное отделение, заключили соглашение о сотрудничестве. Завадников их готовил, а я ездил и их торжественно подписывал.



Владимир Крысов и Дмитрий Васильев. Екатеринбург. 1997 год

Взаимодействие с другими регионами шло через наши региональные отделения: к началу 1999 года у ФКЦБ было уже 44 соглашения с субъектами Федерации. Региональные отделения ФКЦБ налаживали взаимодействие с территориальными органами федеральных ведомств и особенно правоохрнительными органами. За 1998 год в последние было направлено 130 материалов на нарушителей законодательства.

За счёт иностранной помощи мы поставляли в региональные отделения офисную технику: компьютеры, принтеры и так далее, посылали наших региональных сотрудников и региональных участников рынка за границу учиться.

Влияние регионов реализовывалось и через Экспертный совет при ФКЦБ, создание и активную деятельность которого я считаю одним из наших важных достижений. Экспертный совет имел большие права по рассмотрению и одобрению проектов нормативных актов ФКЦБ, включая право отлагательного вето (!).



Дмитрий Васильев подписывает соглашение с губернатором Свердловской области Эдуардом Росселем. 1997 год

В Экспертный совет на специальных конференциях избирались представители профессионального сообщества из регионов. Так к нам попали Виктор Сахаров от Дальнего Востока, Николай Бедарев от Новосибирска и другие. Они регулярно приезжали в Москву. Таким образом через Экспертный совет участники рынка могли значимо влиять на содержание принимаемых ФКЦБ нормативных актов.

Для ФКЦБ обсуждение и даже откладывание принятия того или иного нашего документа также было полезно: мы пытались через него использовать «коллективную мудрость рынка». Редкий пример случавшейся порой пассивности — принятие Экспертным советом знаменитого постановления № 20 — лишь способствовал повышению прилежания и активности в работе его членов.

В 1996–1997 годах было принято большое число нормативных актов ФКЦБ, в том числе 24 постановления, касающихся стандартов деятельности и порядка лицензирования профессиональных участников рынка ценных бумаг и 19 постановлений о ПИФах. Эти документы обычно выходили сначала как Временные положения и после «обкатки» на практике заменялись уже постоянными стандартами и порядком лицензирования.

В зоне «особого внимания» у нас находились регистраторы: за 1995–1997 годы мы 4 или 5 раз ужесточали требования к регистраторам, шаг за шагом повышая их независимость от отдельных эмитентов.

Развитие ФКЦБ как органа регулирования для меня было неполным без развития системы СРО, которые в 1997 году в лице, в частности, ПАРТАД и НАУФОР активно встают «на ноги». «Переключивание» существенной части работы по контролю за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг на СРО имело и чисто практическое значение — оно высвобождало существенную часть сотрудников ФКЦБ на другие направления деятельности, прежде всего, по регулированию и контролю за деятельностью эмитентов ценных бумаг.

Несмотря ни на что, к концу 1997 года ФКЦБ как орган государственного регулирования в общих чертах всё же состоялся: работали все 15 региональных отделений (в том числе в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Нижнем Новгороде, Самаре, Новосибирске, Владивостоке, Орле и других регионах), численность штатных сотрудников приблизилась к пятистам. Комиссия начала практическую рутинную деятельность — по регистрации эмиссий, по раскрытию ежеквартальной отчётности эмитентов, на-

чались уже достаточно широко проверки профучастников, эмитентов и так далее. За 1997 год более 1500 профучастников получили 3200 наших лицензий на различные виды профессиональной деятельности...

1998 год: борьба с олигархами и дефолт по ГКО

Следующий год начинался двумя крайне негативными событиями: в начале января умирает мой друг и старший товарищ Альберт Сокин. Потеря для меня невосполнимая. А вскоре уходит в отставку с поста первого вице-премьера Чубайс.

Кроме того, политическая и экономическая обстановка становилась всё более мрачной — приближался дефолт...

С января 1998 года открылся новый этап в моей деятельности и в развитии ФКЦБ: мы существенно изменили порядок приоритетов в деятельности комиссии. Острота проблемы обманутых вкладчиков к этому времени снизилась, одновременно нам удаётся к концу



Дмитрий Васильев, Минтимер Шаймиев и другие члены руководства Татарстана. Казань, 1998 г

1997 года заставить самих участников рынка заниматься инфраструктурными проектами. Существенная часть нормативных документов ФКЦБ в первом варианте также уже была принята. Это позволило мне тратить меньше времени на эти дела. В частности, я почти перестал заниматься инфраструктурными вопросами.

На повестке дня встаёт задача применения законодательства на практике не только в отношении профессиональных участников рынка (это активно начали делать в 1998 году ПАРТАД и НАУФОР), прежде всего в отношении эмитентов.

Нашей приоритетной задачей стала защита прав акционеров приватизированных предприятий (особенно с небольшими пакетами акций) от нарушения их прав менеджерами и контролирующими акционерами, в том числе, организовывать защиту от «размывания» пакетов их акций, помогать реализации права акционеров на информацию о деятельности компаний и так далее.

В связи с этим мы начали достаточно активную борьбу с олигархами. Ударами по ним необходимо было дать сигнал всему рынку, что ФКЦБ будет заставлять всех — и больших и маленьких — играть по одним правилам. А именно это составляет главную функцию любой комиссии по ценным бумагам!

Попутно в течение 1998 года продолжается драма «сползания» России в дефолт. В течение всего этого периода до сентября 1998 года я активно уклонялся от негативных высказываний по поводу рынка ГКО, хотя меня на них постоянно провоцировали...

