

*Игорь Иванович
БАЖАН*



**ПОСЛЕДНИЙ АКСАКАЛ ПЕРВОЙ
КОМАНДЫ ФКЦБ РОССИИ**

Во времена перестройки, когда кризисные явления в экономике стали проявляться системно, секретари ЦК КПСС, в частности, Л. Н. Зайков и Н. Н. Слюньков, стали проводить совещания с руководителями крупных предприятий, определяющими экономику страны. Я к тому времени стал секретарём партийной организации завода с правами райкома и также был среди приглашённых. Эти встречи только усилили чувство некоей тупиковости или безнадежности. Взгляд на события того времени как единое целое позволил осознать, что развал большой страны произошёл не из-за чьей-то злой воли, а по объективным экономическим причинам. Можно сколько угодно сожалеть, но это случилось!

Приватизация на марше

В 1990 году поиски выхода из экономического кризиса привели Московский горисполком к созданию Управления развития рыночной экономики и предпринимательской деятельности. Вскоре управление стало подразделением Правительства Москвы.

1992–1995 –
заместитель начальника
Управления Государственного
комитета РФ по управлению
государственным имуществом;

1995–1996 –
секретарь Федеральной
комиссии по ценным бумагам
и фондовому рынку при
Правительстве РФ
(ФКЦБ России);

1996–2000 –
первый заместитель
председателя ФКЦБ России;

2000 – 2011 –
заместитель руководителя
Аппарата Комитета Госдумы РФ
по собственности

Волею судьбы мне также пришлось влиться в состав его сотрудников. Задачей управления стало правовое обеспечение предпринимательской деятельности, экономических реформ в столице. Занимались мы и правовым обеспечением реорганизации административного деления Москвы на новых принципах — формирования административных и муниципальных округов. Тем временем в стране после августа 1991 года произошли большие изменения. Молодые либералы, пришедшие реформировать экономику, столкнулись с нехваткой кадров. Особенно по такому специальному вопросу, как приватизация. В феврале 1992 года меня с группой коллег (управление почти в полном составе) пригласили на работу в только что созданный Государственный комитет по управлению государственным имуществом РФ. Вначале я стал экономическим советником, вскоре заместителем начальника Главного управления государственной программы приватизации. Владимир Сергеевич Палютин возглавил это управление. Также с нами пришли: Игорь Борисович Липкин, возглавивший управление методологии (будущий председатель РФФИ), Виктория Павловна Волкова, Алексей Владимирович Никонов, Наталья Алексеевна Левадная.

Помню, как мы вошли в переданный нам абсолютно пустой кабинет и получили первое задание: срочно организовать рабочие места, набрав в пустых ещё тогда коридорах столы и стулья, чтобы немедленно приступить к анализу имеющихся предложений. А в наследство мы получили пять мешков писем разных институтов, чиновников и депутатов всех уровней с предложениями (взглядами) о путях реформирования экономики государства. Там были предложения на любой вкус: и от коммунистов, и от либералов!

Наши приватизационные действия не были первыми. Следует помнить, что до этого Верховный Совет СССР 1 июля 1991 года принял свой Закон № 2278-1 «Об основных началах разгосударствления и приватизации предприятий». И хотя в нём Фонду государственного имущества Союза ССР поручалось до 1 сентября 1991 года лишь разработать и представить в Верховный Совет СССР «Программу первоочередных мероприятий по разгосударствлению и приватизации предприятий, находящихся в общесоюзной собственности», некоторые коллеги до 21 августа уже сумели многое приватизировать!

Мы же в первую очередь, выполняя принятую 26.12.1991 Правительством России программу приватизации на 1992 год, засели за проект Государственной программы приватизации. И подготовили 12 или 13 её черновых вариантов. Предварительно обсудив технологию её проведения, мы тогда поняли, что идея Закона РСФСР «О приватизации

государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», принятого 3 июля 1991 года о введении именных чеков, не приемлема для сложившейся в стране обстановки. Рассчитывать, что неподготовленные люди, те же бабушки, придут на почту заполнять многочисленные и длинные бланки договоров, необходимые для ведения реестров именных ценных бумаг, было нереально! Тогда мы предложили внедрить положение о приватизационном чеке на предъявителя.

Закон 1991 года предусматривал пять способов приватизации государственной собственности: продажа предприятия по конкурсу, на аукционе, продажа долей (акций) в капитале предприятия, выкуп арендованного имущества, преобразование предприятия в акционерное общество. Другой Закон РСФСР № 1529-1 «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР» от 3 июля 1991 года, который предусматривал открытие для каждого гражданина Российской Федерации именных приватизационных счетов, зачисления на них средств, поступающих от государства для их дальнейшего использования исключительно для оплаты выкупаемого у государства приватизируемого имущества. — *Прим. авт.-сост.*

Хотелось отметить, что А.Б. Чубайс и его коллеги стояли тогда на жёсткой позиции, что приватизация должна проходить за деньги. И только за деньги. То есть даже ваучер должен был выкупаться. Однако Верховный Совет РСФСР настоял на том, что раз приватизируется всенародная собственность, создаваемая трудом поколений, то какая-то её часть должна быть бесплатно равномерно распределена. Так появился гибрид-урод платно-бесплатной приватизации с тремя вариантами.

Вариант 1. До 25% именных привилегированных (неголосующих) акций безвозмездно единовременно передавались всем членам трудового коллектива приватизируемого предприятия; до 10% обыкновенных акций продавались по подписке членам трудового коллектива со скидкой 30% от их номинальной стоимости и с предоставлением рассрочки до трёх лет; должностные лица администрации имели право приобрести до 5% обыкновенных акций по их номинальной стоимости.

Вариант 2. Всем членам трудового коллектива приватизируемого предприятия предоставлялось право приобретения обыкновенных (голосующих) акций, составляющих до 51% от величины уставного капитала. Безвозмездная передача акций не предусматривалась.

