

Васильев Д. В.

О некоторых проблемных вопросах российских реформ в 90-е годы

(статья на основе лекции лауреата Международной Леонтьевской медали 2017 года «За вклад в реформирование экономики», прочитанной на «Леонтьевских чтениях» 17 февраля 2018 года)

*«Правильно или неправильно – это вопрос философский»
Виктор Черномырдин [Зернистые мысли..., 2000, с. 95]*

В настоящей статье рассматриваются лишь некоторые проблемные вопросы из огромной тематики реформ 1990-х годов, по которым автор имеет определенный личный опыт¹, ибо как сказал классик: «Никто не обнимет необъятного» [Сочинения..., 1986, с. 82]

Соответственно автор касается в настоящей статье только следующих вопросов:

1. *Приватизация в России в 90-е годы: критический анализ* (выбор модели, действительные цели и достигнутые результаты, допущенные ошибки и недостатки).
2. *О легитимности итогов приватизации.*
3. *Почему появилась Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (ФКЦБ)?*
4. *Как строилась и чего достигла ФКЦБ как институт за 1995–1999 годы?*
5. *«Финансовые пирамиды»: известное и неизвестное.*
6. *Конфликт между государственными органами в «треугольнике ФКЦБ – Минфин-Центробанк» и конфликт интересов внутри Центробанка.*
7. *Средства массовой информации (СМИ) 90-х годов и деятельность ФКЦБ.*
8. *«Советы младореформатора на пенсии» по проведению реформ.*
9. *Вместо заключения.*

¹ Автор настоящей статьи в 1991–1994 годах был зампредредседателя Госкомимущества России, а в 1994–1999 годах работал в ФКЦБ России – сначала как исполнительный директор и зампредредседателя ФКЦБ, а с апреля 1996 по конец 1999 года – как Председатель ФКЦБ.

1. Приватизация в России: критический анализ

А. *Выбор модели приватизации в России* в начале 1990-х годов описан в бесчисленном количестве статей и монографий. Автор настоящей статьи хотел бы остановиться на основных принципах разработки и реализации такой модели приватизации периода 1992–1994 годов (денежной – для малого бизнеса и преимущественно бесплатной (за ваучеры) – для крупных предприятий), обусловившей ее специфические черты и успешность.

Такая модель приватизации была реализована на основе:

а) *компромисса интересов* (попытки «заинтересовать всех» (прежде всего, материально), включая трудовые коллективы и менеджеров приватизируемых предприятий, чиновников органов приватизации и отраслевых министерств, региональные власти и остальную публику);

б) *стимулирования активности масс и предпринимательской активности* (включая право на выбор плана приватизации и подачи заявки на приватизацию трудовыми коллективами приватизируемыми предприятиями (за 2,5 года было подано 144 тысяч заявок, большинство которых реализовано [Гайдар, Чубайс, 2011, с. 67]; активное создание предпринимателями частных регистраторов, управляющих компаний чековых инвестиционных фондов (ЧИФов) и соответственно самих этих ЧИФов, участие граждан и юридических лиц в ваучерных аукционах и т. д.);

в) *создания условий для перераспределения собственности, как в ходе приватизации* (на основе свободно обращающегося приватизационного чека – ваучера), *так и после нее* (на основе неукоснительного проведения в жизнь принципа открытости созданных в ходе приватизации акционерных обществ, т. е. права любых акционеров свободно распоряжаться приобретенными ими в ходе приватизации акциями);

R.S.: это было принципиально важно для формирования т.н. эффективных собственников и проведения реструктуризации предприятий.

г) *активного финансового и экспертного содействия со стороны Госкомимущества (ГКИ) созданию в регионах приватизационной инфраструктуры* (ваучерных аукционных центров, регистраторов и т. д.), в том числе путем заключения договоров о совместной деятельности между ГКИ (его региональными отделениями), региональными фондами имущества, иногда и региональными властями, и нередко частными структурами; активного использования финансовых и экспертных ресурсов международных финансовых организаций (МФО) и стран Запада.