Дело в том, что спасти ситуацию зимой — весной 1998 года можно было уже только очень жёстким болезненным способом — резкой девальвацией рубля, что обесценило бы государственный долг (долг возвращался бы подешевевшими рублями). Но это создавало серьёзные проблемы для некоторых коммерческих банков, которые набрали валютных кредитов для инвестирования в ГКО. На девальвацию по каким-то причинам вплоть до дефолта не решились... Возникло стойкое ощущение, что выбран иной подход к решению проблемы: поиск потенциальных виноватых в обвале рынка ГКО, тех, кто своими возможными высказываниями или неумелыми действиями спровоцируют этот обвал.

И ФКЦБ, и я сам виновниками кризиса с ГКО становиться не собирались! Всё, что мы в Комиссии по ценным бумагам думаем по поводу ГКО, мы сказали ещё осенью 1995 года, опираясь на анализ наших экспертов, тем более что по подписанному в мае 1997 года с ЦБ

и Минфином протоколу ФКЦБ не должно было лезть в вопросы регулирования рынка гособлигаций.

И я теперь с удовольствием публично провозглашал, что этим рынком занимаются Центробанк и Минфин и что их руководители прекрасно без меня знают, что делать.

В январе 1998 года ФКЦБ ударило по потанинскому СИДАНКО: отказало в регистрации эмиссии конвертируемых облигаций. Это был первый удар по всеильным тогда олигархам. Для всех он оказался неожиданным. Одним из инициаторов его был Борис Фёдоров. Я тогда сказал ему, что если мы обнаружим нарушения в компании, то будем действовать решительно.

Следующий удар был по «ЮКОСу», проведшему собрание с большими нарушениями. В июне мы остановили выпуск эмиссии акций «Красного котельщика», заставили их поменять документы.

В сентябре 1998 года приостановили выпуск акций Сибнефти, которая принадлежала могущественному Березовскому. В этом случае



*Ф. Р. Газизулин, В. В. Илюшин, А. Б. Чубайс, Ф. Х. Мухаметшин,
А. И. Казаков, М. Г. Рахимов, Д. В. Васильев. Казань, 20 января 1997 года*



Фото Сергея Авдеевского

Владимир Потанин

не только положения проспекта эмиссии Сибнефти по условиям оплаты акций не соответствовали решению о выпуске, но решением собрания акционеров вообще не были определены цена размещения и форма оплаты акций.

В ноябре 1998 года последовал наш отказ регистрировать выпуск акций Выксинского металлургического завода, а в декабре 1998 года — выпуска акций компаний «Дальморепродукт» и «Носта». В последнем случае совет директоров принял решение о непропорциональном распределении акций, размещаемых за счёт переоценки основных фондов эмитента...

Важной особенностью этих событий было то, что, во-первых, мы наказывали за нарушения компании, принадлежащие враждующим между собой олигархам (например, как принадлежащие Потанину, так и Березовскому), и, во-вторых, придавали всем указанным выше случаям широкую публичность. Тем самым мы открыто заявляли, что ФКЦБ будет наказывать любых нарушителей и что комиссия не играет против или за кого-то из олигархов. ФКЦБ стремится быть просто беспристрастным регулятором рынка.

Почему мы это делали? Всё очень просто — нам надо было постепенно приучать всех к мысли, что правила надо выполнять. Это был также чёткий сигнал региональным отделениям, что они должны делать, на чём концентрироваться. Мы подчёркивали этими конкретными действиями, что наша главная задача на данном этапе — это работа с эмитентами. За неё руководство ФКЦБ будет жёстко спрашивать.

Проверки действительно становятся тогда важнейшей частью деятельности ФКЦБ и его региональных отделений: за 1998 год ими было проведено порядка 1900 проверок, причём каждая десятая совместно с другими госорганами. Однако в деятельности региональных отделений был на первых порах излишний перекося в сторону проверок профессиональных участников рынка.

На волне борьбы за соблюдение прав акционеров нам удалось протащить в июне 1998 года Постановление Правительства РФ «О Государственной программе защиты прав инвесторов на 1998–1999 годы», которое предусматривало подготовку различных поправок: в Уголовный кодекс, Административно-процессуальный кодекс и в другие документы, с введением наказаний за нарушения прав акционеров, более чётким регулированием отношений инвесторов и эмитентов.

Это создавало хорошие предпосылки для последующей борьбы за законодательное оформление указанных поправок.

В соответствии с приоритетами в области нормативных актов основное внимание в 1998 году было направлено на документы, связанные с процедурами проведения проверок (профучастников и эмитентов), в том числе участия в них СРО. Главным, как я уже говорил, было регулирование деятельности эмитентов. В частности, были введены требования раскрытия информации о существенных фактах в их работе, ежеквартальной отчётности, установлен порядок признания выпуска ценных бумаг несостоявшимся и др.

Именно начало проведения серьёзных проверок заставило принять нормативные акты, касающиеся предотвращения конфликта интересов в деятельности профучастников, а также организации в них системы внутреннего контроля.

Кроме того, были приняты решения по увеличению роли СРО в лицензировании и контроле деятельности профучастников.

Был принят ряд решений, облегчающих наши требования к профучастникам в связи с дефолтом в августе 1998 года. В 1997–1998 годах мы постепенно учились также реагировать на резкие колебания цен на биржах, выработывая правила временной приостановки торгов.

Конечно, это были только самые первые шаги в регулировании деятельности профучастников, которые получили своё дальнейшее развитие в работе моих преемников на посту председателя ФКЦБ.

В 1998 году ФКЦБ из госоргана-реципиента, который получает государственное финансирование на выполнение своих функций и строительство инфраструктуры рынка, постепенно превращается в чистого «донора» федерального бюджета. Отчисления в федеральный бюджет от деятельности ФКЦБ в 1998 году в 4 раза превысили поступления из него на финансирование комиссии.

Только после дефолта я разворачиваюсь и снова участвую в конфликте с Банком России, теперь уже добиваясь исполнения правил от аффилированной с ним ММВБ.