Вариант 3. Если группа работников предприятия брала на себя ответственность за выполнение плана приватизации предприятия, недопущение его банкротства и получала согласие общего собрания трудового коллектива на заключение соответствующего договора на срок не более года, то членам такой группы предоставлялось право (опцион) на приобретение по истечении указанного срока и при выполнении условий упомянутого договора 20% обыкновенных акций предприятия по их номинальной стоимости. В случае невыполнения группой условий договора право (опцион) утрачивалось и акции поступали в продажу в установленном порядке. — *Прим. авт.-сост.*

Наконец, 26 или 27-й вариант был принят: 11 июня 1992 года Верховный Совет РФ своим Постановлением № 2980-1 утвердил Государственную программу приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год.

Приватизация в России началась с вступления в силу Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 года № 341 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий», утвердившего Основные положения Государственной программы приватизации на 1992 год. Далее был принят Указ Президента Российской Федерации от 29 января 1992 года № 66 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий», утвердивший ряд документов, фактически создававших механизм массовой приватизации и урегулировавших основные процедурные вопросы реализации приватизационных мероприятий.

Были приняты следующие документы: Временное положение о порядке подачи, оформления и принятия к рассмотрению заявки на приватизацию государственного, муниципального предприятия в Российской Федерации; Временные методические указания по оценке стоимости объектов приватизации; Временное положение о преобразовании государственных и муниципальных предприятий в открытые акционерные общества; Временное положение о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на аукционе; Временное положение о приватизации государственных и муниципальных предприятий по конкурсу; Временное положение о порядке использования в 1992 году при приватизации средств фондов экономического сти-

мулирования и прибыли государственных и муниципальных предприятий; Временное положение о работе комиссий по приватизации. — *Прим. авт.-сост.*

Сразу после этого 1 июля вышел Указ Президента Российской Федерации № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества». На его основании в России была начата массовая приватизация предприятий. Все средние и крупные государственные предприятия до 1 ноября 1992 года в обязательном порядке должны были быть преобразованы в акционерные общества открытого типа. Был разработан и предложен типовой устав АО.

Почти одновременно в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации», началась выдача приватизационных чеков народу. Каждый гражданин Российской Федерации получал право на один приватизационный чек выпуска 1992 года номинальной стоимостью 10 000 рублей.

Мы разработали соответствующее Распоряжение Госкомимущества России от 20 августа 1992 года № 369-р, согласно которому выдача чеков должна была проходить с 1 октября по 31 декабря 1992 года. Однако после рассмотрения этого вопроса на заседании Верховного Совета РФ 17 декабря 1992 года новым распоряжением № 1193-р (от 22 декабря 1992 года) этот срок был продлён до 31 января 1993 года.

Таким образом, мы в 1992 и 1993 годах и приняли участие в проведении первого этапа российской приватизации.

Рынок ценных бумаг на большой дороге

Тогда же началось проведение Всероссийских чековых аукционов, организуемых зампредом Госкомимущества Д. В. Васильевым. Сразу встал вопрос, как регистрировать права собственности в тысячах появившихся тогда «акционерках».

Так появилась необходимость оперативно организовать рынок ценных бумаг — площадку защиты прав появившегося класса собственников, развития российской экономики, привлечения инвестиционных средств. Делать это было нелегко, так как приватизация, конечно, имела определённый негативный ореол. Такие громадные преобразования соб-

ственности сложно провести с всеобщим удовлетворением. Вспоминаю случай, когда приватизировались два соседних немосковских предприятия. Один (машиностроительный) завод с 10 000 работающими на нём людьми был приватизирован по второму варианту, а затем на чековом аукционе небольшое число «продвинутых» управленцев завода за 82 ваучерами приобрели пакет в 29%. И в конце концов завод разорился, так как в период неплатежей за его объективно нужную продукцию оказалось некому расплачиваться. Завод холодильных установок, расположенный рядом и приватизированный примерно таким же способом, наоборот, расцвёл, так как его продукция оказалась чрезвычайно востребована растущей торговлей. В этом не было ни малейшего достижения местного менеджмента. Так что о справедливости тех лет говорить действительно зачастую не приходится!

Однако приватизация делалась не ради приватизации, а для того, чтобы найти экономические стимулы для развития. Для реализации стоящих задач необходимо было формировать определённую инфраструктуру.

Так, 9 марта 1993 года вышло Постановление Президента РФ № 163-рп, утвердившее состав и Положение о Комиссии по ценным бумагам



В Тайбэе на Тайване. 1997 год

и фондовым биржам при Президенте Российской Федерации. Её председателем стал заместитель начальника Государственно-правового управления президента Руслан Геннадьевич Орехов.

Состав этой первой специализированной комиссии я хотел бы назвать. Это заместитель министра финансов Российской Федерации Сергей Васильевич Горбачёв (заместитель председателя комиссии); заместитель председателя Госкомимущества России Дмитрий Валерьевич Васильев (заместитель председателя комиссии); заместитель начальника управления Минфина России Михаил Вениаминович Антонов; начальник управления Минфина России Белла Ильинична Златкис; начальник управления ГКАП России Кашеваров Андрей Борисович; начальник управления ценных бумаг Банка России Андрей Андреевич Козлов; начальник отдела ценных бумаг Российского фонда федерального имущества Сергей Анатольевич Михайлов и эксперт Госкомимущества России Альберт Владимирович Сокин.

Из-под пера этой комиссии вышло только два документа. Но каких! О регистраторах и депозитариях! 14 апреля 1994 года протоколом комиссии № 2 по существу впервые даётся нормативно закреплённое определение депонента, договора счёта депо, счёта депо, безналичной формы



Дмитрий Васильев, Игорь Бажан, Ирина Лазарева, Георгий Цаплин

выпуска ценных бумаг. В нём впервые даются важные определения. Депозитарная деятельность — это «предоставление услуг по хранению ценных бумаг и/или учёту прав на эти ценные бумаги». А безналичная форма выпуска ценных бумаг — это «форма выпуска ценных бумаг, при которой все ценные бумаги данного выпуска помещаются на хранение в депозитарий или у реестродержателя, а права по ценным бумагам отражаются в виде записи в учётном регистре депозитария или в регистрационном журнале реестродержателя».