НВ: важную роль в финансовом обеспечении создания такой инфраструктуры сыграло наличие внебюджетных фондов Госкомимущества и его региональных отделений, пополняемых за счет отчислений от приватизации.

д) *выбора в пользу наиболее простых и реализуемых правил и инструментов приватизации, а равно в пользу максимальной быстроты проведения приватизации* (типовые документы по акционированию, типовые правила проведения чековых аукционов и проведения закрытой подписки на акции среди членов трудовых коллективов, типовые документы ЧИФов, сознательный отказ от предварительного (до приватизации) межевания земель и регистрации недвижимости, наличный безыменный свободно обращающийся приватизационный чек и др.);

НВ: печальное исключение, подтверждающее правило, – использование ЧИФов, которые в начале 90-х годов были слишком сложным объектом для регулирования.

Важную роль сыграл и *личностный фактор* – без Анатолия Чубайса как лидера процесса приватизации и Петра Филиппова как главного игрока на законодательном поле, приватизация в России могла бы и не состояться. И, конечно, ничего не вышло бы без твердой установки на приватизацию у самого Президента Бориса Ельцина.

Б. Денежная приватизация, ставшая основной формой приватизации после завершения чековой, начинается реально с такого важного, но противоречивого явления как *так называемые залоговые аукционы (1995–1997 годы)*.

Модель «залоговых аукционов» была построена на идее политической и экономической договоренности государства с рядом будущих олигархов (крупнейших банкиров и отдельных промышленников) по проведению приватизации некоторых крупнейших российских предприятий (ранее выведенных из приватизации или в которых у государства оставались большие пакеты акций) в обмен на активную поддержку ими переизбрания Ельцина. Автор идеи – инвестиционный банкир Борис Йордан, а активные лоббисты – большинство олигархов.

Проведенные почти нарочито публично в пользу определенных заранее лиц (фирм) и при фактическом исключении других игроков (особенно представителей иностранного капитала) *залоговые аукционы дали противоречивые результаты*.

R.S.: Автор настоящей статьи к моменту начала обсуждения идеи «залоговых аукционов» в начале 1995 года уже не работал в Госкомимуществе (поскольку в ноябре 1994 года был назначен исполнительным директором вновь созданной Федеральной комиссии по рынку

ценных бумаг при Правительстве РФ), но выступил немедленно (весной 1995 года) публично резко против этой идеи, поскольку предполагал негативные последствия для восприятия всей приватизации (включая чековую) в целом как нечестной. Так это, к сожалению, и случилось.

NB: В то же время отношение автора настоящей статьи претерпело к настоящему времени *серьезные изменения*: не отрицая негативные последствия – именно «залоговые аукционы» во многом породили у граждан до сих пор не исчезнувшее чувство несправедливости (нечестности) приватизации – он *склонен теперь (в 2018 году) оценивать их скорее положительно* в связи с их большой ролью в обеспечении переизбрания Бориса Ельцина и продолжения реформ, а также успешной реструктуризации указанных предприятий приватизировавшими их олигархами. Хотя, несомненно, что *их можно было провести прозрачнее и на более конкурентной основе (!)*.

В. *Действительные цели приватизации* – ограничить масштабы «номенклатурной приватизации», создать критическую массу частного сектора и, соответственно, опыта работы в рынке (т. е. максимума «рыночного человеческого капитала»), а также условия для последующей реструктуризации отдельных предприятий и всей экономики в целом – *в основном были достигнуты*.

R.S.: Ошибочно поступают те авторы, которые анализируют степень достижения провозглашенных в нормативно-правовых и программных документах целей приватизации: это не имеет никакого отношения к реальности, а сами эти добавленные в текст – обычно популистские – цели, отражают лишь этапы наших переговоров с различными группами интересов, которые хотели хоть как-нибудь показать свое участие в важном процессе приватизации (например, с отраслевыми министерствами, отдельными депутатами и депутатскими группами в Верховном Совете).

Особенно успешной была малая приватизация: она не только охватила подавляющую часть мелкого бизнеса в сфере торговли и услуг, но за счет отчислений от нее также, во-первых, стимулировали различных участников процесса приватизации и, во-вторых, финансировали проведение значительной части мероприятий по проведению бесплатной ваучерной приватизации.