Тогда, в начале сентября 1998 года, я самым серьёзным образом собирался уйти в отставку, но Е. М. Примаков после трёхчасового разговора уговорил меня остаться. Он мне сказал тогда: «Дима, мы тебя знаем, ты не воруеть и вроде бы делаешь нормально дело. Почему ты хочешь уходить?» Я ответил, что не хочу и не буду заниматься антиреформами. Одновременно на меня давили с требованием остаться

и Чубайс, и люди из Администрации Президента. В результате я тогда остался. У меня на некоторый период времени оказалась сильная позиция: премьер-министр и Администрация Президента настояли на продолжении моей работы! Подходящее время для того, чтобы решить некоторые важные вопросы. (Кстати, никаких контрреформ Примаков в действительности не провёл.)

В частности, тогда удалось, используя конфликт с ММВБ, решить вопрос по штрафам.

Долгое время ММВБ, пользуясь покровительством Центробанка и Минфина и мягко «намекая» на возможный обвал рынка ГКО, неоднократно нарушала законодательство. Грубо не выполняли его требования и Минфин с Центробанком, представители которых в нарушение закона входили в руководящие органы биржи. Понятно, что тронуть ММВБ до дефолта было нельзя, и мы ограничивались постоянными предупреждениями о нарушении закона. Реакции с её стороны не было.

После дефолта — осенью 1998 года — я продемонстрировал коллегам из Минфина и Центробанка, что такое отсутствие у ФКЦБ «мягких методов» воздействия на нарушителя: «ударил дубинкой по голове» — приостановил торги на ММВБ. После этого Минфин и ЦБ «ретиrowались» (попытки обратных ударов по мне не работали, поскольку меня только что с трудом уговорили остаться на посту председателя ФКЦБ) и законопроект о защите прав инвесторов продвинулся вперёд очень быстро. В результате Федеральный закон № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» был принят Государственной думой 12 февраля 1999 года, а вступил в силу 5 марта того же года. С этого времени уже можно было воздействовать на нарушителей более «гуманными средствами» — с помощью штрафов!

Прямо ФКЦБ от этого корысти не было, средства шли либо в федеральный, либо региональный бюджет. На деле штрафы нужны были нам не только и не столько, чтобы наказывать профучастников рынка, сколько для «воспитательной работы» с эмитентами.

Необходимо было приучить всех эмитентов ценных бумаг раскрывать информацию о своей деятельности. С 1 июля 1999 года мы начали штрафовать их за нераскрытие такой информации. Начали с 200 компаний. В результате, если в конце 1998 года лишь 5% компаний раскрывали информацию, согласно требованиям, то через

9 месяцев их было 50% (!). Таким образом и в этой сфере произошёл перелом в ситуации!

Законодательная и нормотворческая деятельность

Как уже отмечалось ранее, ФКЦБ была крайне заинтересована в целом ряде законов. Например, для нас был важен Закон «Об акционерных обществах», поскольку вопрос регулирования деятельности акционерных обществ как эмитентов ценных бумаг относился к приоритетным задачам ФКЦБ. Наши эксперты (российские и иностранные) активно участвовали в разработке и принятии этого закона. Принятый в декабре 1995 года закон получился на уровне лучших в мире (!). Особенно мы гордились появлением в его тексте так называемого кумулятивного голосования, значимо увеличивающего возможности мелких акционеров на избрание своих представителей в советы директоров (этого тогда не было даже во многих западных странах!).

Закон «О рынке ценных бумаг» мы вообще считали своим. Понимали важность его принятия, причём в нужном для нас виде, поэтому я сам часто участвовал в длительном процессе его подготовки и обсуждения. Постоянно были на рабочей группе наши эксперты Александр Абрамов и Вика Волкова. Козлов приходил к нам редко, Златкис чаще.

Закон разрабатывался и проходил согласования в течение 1994–1996 годов. Из восьми конкурировавших проектов были отобраны два: первый внесли в Госдуму депутаты Бунич, Томчин, Исмагилов и Головков, второй был подготовлен экспертной группой думского комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам. Из этих двух в конечном счёте появился компромиссный вариант.

Закон вышел в конечном счёте не идеальный, но вполне годный, как база для начала установления минимального порядка на рынке. Он также дал столь необходимое описание основных понятий на рынке ценных бумаг.

Самым главное, что принятый закон более-менее отражал российские реалии и позволил российскому рынку развиваться.

В ходе обсуждения закона было несколько главных «камней преткновения», в том числе выпуск документарных ценных бумаг на предъявителя (именно в этой форме выпускались практически все так называемые ценные бумаги различных финансовых пирамид). Дискутировалась также возможность для ФКЦБ как регуля-

тора рынка накладывать на нарушителей не только сверхжёсткие (как ликвидация или лишение лицензии), но и сравнительно мягкие санкции, как наложение штрафов, и, конечно, главный политический вопрос о форме построения и функционирования самой ФКЦБ как регулятора рынка.

Мы (представители ФКЦБ) были категорически против указанных предъявительских ценных бумаг — они были максимально опасны с точки зрения привлечения инвестиций. Несмотря на удобство работы с такими бумагами, они несли в себе большие риски и их подделки, и появления новых пирамид, а значит, появления новых обманутых вкладчиков. Однако в тексте законопроекта, принятого Госдумой, ценные бумаги на предъявителя были названы полноценным финансовым инструментом.

В ходе работы согласительных комиссий между Администрацией Президента, Госдумой и Советом Федерации мы выхлостили это опасное положение, записав в законе, что выпуск ценных бумаг на предъявителя разрешается в определённом отношении к величине оплаченного уставного капитала эмитента в соответствии с нормативом, установленным Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг. Понятно, что никакого норматива мы никогда так и не установили.

К сожалению, закон, как я уже упоминал, вышел в свет без права ФКЦБ налагать на участников рынка штрафы. Работать без них, обеспечивая исполнение законодательства, было крайне трудно. Естественно, борьба за получение такого права вошла в число главных моих приоритетов на последующие годы работы в комиссии.