Сразу после этого 18 апреля Госкомимущество РФ утвердил «Положение о реестре акционеров акционерного общества» № 840-р. После него стали появляться новые фирмы — специализированные регистраторы. В Положении впервые говорилось, что функции брокера и реестродержателя не совместимы, если речь идёт об одном эмитенте. В нём также было указано, что выписка из реестра акционеров не является ценной бумагой, её передача от одного лица к другому не означает совершение сделки и не влечёт переход права собственности на акции. Выписка из реестра только подтверждает право собственности на акции.

А 20 апреля Госкомимущества принял Положение о депозитариях, утверждённое распоряжением № 859-р.

Комиссия в том виде существовала недолго. Появление в стране миллионов пострадавших от деятельности финансовых пирамид и резкий рост социальной напряжённости в обществе заставили руководство страны искать контрмеры по выходу из ситуации.

Указом Президента РФ № 2063 от 4 ноября 1994 года эта задача по сути возлагалась уже на новую комиссию. Создавалась она уже как федеральный орган власти, а руководство комиссией было возложено на первого заместителя председателя Правительства РФ Анатолия Борисовича Чубайса. Этой комиссии был придан статус министерства. А довольно странное её название и подчёркивание «при Правительстве Российской Федерации» только отражало споры, часто политические, того времени. Ещё в 1993 году были предложения подчинить её и Верховному Совету РФ, но коль скоро она должна была по сути своих функций входить в состав органов исполнительной власти и неоконченные споры вокруг статуса Администрации Президента привели к тому, что федеральный орган системы исполнительной власти получил в конце концов в своём названии «довесок» — «при Правительстве Российской Федерации».

В конце апреля 1995 года вышло Постановление Правительства «О секретаре Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому

рынку при Правительстве Российской Федерации». Меня утвердили на эту должность. По статусу секретарь Федеральной комиссии назначался на должность и освобождался от неё только решением правительства. В Комиссии было уже 22 человека (из них двое — Д. В. Васильев и я — освобождённые) и по одному представителю от заинтересованных ведомств в ранге не ниже заместителя министра.

Поэтому Д. В. Васильеву и мне, собственно, и выпала доля сформировать рабочий аппарат комиссии.

Такой принцип формирования ФКЦБ России в то время и сегодня считаю наиболее правильным. Если бы комиссия была создана как постоянно действующий орган и как отдельное ведомство, но без пред-



*Игорь Бажан
подписывает
благодарности*

ставителей других ведомств, то, беря во внимание межведомственные противоречия, существующие тогда, и «технология» согласования документов, так необходимая нормативно-правовая база рынка ценных бумаг у нас появилась бы значительно позже!

Персональный состав комиссии, как известно, был определён ноябрьским 1994 года Указом ПРФ, а первое её рабочее заседание состоялось уже в январе 1995 года.

Первое заседание этой комиссии, как и все последующие, проходило в Белом доме, поскольку до июля 1995 года не было определено место нашей дислокации. Так вот на этом первом заседании комиссии, которое собрал А.Б. Чубайс как её председатель в Белом доме, наши коллеги высказали пожелание уже к следующему заседанию увидеть подготовленными к рассмотрению проекты постановлений по восьми или девяти вопросам. Очевидно, проверяли «на стойкость». Аппарата у комиссии ещё не было. В ней на постоянной основе работал (был оформлен) только Д.В. Васильев. Более того, я формально числился ещё в Госкомимущество, а ясности, в каком порядке должен назначаться секретарь комиссии, появилась только к апрелю 1995 года, хотя в указе президента моя фамилия в этом качестве уже значилась!

Возможно, кто-то хотел разбить наш тандем — было видно, что мы единомышленники. Несмотря на то, что он либерал, а я — бывший «партократ», но оба мы искренне желали продвижению своей страны. И это не высокие слова.

Однако этот вызов мы приняли и через две недели, на новое заседание принесли все заявленные проекты документов! Конечно, мы смогли это сделать, потому что имели предварительные наработки. Комиссия тогда за три часа успела рассмотреть примерно только полтора вопроса, но мы доказали наш серьёзный настрой на продуктивную и эффективную работу! Это дало возможность Анатолию Борисовичу дать понять всем собравшимся, что они не статисты и комиссия не формальная временная комиссия, одна из создаваемых по случаю и без случая, а важный орган власти. А значит, и её члены — сотрудники органа власти. Со всеми вытекающими последствиями! И в случае если они не будут в ней серьёзно работать, то потеряют место не только в комиссии, но и в основном ведомстве, делегировавшем их! Чубайс это чётко заявил уже на втором заседании комиссии.

Большинство это заявление вице-премьера поняли правильно, и ответственность членов комиссии можно продемонстрировать на поведении опытного чиновника, первого заместителя министра финансов

(в 1995 году) Виталия Григорьевича Артюхова. Он сидел на заседаниях рядом со мной, и я мог видеть, что в его документах под каждым рассматриваемым вопросом была информация, подготовленная его сотрудниками: отношение министерства к тому или иному пункту проекта с соответствующими аргументами. Это было возможно, так как по требованию А. Б. Чубайса, каждый член комиссии (как обычно, в нормальном министерстве) получал документы за три дня до их рассмотрения. Благодаря их критике мы получали профессиональную экспертизу.

И, наоборот, если мы не получали замечаний, у нас с Васильевым в душе холодело. А не задумали ли наши коллеги «итальянскую забастовку», чтобы мы приняли какую-то несуряцицу, а они над нами потом посмеются. Конечно, не совсем «солидные» настроения нас посещали, но время было суровое, а интересы ведомств сильно расходились. Отвечать-то за всё в конце концов пришлось бы нам как освобождённым стоно начальникам!