Приватизация крупных предприятий (осуществленная через ваучерную приватизацию и т. н. залоговые аукционы) *охватила более половины экономики страны* и, в конечном счете, (уже в начале 2000-х годов) привела к проведению существенной реструктуризации приватизированных предприятий и всей экономики страны: в том

числе, резкому росту эффективности инвестиций, закрытию и/или перепрофилированию многих неэффективных предприятий, появлению почти отсутствовавших в советской экономике предприятий сферы услуг и т. д.

NB: несомненно, что большое влияние на успешное осуществление реструктуризации приватизированных предприятий и экономики в целом оказало сочетание ряда факторов – во-первых, завершившегося в основном к концу 90-х годов перераспределения собственности на этих предприятиях в пользу т.н. эффективных собственников; во-вторых, наступившей в конце концов (после дефолта 1998 г.) макроэкономической стабилизации и ликвидации переоцененности рубля и, в-третьих, начало действия нового жестко «прокредиторского» Закона о банкротстве (принят в 1998 г.).

За годы после завершения приватизации 90-х годов к настоящему времени *накоплен очень важный опыт работы предприятий и их менеджмента в рынке* (соответствующий «рыночный человеческий капитал»), полученный в том числе на основе достаточно жестокого опыта дефолта 1998 г., экономических кризисов 2008–2009 гг. и 2014–2016 гг.

В то же время несомненно, что *чековая приватизация и в особенности залоговые аукционы создали у значительной части российского общества ощущение несправедливости приватизации.*

Г. Допущенные значимые ошибки и недостатки при практическом проведении массовой (чековой) приватизации можно подразделить на несколько групп:

1) самое главное: *недостаточные скорость* (особенно в 1993 году в связи с известными политическими событиями) и *масштаб приватизации* (слишком много предприятий было исключено из приватизации, хотя часть из них позже прошла через «залоговые аукционы»);

NB: особо отрицательную в исключении предприятий из приватизации сыграли отраслевые министерства и в определенной степени депутаты Верховного Совета Российской Федерации.

2) *инвестиционные конкурсы (как неисполнимые в условиях 90-х годов)* (главные интересанты – «красные директора»): выполнение условий этих конкурсов по привлечению инвестиций, если и осуществлялось, то чаще всего совершенно формально – «на бумаге», например, за счет кредита «дружественного» банка, который на следующий день направлялся обратно в банк.

R.S.: Автор настоящей статьи выступал против данного метода приватизации, но проиграл (оказался в явном меньшинстве среди руководства Госкомимущества) и очень сожалеет, что тогда (в 1992 г.) не додумался предложить своим коллегам прямо продать эти пакеты

акций директорам (даже по балансовой стоимости) или даже «подарить» их. Это было бы честнее и имело бы меньше негативных последствий.

3) ЧИФы как финансовый институт и как посредник в чековой приватизации из-за:

а) ограничения на долю владения акциями в капитале любых предприятий (в т. ч. приватизированных) **десятью процентами**, что было сделано по настойчивым рекомендациям подавляющего большинства экспертов со ссылкой на международный опыт (в частности, на опыт Чехии);

NB: необходимо было дать возможность ЧИФам (что они постоянно требовали) **покупать контрольные пакеты акций приватизируемых предприятий вплоть до получения пакета в 100%** (это не только бы ускорило реструктуризацию предприятий, но главное – существенно повысило бы стоимость приобретенных ЧИФами акций).

б) двойного налогообложения ЧИФов как акционерных инвестиционных фондов (в связи с жестким отказом Минфина отменять указанное двойное налогообложение);

в) явно недостаточного контроля за ЧИФами из-за слишком большой сложности их структуры для регулирования в условиях начала 90-х годов (это мнение автора разделяют также Анатолий Чубайс и Егор Гайдар) [там же, с. 66].