Что касается структуры комиссии, то первоначально в законопроекте она была неэффективной, как коллегиальный орган, состоявший из представителей министерств и ведомств, т. е. по образцу, какой была создана в 1994 году — в виде комиссии при Правительстве РФ. Это противоречило как международному опыту, где члены комиссий по ценным бумагам являются независимыми, постоянно работающими только в этом органе лицами, не имеющими каких-либо других ведомственных интересов, так и накопленному нами опыту работы Федеральной комиссии по ценным бумагам при Правительстве России. Из-за противодействия ведомств возможности принятие ею серьёзных крупномасштабных решений были весьма ограничены. Моё мнение почти всегда перебивали

Минфин и ЦБ при пассивном молчании остальных коллег. Их было просто больше.

Такой вариант и был принят Госдумой. Но, естественно, не прошёл, его не подписал Ельцин. Администрации Президента не был нужен орган, который не мог эффективно работать. А действовать надо было без всякого промедления — «здесь и сейчас», вспомним хотя бы о стоявшей перед страной острой проблеме обманутых вкладчиков. Я предполагаю, что в Администрации Президента решили, что при предлагаемой рыхлой системе принятия решений особых результатов не будет и, главное, при этом не с кого будет спросить за провал!

Указанный недостаток закона в ходе длительной борьбы и работы согласительных комиссий Совета Федерации, Госдумы и Администрации Президента удалось в конце концов преодолеть. Весной 1996 года закон вышел уже с правильной системой назначения членов ФКЦБ и принятия ими решений.

Наши интересы, конечно, не ограничивались только указанными выше законами. Изменения в сфере законодательства о рынке капитала необходимо вписывать в более широкую канву реформы всего законодательства, в первую очередь гражданского, в том числе принятия нового Гражданского кодекса, соответствующего реалиям конца XX века.

Кроме того, для эффективного правоприменения мы были крайне заинтересованы и в реформе административного и уголовного законодательства. Для наказания мошенников нужно было внести соответствующие статьи в Административный и Уголовный кодексы, а чтобы эффективно проводить расследования и судебные процедуры — и в Административно-процессуальный и Уголовно-процессуальный кодексы. Так, например, и Альберт Сокин, и я очень хотели внедрить в российскую юриспруденцию институт групповых исков (от имени неопределённого круга лиц), что чрезвычайно важно для защиты прав инвесторов. К сожалению, далеко не всё из наших планов реализовалось...

В связи реформой гражданского законодательства мне пришлось немножко поучаствовать в интереснейшей борьбе двух групп юристов, в том числе вокруг принятия нового Гражданского кодекса. С одной стороны, были юристы-реформаторы (в том числе Руслан Орехов, Альберт Сокин), а с другой стороны, на дух их не переваривавшие представители школы Е. А. Суханова. И я понимаю, почему

мои коллеги занимали очень жёсткую позицию по отношению к последним.

Им приходилось обсуждать вроде бы такие экзотические вопросы, как «пучки прав» или «право от бумаги» и «право на бумаги». На самом же деле задача стояла — перетащить «за уши» российскую юридическую науку в XXI век. А то, что написали наши так называемые великие старики от юриспруденции в Гражданском кодексе был всего лишь ухудшенный вариант немецкого гражданского законодательства конца XIX века! Нас тянули в прошлое, на сто лет назад!

Мы пытались (и старались убедить в своей правоте Чубайса) задержать принятие Гражданского кодекса на несколько месяцев (это было в конце 1994 года), до тех пор, пока не будут внесены некоторые необходимые изменения. В частности, отражающие международно сложившиеся юридические стандарты оформления сделок. Нам это не удалось, в результате необходимые изменения принимаются и по сей день! Так буквально чуть более года назад наконец-то признали понятие «гарантий и заверений», без включения которых не обходится подавляющее большинство сделок по слияниям и поглощениям компаний.

Мы считали: «Если сделаем так, как надо, отечественный бизнес будет меньше уходить в офшоры!» Но и тянуть с принятием Гражданского кодекса было нельзя, так Анатолию Борисовичу Чубайсу надо было решать другие очень важные острые государственные вопросы, и Гражданский кодекс был нужен ему, как я понимаю, немедленно, как демонстрация наших реформ для получения денег от МВФ. Ведь для правительства, задыхавшегося тогда в петле бюджетного кризиса, эти деньги были нужны просто позарез...

Отмечу что, к сожалению, в тот период большинство участников рынка необходимости таких изменений в законодательстве не понимали и их соответственно не лоббировали.

Кстати, следует отметить, что Андрей Козлов как глубокий и думающий профессионал, в этом вопросе был явно на пути «ревизионизма», шёл вместе с юристами-реформаторами. Он призывал к формированию рынка с бездокументарными бумагами. Неслучайно так возмущена была его юрист Екатерина Дёмушкина. У неё от этого словосочетания был культурный шок!

Дёмушкина Е. Прочитав в документе фразу о бездокументарной бумаге, я возмутилась: что это за бред сивой кобылы тут написан? Я твёрдо знала, что ценная бумага – это документ! Козлов тогда очень обиделся! Просто, как воспитанница российской классической школы цивилистики, которой сам декан юрфака Евгений Алексеевич Суханов читал гражданское право, была страшно возмущена фактом такой неграмотности!

Кротов Николай, Никульшин Олег. История российского фондового рынка: депозитари и регистраторы. Книга первая. М.: Экономическая летопись, 2006. С. 85.

Но законы и юридические нормы должны регулировать реально сложившиеся отношения хозяйственного оборота. Весь мир перешёл на электронные связи, поэтому пришлось в конечном счёте и «отцам» Гражданского кодекса (ГК) признать бездокументарные ценные бумаги.

Попутно отмечу, что большим заблуждением общественности является мнение, что ГК — «конституция для хозяйствующих субъектов» и нельзя принимать законы в противоречие с ГК. Это не так, ГК — это обычный закон и если принять новый, противоречащий этому кодексу, то будет действовать норма нового закона, а не ГК. И так мы в ряде случаев действовали.