А существующие противоречия между ведомствами проявлялись довольно часто, но в целом удалось работу наладить.

Такая система подготовки документов действовала во времена второй комиссии, то есть до 1996 года. Впоследствии эта роль перешла к Экспертному совету, который был создан в соответствии с нормами ФЗ «О рынке ценных бумаг» — апрель 1996 года). Без предварительного рассмотрения им проектов нормативных актов мы не могли их принять. Он имел право «вето» на любой нормативный акт комиссии!

Кстати, Польша для согласования интересов государства и профучастников пошла по другому пути: у них комиссия состояла из двух частей — чиновников и людей, делегированных с рынка. Аналогичная схема была у французов.

Во времена комиссии (1994–1996 годы) было принято и решение, освобождающее от обязательной регистрации принятых комиссией нормативно-правовых актов в Минюсте. Было понимание, что, если мы пойдём получать визы в ведомствах, всё увязнет в согласованиях (да и комиссия, как выше я напомнил, специально создавалась на межведомственной основе). Это правило действовало вплоть до 1999 года (Федеральный закон от 26 ноября 1998 года № 182-ФЗ по этому поводу был опубликован 02.12.1998). Тоже была по сути реализована попытка затормозить нашу активность в формировании нормативно-правовой базы.

Работа с новым рабочим аппаратом комиссии мне приносила удовлетворение. В основном он был составлен из молодых квалифицированных ребят, уже по разным каналам усвоивших рыночные подходы

к организации экономики и даже знавших, что такое «ценная бумага». Сорокалетние, как я, работали в основном во вспомогательных подразделениях — ХОЗУ, бухгалтерии! Поэтому, когда в июне 1995 года мы получили наконец распоряжение правительства о выделении помещения под комиссию, а также защитили в Минфине (а это была ещё одна особая на старте «эпопея») смету затрат на содержание аппарата комиссии, мы уже имели возможность набирать сотрудников. Иван Тырышкин, возглавлявший тогда Департамент по работе с профессиональными организациями на рынке ценных бумаг, даже давал объявления о наборе специалистов через Интернет, и люди шли.

В связи с уходом А.Б. Чубайса из правительства (назначен руководителем Администрации ПРФ) встал вопрос о новом председателе комиссии. Думается, что с учётом реальной роли в комиссии и явного лидерства 22 марта 1996 года Борис Ельцин своим указом № 413 председателем ФКЦБ назначил Дмитрия Валерьевича Васильева. При этом было установлено, что должность председателя Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации является государственной должностью, равной по статусу должности федерального министра.

Он получил право иметь одного первого заместителя и трёх простых заместителей. В этом решении уже просматриваются нормы, принятого вскоре ФЗ «О рынке ценных бумаг», хотя персональный состав комиссии, созданной в соответствии с нормами Указа Президента Российской Федерации от 4 ноября 1994 года № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации» сохранился за исключением некоторых замен.

Но в указе был очень важный пункт о том, что по вопросам обеспечения и восстановления нарушенных прав инвесторов и вкладчиков Федеральная комиссия подчиняется непосредственно Президенту Российской Федерации. Участники рынка той поры помнят проблему «финансовых пирамид» и важность решения задачи по очищению от них фондового рынка. Пришлось создавать Государственную комиссию по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России во главе с премьером правительства и Государственную программу защиты прав инвесторов на 1998–1999 годы.

Был подготовлен проект указа о внесении изменений в персональном составе комиссии, однако он так и не был подписан, но комиссия в старом составе продолжила работу и провела ещё 3 своих заседания по рассмотрению в основном проектов нормативно-правовых актов.

С учётом норм принятого 22 апреля 1996 года ФЗ «О рынке ценных бумаг» 1 июля 1996 года был подписан Указ Президента Российской Федерации № 1009, утвердивший Положение о Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг и переназначивший её председателем Дмитрия Васильева. В соответствии с Положением ФКЦБ России является коллегиальным органом и состоит из 6 человек. Распоряжениями Президента Российской Федерации от 20 июля 1995 года членами Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг назначены:

Бажан Игорь Иванович – первый заместитель председателя ФКЦБ России,

Руколеев Юрий Петрович – секретарь ФКЦБ России,

Завадников Валентин Георгиевич – заместитель председателя ФКЦБ России,

Зуев Константин Эдуардович – заместитель председателя ФКЦБ России,

Колесников Александр Степанович – заместитель председателя ФКЦБ России.

Приказом председателя ФКЦБ России функциональные обязанности были распределены между членами комиссии следующим образом.

Игорь Бажан будет курировать общие вопросы и деятельность департаментов по контролю за исполнением законодательства на рынке ценных бумаг.

Юрий Руколеев будет курировать юридический департамент ФКЦБ России и отвечать за подготовку заседаний комиссии.

Валентин Завадников будет контролировать деятельность региональных отделений ФКЦБ России, отвечать за взаимодействие с региональными органами законодательной и исполнительной власти, а также отвечать за развитие инфраструктуры рынка ценных бумаг в регионах. Константин Зуев будет исполнять обязанности статс-секретаря ФКЦБ России, отвечая за взаимодействие комиссии с Государственной думой и Советом Федерации Федерального собрания.

Александр Колесников будет отвечать за вопросы регулирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг и курировать Департамент государственных, муниципальных и корпоративных ценных бумаг.

Пресс-служба ФКЦБ России. 26.07.1996.

Этим указом Федеральная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации и была преобразована



Фото Сергея Авдеевского

Борис Березовский и Евгений Киселёв

в Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг как её правопреемник. Члены ФКЦБ приравнивались по статусу к замминистрам.