А Дмитрий Васильев (правда, рассказывая уже о другом законопроекте – «О ценных бумагах») так прямо и сказал, что необходимо принимать законы с нормами, противоречащими Гражданскому кодексу, а затем вносить изменения в ГК.

Волков Александр, Привалов Александр, Калиниченко Наталья. Фондовый рынок – проект закона об акционерных обществах // Коммерсантъ. 25.10.1994.

За время моей работы в ФКЦБ (1994–1999 годы) комиссия не только участвовала в принятии ряда законодательных актов, но и приняла многие десятки нормативных актов, регулирующих самые разные аспекты деятельности рынка ценных бумаг, касающихся как профессиональных участников рынка ценных бумаг, так и деятельности эмитентов этих бумаг.

Огромный объём нормотворческой деятельности, которую нужно было осуществить в кратчайшие сроки (многие нормативные акты были нужны ещё вчера) потребовал привлечения большого количества российских экспертов.

С огромной благодарностью я вспоминаю блестящую работу и огромный вклад в наше общее дело Татьяны Медведевой, Сергея Шишкина, Алексея Тимофеева, Павла Дробышева, Александра Абрамова, Виктории Волковой и многих других. Большую помощь нам в ряде случаев оказали профессиональные участники рынка и представители СРО — Александр Гордон, Пётр Лансков, Иван Тырышкин и многие другие.

Из числа принятых нормативных актов считаю важным, что нам удалось принять необходимые нормативные акты, обеспечившие начало функционирования абсолютно нового для России типа институциональных инвесторов — паевых инвестиционных фондов. Указ Президента РФ № 765 «О дополнительных мерах по повышению эффективности инвестиционной политики Российской Федерации», положивший начало появлению новых инструментов коллективных инвестиций — паевых инвестиционных фондов (ПИФов), вышел 26 июля 1995 года. До конца 1996 года нами была подготовлена вся необходимая законодательная база для их деятельности — ФКЦБ были приняты более 20 документов, регулирующих их работу.

Инфраструктурные проекты

Непосредственное участие государственного регулятора в развитии инфраструктуры рынка — нетипичное дело. Но в России потребность в таком участии отражала специфику начального периода создания рынка ценных бумаг. Опять же нужно было создавать всё и желательно сразу.

Запуская, в том числе с использованием западной технической помощи, различные инфраструктурные проекты никто из нас не знал, какие из них заработают. Это зависело от слишком большого количества непрогнозируемых факторов. Поэтому решили двигаться широким фронтом: предоставляя рынку решать, какой проект жизнеспособен, а какой нет!

Основной метод стимулирования развития этих проектов оказался прост — конкуренция и ещё раз конкуренция.

Мы ещё во времена Госкомимущества начали создавать Информационный центр поддержки регистраторов. Проект был реализован вполне сносно: реально помог становлению индустрии регистраторов. Он закончил своё существование за ненадобностью, когда мы,

в частности, раздали всем программное обеспечение. После этого регистраторы стали развиваться самостоятельно, как коммерческие институты.

Проект по расчётно-депозитарным организациям (РДО), как я помню, мы запустили ещё в конце 1994 года. В принципе РДО не сыграли какой-то особо важной роли в развитии рынка, хотя наряду с Депозитарно-клиринговой компанией (ДКК) и Национальной регистрационной компанией (НРК), они поучаствовали в обеспечении стремительно разворачивавшегося в 1994–1999 годах процесса перераспределения собственности в приватизированных предприятиях. Кроме того, их положительная роль состояла в том, что они вместе с Депозитарно-расчётным союзом (ДРС) активизировали конкурентную борьбу на рынке расчётно-депозитарных услуг и заставили другие инфраструктурные организации шевелиться.

Депозитарно-клиринговая компания (ДКК) — не самый удачный для нас проект. На него мы потратили много денег и, главное, столько ценного времени. Пример того, что всё определяется экономическими интересами и наличием конкуренции. Брокеры хотели РТС, а ДКК не хотели (или хотели несильно). Иностраные кастодианы работу ДКК также фактически саботировали. Не нужна компания оказалась и Центральному банку (он сделал ставку на НДЦ). Мы неоднократно меняли руководителей ДКК, чуть было уже не пришли к выводу, что это дохлый номер и проект надо закрывать... Несколько «зашевелилась» ДКК только в 1997 году и в основном под воздействием развития конкуренции со стороны ДРС, в конце 1999 года даже создала «мост» с НДЦ...

Национальная регистрационная компания (НРК) тоже не сыграла особой роли. Бизнес развивался медленно в сравнении с конкурентами. Здесь, возможно, повлияло участие в бизнесе НРК медленных и неповоротливых крупных западных финансовых институтов. Основная польза от НРК состояла, на мой взгляд, в том, что она была потенциальной конкурентной угрозой для других регистраторов и заставляла последних больше «активничать».

А вот РТС себя хорошо проявила. Здесь сказался экономический интерес брокеров. Им такая система была нужна, и они ею серьёзно занимались. РТС была главной торговой площадкой в 1997 году (70% всей организованной торговли и 40% всей торговли ценными бумагами, 300 эмитентов в листинге). Однако, чтобы держать её в «тонусе»

мы выдали в 1997 году лицензии ещё 8 биржам, в том числе и в Москве — ММВБ и Московской фондовой бирже.

Оказались удачными проектами ПИФы. Мы использовали английский, французский и американский опыт работы таких фондов. Первые ПИФЫ, как абсолютно новые инвестиционные институты, были зарегистрированы ещё в 1996 году. К началу 1999 года их число достигло двадцати. Мы не форсировали их рост, делая главную ставку на качество. В создании надёжной системы регулирования паевых фондов нам здорово помог и накопленный опыт работы с ЧИФами и нелицензированными финансовыми компаниями. И после 2000 года по мере макроэкономической стабилизации и начала экономического роста индустрию ПИФов ждал бурный взлёт.