К тому времени в России уже были все предпосылки для создания цивилизованного фондового рынка. Споров и баталий хватало, даже премьеру страны — В. С. Черномырдину в ходе визита в США пришлось специально заявлять о том, что стране нужен центральный депозитарий (иначе было трудно успокоить страсти и противодействовать этому процессу как наших, так и западных профучастников).

Кстати, после выхода 16 сентября 1997 года Указа Президента РФ № 1034 «Об обеспечении прав инвесторов и акционеров на ценные бумаги в Российской Федерации», в котором декларировалось создание ГУП «Центральный депозитарий — Центральный фонд хранения и обработки информации фондового рынка», мы ездили на Ломоносовский проспект, смотрели здание ФАПСИ, в котором предлагали разместить новую структуру. После этого посещения мы с Васильевым поняли, что принимать это предложение нельзя — это троянский конь. Информацию, поступающую туда, регулятор контролировать не будет. Вот уж где могло появиться раздолье для инсайда!

Игорь Иванович БАЖАН



Фото Сергея Авдеевского

Борис Немцов и Виктор Черномырдин

В.Д. Васильев говорил (а самое главное, так и поступал) о создании национального рынка ценных бумаг, в котором основная масса бумаг будет обращаться в России, в котором участники будут получать доход не с помощью инсайдерской информации, а благодаря своим мозгам, анализируя открытую информацию и принимая правильные решения.

Мы искренне за это боролись! Несмотря на лица. В 1997 году нам пришлось поправлять действия (на наш взгляд, неверные) Анатолия Борисовича Чубайса, а через две недели выступать против действий Бориса Абрамовича Березовского. Оба в то время были на пике влияния. Покойный Альберт Владимирович Сокин постоянно повторял: «Ваше спасение, ребята, — это чистые руки! К вашим пальцам не должно прилипнуть ни копейки!»

Но нас с Васильевым в этом убеждать не было необходимости. Мы придерживались этих принципов по идейным соображениям! Даже с мелкими попытками использовать место в корыстных целях мы боролись безжалостно. Любые действия, подтверждающие настроение принять от посетителей коробку конфет, например, за «содействие», приводили неизбежно к тому, что мы прощались с такими сотрудниками!



Бембя Хулхачиев. Сидит — нач. хоз. управления Георгий Цаплин

Как некий компромисс с традициями «от жизни» допускалось принимать 8 Марта женщинам цветы и на Новый год календари (но использование на рабочем месте календарей с фирменной символикой, особенно профучастников, не поощрялось).

Поэтому и появился знаменитый ящик для приёма корреспонденции на первом этаже ФКЦБ России, для того чтобы было минимальное число контактов между чиновником и заявителями. Все документы мы принимали через него, потом они регистрировались, и я контролировал, чтобы соблюдалась очерёдность прохождения документов и сроки их исполнения.

Я лично три или четыре раза подавал в верха записку, что рынку нужен закон об аффилированных лицах и инсайдерской информации. Но нам отвечали, что для этого ещё не пришло время. Однажды мы подписали уже совместное письмо об этом с вице-премьером А.Я. Лившицем. И опять никакого результата. Это несмотря на то, что на нас давил МВФ, ссылаясь на общепринятую в мире практику. Конечно, были противники наведения порядка, из правительства периодически поступали звонки, что тот или иной документ надо придержать и не принимать. Но всё это было для нас под завесой тайны.



Игорь Бажан, Дмитрий Хилов, Дмитрий Васильев, Бембя Хулхачиев

Кстати не рассмотренный до сих пор (!) хотя бы в первом чтении, законопроект «Об аффилированных лицах» был внесён в Думу ещё в 1999 году депутатами-коммунистами. Так что есть над чем задуматься.

А работы было очень много. Пошло массовое лицензирование регистраторов и депозитариев. После выхода закона в 1996 году пошли «профики». В то время в аппарате комиссии работало уже около сотни человек, но они с трудом справлялись со всё возрастающим объёмом работы. Наши молодые ребята уходили домой в 10–11 часов вечера. Да и то потому, что самому приходилось порой умерять их «боевое рвение» и просто прогонять сотрудников домой.

В то же время нашей целью было сделать так, чтобы все профучастники как можно быстрее узаконили своё положение, получили соответствующие лицензии и смогли начать работать. Поэтому контакты с ними, конечно, были. Приходилось порой перед заседанием комиссии, чтобы не срывать процесс, оперативно просить заявителя что-то исправить. Но я при этом инструктировал сотрудника: если спустился вниз за документами, прежде чем вновь подняться к нам на 13-й этаж, проверь — не лежит ли в пакете что-нибудь «зелёное». В этом случае, не прикасаясь к этим «ценным бумагам», следует вызвать начальника управления. Понималось, что не исключена ситуация, когда по выходе из лифта сотрудника могли встретить люди в штатском и никого уже не волновало бы, какую должность он занимает. Будет сообщено, что взят с поличным чиновник ФКЦБ! И, к сожалению, такие попытки спровоцировать ситуацию были, чтобы доказать, как представляется, «что в России всё, как обычно».

В нашем штатном расписании потом в разное время значилось и 299, 282 и 263 человека. Цифры эти «усыхали» после очередных совершенствований структуры. Однажды мы были даже готовы перевести в этом случае часть работников, занимающихся лицензированием и контролем за регистраторами (а их было больше 500!) в саморегулируемую организацию. Для примера, в Государственном комитете Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства, созданном незадолго до нас, Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 года, сразу предусмотренный штат сотрудников оказался в два раза больше нашего. Но, с другой стороны, нас постоянно держали на «голодном пайке» и с помещениями. Так что если бы добились адекватной штатной численности, то разместить столько народу, всё равно не было бы возможности. Поэтому больше 180–190 человек мы не набирали никогда (такой же штат был у коллег, например, в Украи-

не, при несравнимом объёме рынка). И поэтому комнаты были «перенаселены» сотрудниками. Чтобы избежать вредного излучения от тех ещё примитивных мониторов компьютеров и защитить здоровье сотрудников, хотя бы таким образом, пришлось давать указание развернуть компьютеры излучающей частью к стенкам (а ребятам и девочкам приходилось за ними проводить по десять часов). Искали наиболее эффективные защитные экраны, другие средства защиты. Сегодня это возможно воспринимается как данность, но так начиналась трудовая жизнь регулятора.