В широком смысле к инфраструктуре рынка можно отнести и создание СРО, которые также поддерживались в рамках западной технической помощи. Результат налицо: НАУФОР и ПАРТАД достаточно успешно работают до сих пор. Хотя, конечно, с ними нам тоже пришлось повозиться, заставляя быстрее переходить от модели лоббистской организации к настоящему саморегулированию.

О Федеральном общественно-государственном фонде (Фонде защиты вкладчиков) я говорил выше. Это был фантастически успешный проект!

Главная проблема, которая лимитировала наше движение вперёд и при разработке нормативных актов, и при организации работы самой комиссии, и при реализации инфраструктурных проектов — это катастрофическая нехватка кадров! И участники рынка не спешили нам помогать, они «ковали деньги»!

А без участников рынка ни инфраструктурных проектов, ни качественных стандартов деятельности на рынке ценных бумаг сделать было нельзя.

Именно с нашей попыткой решить эту проблему связана замечательная история с выходом 20-го Постановления ФКЦБ о стандартах депозитарной деятельности.

20-е постановление — это великая провокация Альберта Сокина, совершённая с целью разбудить народ на рынке.

Вообще-то юридически по этому постановлению получалась вполне работающая схема, и, если бы она заработала, ничего страшного для рынка не произошло бы. Кулуарно это сейчас многие признают.

А тогда события происходили так: мы написали Положение о регистраторах, его в ПАРТАДе раскритиковали, сказали, что оно плохое. Предложили им внести поправки, но никто не хотел напрягаться. Тогда мы попросили помочь подготовить бумаги по стандартам работы депозитариев, опять в ответ — тишина. Но нам ведь надо лицензии выдавать, что нельзя делать без утверждённых стандартов!

Тогда Альберт вызывает Виктора Сахарова и спрашивает, может ли он быстро переписать наш вариант положения. Он, естественно (для этого надо знать Виктора), говорит, что может, и приносит нам свой вариант. Далее проект постановления без проблем (его там большинство членов совета, вероятно, читали только наискосок) проходит через Экспертный совет.

Новое положение принимается, мы его выпускаем, и тогда его заинтересованные люди наконец-то внимательно читают. На рынке начинается скандал! Оно его участникам не нравится, все начинают бегать, как сумашедшие, и вопить.

В результате позитивных эффектов от принятия 20-го постановления оказалась тьма. Во-первых, члены Экспертного совета стали внимательнее изучать наши документы и вовлекаться в столь необходимую нам работу по отработке наших нормативных актов. Во-вторых, провокация помогла неожиданно ускорить продвижение наших инфраструктурных проектов, в частности, решить вопрос с ДКК. Сразу прибежал её руководитель Михаил Лелявский, и его люди начали проявлять активность, куда-то двигаться. Мне как раз в то время этот проект следовало завершать и отчитываться перед грантодателями.

И самое главное, в-третьих, «перепсиховавший» ПАРТАД прислал к нам на работу в ФКЦБ Александра Гордона, и я получил нормального человека, прекрасно разбирающегося в предмете, ясно излагающего свои мысли и готовящего хорошие документы.

Так мы эффективно использовали паническую боязнь московской фондовой «тусовки» Виктора Сахарова и любых его проектов.

Альберт Сокин мне говорил тогда: «Теперь участники рынка пусть пристраиваются к требованиям ДРС. И нам плевать, нравится им это или нет. Пусть мучаются с Сахаровым, как хотят. Либо пусть переписывают документ по новой!»

Сработало — переписали! Саботаж рынка или, вернее, традиционная российская лень была преодолена!

Отношения с Центральным банком (Минфином) и работа со СМИ

Постоянные конфликты и борьба между ведомствами — неотъемлемая нормальная черта бюрократической жизни.

Борьба же и конфликты в треугольнике Центробанк — Минфин — Комиссия по ценным бумагам вообще являются необходимой предпосылкой для выработки и реализации на практике взвешенной продуманной политики по регулированию финансовых рынков. Поэтому в той или иной форме они продолжались в течение всего периода существования ФКЦБ (и при мне, и при других председателях и составах этой комиссии).

Главное же отличие между различными этапами существования ФКЦБ в преобладании публичных или непубличных форм борьбы. В мою бытность работы в ФКЦБ нами сознательно отдавался приоритет именно борьбе в публичной сфере. Это было, как и многие другие решения, обусловлено работой с обманутыми вкладчиками.

Попутно отмечу, что противостояние и постоянная борьба указанных выше государственных ведомств существует в других странах мира и рассматривается там как важное условие в выстраивании эффективной системы «сдержек и противовесов» при разработке и осуществлении государственной политики на рынке ценных бумаг на финансовых рынках. Об этом мне рассказывали, в частности, многие мои коллеги — председатели аналогичных комиссий по ценным бумагам из других стран. Хотя там преобладают, конечно, непубличные формы борьбы.

Самый главный аспект нашей работы со средствами массовой информации (СМИ) (особенно в 1995–1997 годах) состоял в том, чтобы максимально сдерживать публикации, возбуждающие страсти среди обманутых вкладчиков.