Зарплаты у всех нас были небольшие. Но у всех было романтическое ощущение, что мы делаем что-то очень нужное стране.

Правда, однажды я столкнулся с тем, что во время собеседования на мой вопрос, почему молодой человек оставляет крупную компанию и большую зарплату меняет на нашу мизерную, причём он претендовал на незначительную должность в комиссии, получил ответ: «Не волнуйтесь, мне доплатят!» В дальнейшем мы очень внимательно смотрели, чтобы не проглядеть внедряемых к нам «казачков».

Мы одновременно организовывали процесс регулирования, командовали и сами учились. Я никогда не стеснялся сказать, что чего-то не знаю. И к этому приучал сотрудников. После того как они прошли «курс молодого бойца» и становились специалистами в своём направлении, я их призывал аргументированно поправлять меня или других членов комиссии, когда они считают, что мы не правы. Более того, я им говорил, что накажу каждого, кто не сделает это из-за ложной скромности. Ведь специализация из-за огромного объёма работы достигла такого уровня, что начальник управления ПИФов Светлана Владимировна Лармина говорила, что не понимает, чем занимается управление Ивана Александровича Тырышкина, а он, соответственно, чем занимается её подразделение. Быть умным по всем направлениям уже было практически невозможно.

Работала с нами и группа консультантов Ресурсного центра. Первое время большинство из них были иностранцами. Постепенно соотношение менялось в сторону отечественных специалистов. Это была чёткая позиция Руслана Орехова, возглавлявшего помимо работы в Администрации Президента, Фонд развития фондового рынка. Я сам был членом их наблюдательного совета, и мы доказывали иностранным коллегам, что готовы к сотрудничеству, если не менее 50% экспертов будут нашими.

Ещё в 1995 году мы стали работать над документацией по ПИФам. Было подготовлено, кажется, 27 постановлений ФКЦБ, регулирующих

всю деятельность паевых фондов — от их открытия и до закрытия. Это была попытка противодействовать фирмам «Рога и копыта», многочисленным финансовым пирамидам, предложить цивилизованные пути аккумулирования свободных средств населения. Это был наш принцип комплексной подготовки взаимосвязанных нормативных актов. И всегда мы ориентировались на принцип — «не превысить требований, чтобы не создать лишние препоны к развитию рынка».

Нашей задачей того периода была ликвидация правового вакуума, который наблюдался ещё в большинстве сфер функционирования фондового рынка. В частности, тогда же мы начали бороться с нарушениями законодательства со стороны брокеров и регистраторов. Были подготовлены законодательные акты, призванные обеспечить защиту прав инвесторов. Были достигнуты необходимые договорённости с правоохранительными органами и подготовлены соответствующие поправки в Уголовный кодекс. Мы рассчитывали, что эти меры благотворно повлияют на инвестиционный климат страны. Другое дело, что законодатель не поддержал наши представления в то время.

Связи с границей

В стране, как я уже говорил, катастрофически не хватало ресурсов, и было понятно, что нужен рынок ценных бумаг.

Многие воспринимают его как неуправляемый базар, а в действительности системе надзора и контроля над ним в США могут позавидовать наши сотрудники ФСБ! И при всём уважении к свободам личности, каждый американец понимает, что в любой брокерской конторе его телефоны контролируются, все соединения фиксируются и информация о них хранится два года. Делается это для борьбы с использованием инсайда. Имеет свои каналы сбора информации и соответствующая регулирующая комиссия. Кроме того, что любая брокерская фирма проводит постоянный внутренний надзор за всеми сотрудниками, КЦБ США сама может проводить служебные расследования. Для того чтобы перенять позитивный опыт в области регулирования и были установлены связи с нашими коллегами из США.

Здесь я хотел бы сделать отступление и сравнить развитие фондового рынка в нескольких странах, начинавших тогда с нуля: России, Польше и Чехии. В 1995 году я был в Польше — изучал опыт функционирования ПИФа «Пионер Первый», пришедшего и на наш рынок.

И тогда председатель их комиссии по рынку ценных бумаг Яцек Соча с завистью и восторгом говорил: «Господин Бажан, нам бы ваши ресурсы!» В то время на Варшавской фондовой бирже торговались акции лишь 9–10 предприятий! Но вместе с тем коллеги рано поняли (и, возможно, здесь им помогла польская эмиграция), какие риски сопровождают фондовый рынок. И они начали создавать тщательно продуманную модель его функционирования и регулирования. Один из первых законов, принятых новыми властями Польши, был Закон о рынке ценных бумаг.

У нашей власти предрержащей, да и у самих профучастников, к сожалению, не хватило такого предвидения. В результате мы имели дело с шестнадцатью только всероссийскими финансовыми пирамидами и полутора тысячами более мелких по стране.

От их регулирования отрёкся и Центральный банк, и Минфин. Особенно когда возникли первые скандалы. Необходимый для пресечения их деятельности закон мы смогли пробить только в 1996 году. А судя по многочисленным фактам «пирамид» в долевым строительстве, мы не многому научились и некоторые свои ошибки не можем изжить до сих пор.

В Чехии процессы проходили подобно нашим: вначале был нерегулируемый бурный рост, затем финансовые пирамиды, от которых чешский рынок не мог долго оправиться!

Для ознакомления с мировым опытом регулирования нами были предприняты меры к вступлению в Международную ассоциацию комиссий по ценным бумагам. В то время её членами являлись соответствующие структуры 117 стран. Членство в IOSKO поднимало и степень инвестиционной привлекательности страны.

Конечно, не всё идеально и у наших соседей. Помню в 1995 году во время поездки в США нас учил прозрачности рынка, важности саморегулирования президент NASDAQ, который в дальнейшем оказался замешанным в крупную финансовую аферу.

Регулированием по рыночному бездорожью

Говоря о дальнейших конфликтных ситуациях на рынке ценных бумаг, следует отметить, что в основе, естественно, лежали коммерческие интересы тех или иных профучастников. И как только мы хотели законодательно цивилизовать рынок, это сказывалось на них.

Например, всё непросто было и с 20-м Постановлением ФКЦБ «Об утверждении Временного положения о депозитарной деятельно-

сти на рынке ценных бумаг Российской Федерации и порядке её лицензирования» (02.10.96). Некоторые нас обвиняют чуть ли не партизанских методах при его принятии. Если они думают, что у нас плохо с памятью, то это не так. До сих пор нет одинакового мнения на его счёт. Многих участников рынка оно полностью устраивало. Но самое главное, что мы очень дорожили мнением Экспертного совета с его правом вето.

Все помнят и конфликты между ФКЦБ и ЦБ РФ. Да, очень разные задачи и интересы у органов, регулирующих рынок ценных бумаг и деятельность банков. Хотел бы в связи с этим вспомнить случай. Как-то я был на заседании Европейского комитета органов регулирования рынков ценных бумаг (Committee of European Securities Regulators, CESR). Её генеральным секретарём тогда был Падио Шопио. В своей вступительной речи он сказал: «Господа, я должен перед вами извиниться. Многим из вас известно, что 17 лет я возглавлял Центральный банк Италии, и все эти годы мне часто приходилось конфликтовать с CONCOB (мест-



Первые семинары по РЦБ. Александр Колесников, Игорь Бажан и представитель Комиссии по ценным бумагам из Прибалтики. Вашингтон, 1996 год

ный аналог ФКЦБ). И только сейчас, когда я изнутри познакомился с вашей работой, я понял, что не всегда был прав!»

У этих органов разные задачи: ЦБ аккумулируют деньги для бюджета, а Комиссия по ценным бумагам организует рынок публичных займов. А значит, и объективно разные задачи!

Мы были всегда принципиальны, наказывали вне зависимости от имён. Когда не утвердили допэмиссию «ЮКОСу» (ещё когда Ходорковский был супервлиятельным), было много шума, но мы были уверены в решении и отстаивали свою правоту, хотя спустя пару лет (аж в 2000 году) эту принципиальность «припомнили» А. С. Колесникову, хотя к тому времени и уже при новом руководстве ФКЦБ России он не курировал процесс регистрации эмиссии ценных бумаг. Да и мне в 2006 или 2007 году пришлось долго объясняться в Следственном комитете, почему не была зарегистрирована допэмиссия «ЮКОСа», хотя коллеги нашли в недрах Министерства антимонопольной политики письмо за моей подписью по этому поводу. Деталей отказа я уже, естественно, не помнил, но письмо было на официальном бланке, а у нас из ФКЦБ ничего не могло выйти постороннего на нём. Использование бланков очень строго учитывалось. Мы с управделами Р. Н. Кульмизевой за этим тщательно следили.

Когда уходил в отставку Дмитрий Валерьевич, в одной из газет вышла статья под названием «А не будет ли жалеть Андрей Андреевич, что он теряет такого собеседника?!». Имелся в виду знаменитый конфликт Васильева с Козловым. И в этом заголовке было много смысла. Я, кстати, неоднократно пытался помирить этих двух умных и достойнейших людей и говорил Васильеву: «Дмитрий Валерьевич, а если бы ты был на месте Козлова, разве ты бы не так действовал порой? Если бы у тебя требовали найти деньги любыми способами, ты бы сопротивлялся?» Хотя от Васильева много чего порой требовали, но он умел быть непреклонным, если вопрос касался принципа.

После отставки Дмитрия Васильева обязанности председателя Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) исполняет первый заместитель председателя комиссии Игорь Бажан. Пока пресс-служба ФКЦБ не располагает информацией относительно того, станет ли Бажан полноправным главой комиссии.

ФКЦБ // Ведомости. 25.10.1999.

Думаю, что любой непредвзятый читатель согласится с мнением о том, что Д. В. Васильев очень много сделал полезного для становления цивилизованного фондового рынка в стране. Как я порой позволял себе шутить, «хотя бы как в Занзибаре», не говоря уже о так называемых странах с развитой рыночной экономикой.

Но его бескомпромиссность в борьбе за чистоту рынка объективно в тех условиях не могла не вызывать ответной реакции у лиц, привыкших пользоваться инсайдерской информацией или своей близостью к «верхам», считающих справедливым и своё особое положение на рынке.

Когда начался поиск нового председателя ФКЦБ, один из претендентов на эту должность лично мне рассказывал, как, по его мнению, быстро и кардинально решить вопрос с использованием инсайда: построить над биржей свинцовую крышу! Чтобы те, кому не нужно, не скачивали информацию! Был и такой уровень понимания проблем у некоторых его противников! Это тоже из жизни тех лет.

В то время мы активно искали пути взаимодействия с профучастниками рынка ценных бумаг. Определённым итогом этой работы и стало принятие в 1998 году постановления ФКЦБ России о саморегулируемых организациях (СРО). Для нас было совершенно ясно, что в такой сфере, как рынок ценных бумаг, регулировать его силами лишь государственных органов не удаётся. Даже в США, где полномочия КЦБ США несравненно шире и опыт функционирования комиссии по надзору за рынком огромный, и то достаточно лиц, желающих воспользоваться инсайдом, или откровенных жуликов. Идеализировать их известное преклонение перед нормами права тоже не стоит. Но избавляются от них зачастую именно во взаимодействии госорганов с местными саморегулируемыми организациями. В частности, путями, о которых упоминал выше. Там понимают, что их наличие — условие устойчивости всей системы!