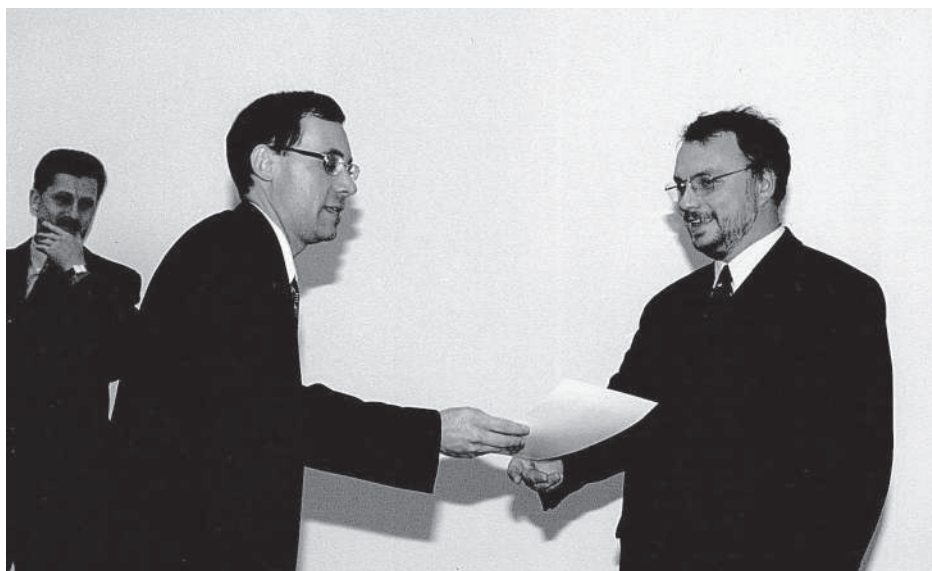
Поскольку, как известно, журналисты предпочитают писать о скандалах, то необходимо было отвлекать их внимание и заполнять полосы газет другими скандальными материалами (назовём это «информационным шумом», или «информационным отвлечением»). И этому очень помогали наши публичные разборки с Минфином и Центробанком, а позже в 1998–1999 годах уже и конфликты ФКЦБ с олигархами.

Именно для создания такого «информационного шума» я всегда предпочитал методы намеренно заострённой публичной полемики

Дмитрий Валерьевич ВАСИЛЬЕВ



Дмитрий Васильев вручает грамоту Олегу Оскузьяну. 1998 год



Дмитрий Васильев вручает грамоту Александру Гордону. 1998 год

методам аппаратной борьбы (хотя неплохо владел последней ещё со времён Госкомимущества и, конечно, её тоже при необходимости использовал).

В создании «информационного шума» нам очень помогал Центральный банк. У последнего был достаточно большой бюджет на PR-акции, используемый в существенной мере для противодействия в публичной сфере политики ФКЦБ. Это полностью соответствовало нашим задачам: поскольку отчасти Центробанк работал за нас, занимаясь «информационным отвлечением» СМИ от темы обманутых вкладчиков. Кроме того, поскольку он оказался не в состоянии победить ФКЦБ, то его сильные, но безуспешные атаки лишь укрепляли наши позиции.

Конечно, чтобы не проиграть указанное сражение нам приходилось использовать различные нетривиальные приёмы. И я с улыбкой теперь вспоминаю некоторые из них.

В частности, Альберт Сокин для нейтрализации усилий «коллег» придумал оригинальный ход: несколько раз (когда ситуация становилась совсем «горячей») появлялся слух, что Васильева снимают. Якобы лоббистские усилия Банка России и Минфина сработали, и у президента Ельцина лежит указ о моей отставке. Для большей убедительности мне рекомендовалось в рабочем кабинете рвать бумаги (это было полезно для меня лично, поскольку я склонен накапливать излишнее их количество). Альберт при этом говорил: «Видите, Васильев уничтожает документы!» Выглядело это убедительно, и мои противники на время успокаивались — зачем напрягаться, если они и так добились своего. К тому же такая новость вызывала у них эйфорию — одержана очередная победа. Понятно, что эта «военная хитрость» держалась в абсолютном секрете между нами двоими.

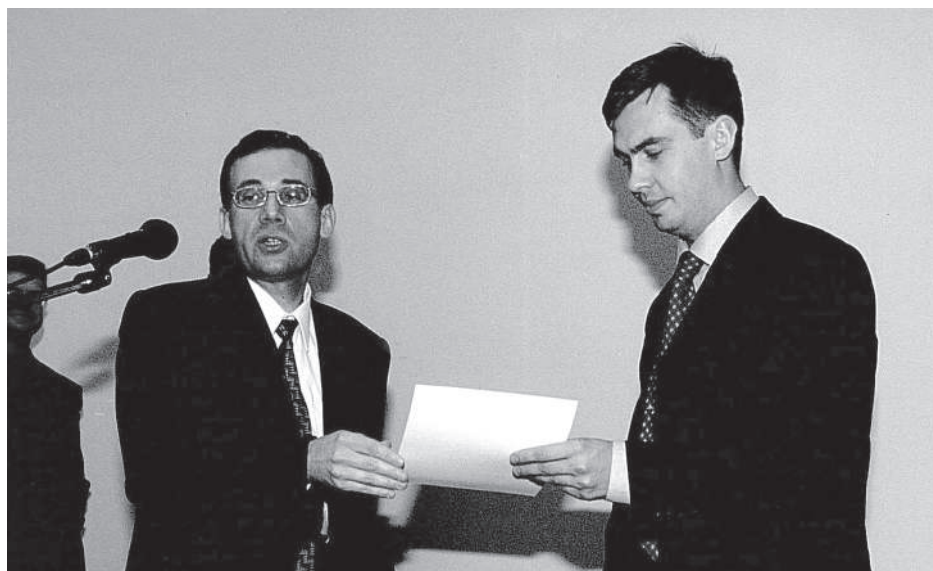
Таким образом мы добивались передышки на месяц или даже два. К тому же главное: после отбоя у наблюдающих за этим цирком появлялось ощущение, что я очередной раз выкрутился и укреплялось убеждение в моей непотопляемости.

В сфере непубличной аппаратной борьбы мне помогали другие факторы. Когда «наши партнёры» из Центробанка, Минфина и аффилированных с ними участников рынка писали жалобы на ФКЦБ (а это бывало достаточно часто и это обычное явление в бюрократической среде) в правительство, то эти жалобы попадали либо к Чубайсу, либо к Черномырдину, которые оба меня поддерживали и хода бумагам не давали.