Мой будущий руководитель и председатель Комитета Госдумы по собственности Виктор Семёнович Плескачевский однажды, обращаясь к конференции СРО арбитражных управляющих, сказал: «Если вы проработаете с сообществом и дадите поправки к любому закону при согласии между собой не менее 75%, я внесу их в Думу, даже не читая, так как буду уверен, что это профессиональное мнение профсообщества и глупостей в нём нет! И не превалируют интересы какой-то конкретной группы лиц».

Так, в принципе и должно бы обеспечиваться в современном мире согласование интересов государства как выразителя публичных интересов с интересами рынка.

13 сентября 1999 года я подписал приказ о снятии Д. В. Васильева с доверия, в связи с его заявлением об увольнении, чтобы никто не обвинил его в корысти.

После ухода Васильева разные борзописцы прочили в новые руководители комиссии то меня, то Колесникова. Не могу отвечать за своего коллегу, но у меня никогда таких мыслей не было, я понимал, что не настолько методологически подготовлен, чтобы продуцировать идеи для всего рынка. А это было в тот момент крайне важно.

В начале февраля 2000 года, сразу после прихода в ФКЦБ, И. В. Костиков дал интервью, в котором заявил, что команда в комиссии профессиональная и он готов с ней работать.

Я понимаю, что бывает, когда люди не хотят работать вместе.

Вся моя трудовая жизнь проходила в режиме 12-часового рабочего дня — с 8 утра до 8 вечера, как правило, — так что ничего удивительного, что через месяц «тёплых» отношений с новым председателем комиссии я оказался в больнице. Но после больницы из принципа я проработал ещё два месяца, и только когда стало очевидно, что новое руководство не всегда руководствуется законом и нормами этики, я подал заявление об отставке.

Ведь могли бы вызвать в верха, предложить какую-нибудь должность, от которой бы я даже отказался. Но сохранили бы политес. Вместо чего-то подобного на нас с А. С. Колесниковым стали искать компромат. Вскоре А. С. Колесникова уволили за то, что он якобы мешал зарегистрировать допэмиссию «ЮКОСа» (о чём упомянул уже выше). Ведь Игорь Владимир лишил его полномочий сразу, как пришёл к власти. Но в Белом доме не стали разбираться и Александра Степановича уволили за однократное грубое нарушение должностных обязанностей.

Меня почти одновременно пытались обвинить в том, что ещё в январе 1999 года, когда я исполнял обязанности руководителя ФКЦБ, мы приняли некоторые распоряжения без соблюдения кворума. То есть они не действительны, подлог. Члены ФКЦБ Б. В. Хулхачиев и К. Э. Зуев якобы отсутствовали и не могли принимать участия в заседании ФКЦБ. Но такого быть не могло в принципе! Я затребовал оригиналы принятых тогда документов, на обратной стороне которых в соответствии с установленной указом президента страны процедурой должны были ставить свои подписи все члены комиссии, принимавшие участие в конкретном заседании. Когда увидел подписи якобы отсутствующих коллег, у меня отлегло от сердца. Позвонил в кадры, узнать, где они были в то время. Костя Зуев оказа-

лось был отозван из отпуска, а Бембя Хулхачиев, несмотря на то, что был на больничном, пришёл, чтобы поддержать кворум и не тормозить принятие оперативных решений. Опускаю пикантные моменты некой служебной записки в связи с этой затеей и моего объяснения (не для печати) и, хотя дело развалилось, но это стало той каплей, после которой и подал заявление об добровольной отставке.

И. В. Костиков, видимо, опасался, что мы будем блокировать его действия и поэтому решил от нас избавиться. Хотя как к профессионалу я отношусь к нему вполне спокойно и без всякого предубеждения. А за правомерность своих действий каждый должен отвечать самостоятельно. Позже молва распространяла много всякого, но достаточно вспомнить хотя бы публикацию в журнале «Эксперт» — «АВВАНсы от ФКЦБ».

Вчера премьер Михаил Касьянов освободил Игоря Бажана от должности первого зампреда ФКЦБ. Это был последний представитель старой команды в Федеральной комиссии, открыто конфликтовавший с её новым руководством. В феврале этого года новый председатель ФКЦБ Игорь Костиков решил сменить всю команду руководителей комиссии. И первому уйти в отставку он предложил именно Бажану. После чего тот попал в больницу с сердечным приступом. На прошлой неделе он вышел на работу и сразу же подал заявление об уходе.

Сергей Тягай. Новости // Коммерсантъ. 28.07.2000.

Затем был период работы в аппарате Комитета Государственной думы по собственности, но вопросы жизни ФКЦБ как-то всегда оставались в поле зрения, а в самом конце 2003 года и начале 2004 года, когда В. С. Плескачевского стали «сватать» на место председателя создаваемой уже ФСФР, в составе некой группы из семи человек начали готовить проекты различных положений о службе с учётом новых веяний и представлений о её роли для рынка ценных бумаг.

Накануне «исторического события» мне звонили некоторые деятели с рынка, которых я ни разу не слышал с времён ухода из ФКЦБ России, поздравляли, признавались в любви. Они были уверены, что членом ФСФР или на худой конец помощником новый начальник меня точно сделает! Но сработали Минфин и Центробанк, произошли изменения во взглядах, и назначен был О. В. Вьюгин. Уже больше 10 лет звонков от тех товарищей не было, видимо, их высокая гражданская позиция как-то выветрилась...

Игорь Иванович БАЖАН

Все годы после отставки с горечью наблюдал, в частности, как ликвидируется коллегиальность в работе нашей структуры. Во всех иностранных комиссиях, курирующих фондовый рынок, она присутствует как принцип. И в полной мере субъективным и надуманным стало решение, когда ФСФР сделали внутренним подразделением Банка России.

Пройдёт время, и очевидность этой ошибки станет ясна всем. (Правда, упомянутому председателю Банка Италии понадобилось 17 лет.)