Дмитрий Валерьевич ВАСИЛЬЕВ



Дмитрий Васильев вручает грамоту Андрею Перельгину. Между ними Александр Колесников



Дмитрий Васильев вручает грамоту Ивану Тырышкину. 1998 год



Дмитрий Васильев вручает грамоту Светлане Ларминой. 1998 год



Дмитрий Васильев на Бирже «Санкт-Петербург». 1997 год

Приход таких жалоб в Администрацию Президента тоже не давал никакого результата. Не знаю, возможно, причина этого, что, как объяснили мне много-много позже знакомые из Администрации Президента, в том, что Ельцин как опытнейший аппаратчик предпочитал снимать как раз тех, на кого практически не жаловались. В его глазах именно это было явным признаком бездельника — не работает, поэтому не затрагивает интересов других организаций и лиц, соответственно на него и не пишут.

В 1995 году на Доклад ФКЦБ о развитии российского рынка ценных бумаг, в котором мы немного покритиковали развитие рынка ГКО, в ЦБ и Минфине была очень резкая реакция. Это подтверждало, что мы попали в точку. Хотя позже на словах нам пришлось отступить и заявить публично, что мы считаем рынок ГКО достаточно эффективным, а специалистов из ЦБ и Минфина прекрасными профессионалами, дело мы сделали: ФКЦБ своей критикой сняла с себя часть будущей ответственности за проблемы на неподконтрольном ей, но крайне важном для развития всего рынка ценных бумаг рынке ГКО.

Отмечу также, что определённую часть наших предложений о реформировании рынка ГКО — в частности, о расширении круга допущенных к торгам инвесторов (за счёт региональных и иностранных инвесторов), увеличения числа торговых площадок по вторичной торговле за счёт региональных бирж — коллеги из Минфина и Центробанка на практике реализовали.

Понятно, что многим профессиональным участникам рынка наши публичные конфликты с ЦБ и Минфином не нравились (и мой скандальный имидж создавал мне проблемы для последующей карьеры), но поставленные передо мной задачи заставляли идти выбранным путём.

Войны между ведомствами всегда прерываются временными перемириями. В 1996–1997 годах мы неоднократно пытались помириться с ЦБ, и даже написали весной 1996 года совместную с коллегами Концепцию развития рынка ценных бумаг. 1 июля того же года она была одобрена указом президента.

После мощных новых конфликтов с Центробанком весной 1997 года (когда мы упорно отвлекали СМИ от событий с восстанием вкладчиков в Албании) мы согласились позже (29 мая 1997 года) подписать по итогам совещания у Чубайса Протокол согласования разногласий по вопросам регулирования рынка ценных бумаг. В этом документе



Октябрь 1999 года. На первом ряду члены ФКЦБ: Б.Хуллахчиев А. Колесников Д. Хилгов Д. Васильев И. Бажсан

наши коллеги «застолбили» свои права по участию в регулировании рынка ценных бумаг, в том числе сформулировали то, что они хотят сделать в депозитарном деле, а также их права по регулированию деятельности коммерческих банков на рынке ценных бумаг. Позже мы разработали и совместную концепцию по депозитарным вопросам (совместно с Минфином и ЦБ).

Хочу попутно пояснить, что, если для Андрея Козлова депозитарная деятельность была главным приоритетом, для меня же — это был не главный вопрос, который хорошо было бы решить более грамотно, но далеко не являющийся принципиальным.

«Наши партнёры» непредусмотрительно также закрепили в указанном Протоколе свою монополию на регулирование рынка ГКО и особые права по регулированию деятельности банков на рынке ценных бумаг: это вышло им боком в августе 1998 года.

После этого мы перестали опять на некоторое время ссориться с ЦБ и Минфином и сосредоточились на строительстве ФКЦБ. Хотели центробанковцы создать НДЦ, пожалуйста. Мы с Козловым даже подписали (в январе 1998 года) совместный документ по вопросам недопущения совмещения некоторых видов деятельности на рынке ценных бумаг, этот документ «бил» прежде всего по расчётному депозитарию ОНЭКСИМа.

Кстати, хочу выразить своё глубочайшее уважение высочайшему профессионализму и абсолютной личной честности, трагически погибшему на своём посту Андрею Андреевичу Козлову! Нас разделяло многое, но мы оба стремились в силу своего понимания сделать что-то полезное для страны.

Кроме того, мы готовы были дать и дали коллегам из Центробанка генлицензию с правом лицензировать свои подопечные коммерческие банки. Но делиться своими полномочиями с Центробанком без боя было нельзя: нужен был «информационный шум»... Что и было сделано.

Правда, к моему большому сожалению, когда Центробанк после дефолта в нарушение Закона «О рынке ценных бумаг» сам у себя зарегистрировал выпуск своих собственных так называемых бобров (облигаций Банка России), то эту генлицензию пришлось отобрать.

Для нас было важно, чтобы Центробанк и Минфин не лезли в решение проблемы обманутых вкладчиков. К счастью для дела коллеги из этих ведомств предпочитали рассказывать друг другу и публике «о высокой надёжности рынка ГКО» или обсуждать специфику



*Анатолий Чубайс и Дмитрий Васильев ставят автографы
на ваучер автора книги. 2018 год*

операций по счетам «лоро», «ностро», оставляя мне «грязную работу» общения с разъярённой толпой вкладчиков...

Вместо эпилога

Закон о защите прав и законных интересов инвесторов был последним большим моим делом.

Главные задачи, которые были поставлены в момент создания ФКЦБ осенью 1994 года — решить проблему обманутых вкладчиков, создать нормативно-законодательную базу для рынка ценных бумаг и ФКЦБ, как работающего органа регулирования этого рынка, — были в основном выполнены.

И осенью 1999 года я, наконец, действительно ушёл в отставку. На этом история моей работы в комиссии закончилась.