4) уменьшение предложения акций на ваучерных аукционах для широкой публики (включая ЧИФы) за счет:

а) вышеуказанного исключения многих предприятий из ваучерной приватизации;

б) особых условий приватизации отдельных наиболее привлекательных предприятий (типа ваучерных аукционов Газпрома или Юганскнефтегаза);

в) масштабного выкупа предприятий практически за бесценок (по балансовой стоимости) и не за ваучеры, а за деньги *по договорам аренды с правом выкупа* (на ней было около 15 тысяч предприятий), что сравнимо количественно с числом предприятий, акции которых продавались в рамках чековой приватизации (около 24 тысяч предприятий) [там же, с. 67];

R.S.: 1) К сожалению, масштабы этого явления (количества предприятий, переданных в аренду) весной - летом 1992 г., когда разрабатывалась и принималась Государственная программа приватизации, не были известны. 2) Дополнительный негатив состоял также в том, что в аренду в конце 80-х – начале 90-х гг. брали, прежде всего, лучшие предприятия.

г) выше упомянутых инвестиционных конкурсов;
 д) увеличения спроса на ваучерных аукционах в связи с недостаточно высокой ценой на акции, распространяемых за ваучеры среди членов трудовых коллективов по закрытой подписке (повышающий коэффициент к балансовой стоимости приватизируемого имущества был только 1,7).

R.S.: Коэффициент по нашему плану должен был быть 2,0 (что, конечно, было тоже недостаточным), но был еще снижен «народолюбивыми» депутатами Верховного Совета.

NB: На самом деле этот повышающий коэффициент по плану приватизации любого предприятия следовало бы математической формулой увязать с количеством акций, идущих в продажу на ваучерном аукционе – например, если количество акций, выставляемых на чековый аукцион предприятия, идущего по 2-й модели приватизации (с продажей членам трудового коллектива до 51% акций), было бы менее 49%, то пропорционально цена акций, продаваемых по закрытой подписке, тоже увеличивалось бы (например, если вместо 49% акций выставлялось бы на аукцион только 24,5%, то повышающий коэффициент соответственно был бы не 1,7, а – 3,4 раза). К сожалению, ни мы, ни никто из экспертов тогда этого не предлагали и не рассмотрели.

2. О легитимности итогов приватизации

Профессор Леонид Григорьев совершенно прав, когда отмечает, что «...принципиально невозможно точно и совершенно «справедливо» (и бесспорным образом) разделить акции всех предприятий так, чтобы каждому гражданину достался пакет акций примерно одинаковой рыночной (!) стоимости» (подчеркнуто мной. – Д. В.)» [Права собственности..., 2009, с. 213].

Соответственно всегда, после любой приватизации по объективным причинам будут недовольные. Вопрос состоит только в том, каков масштаб этого недовольства и какие последствия будет оно иметь в той или иной стране.

Не избежали такой неудовлетворенности и бывшие социалистические страны: независимо от преимущественно использованных способов приватизации во всех обследованных таких странах (28 стран) существует проблема недовольства населения сложившимся после приватизации распределением прав собственности. Меньше всего недовольных в Эстонии, но даже там оставить все как есть согласны

только 44,4% [там же, с. 332], [Denisova et al., 2007, p. 28], хотя отметим, что Эстония (если не считать бывшую ГДР) – это единственная постсоциалистическая страна, где большинство населения (70%) – лютеране [Завьялова, Радищева, 2005, с. 35].

Сравним, например, Венгрию (при приватизации использовались в основном – прямые денежные продажи собственности менеджерам бывших госпредприятий и мультинациональным компаниям) и Россию (в основном собственность перешла бесплатно в руки инсайдеров)².

В обеих странах:

а) большинство населения считает, что у них «слишком много социального неравенства» (соответственно, в Венгрии – 85,2%, в России – 83,8%) (примерно такая же ситуация и в остальных странах, участвовавших в опросе, кроме Румынии) [Социальное неравенство..., 2011, с. 21];

б) число граждан, негативно относящихся к рыночной экономике, «существующей на самом деле», много больше, чем относящихся позитивно (соответственно, в Венгрии – 66,5% и 14,9%, в России – 41,8% и 27,6%). Такая же ситуация в Румынии, Молдове, на Украине и в Болгарии [там же, с. 57];

в) число граждан, считающих, что «частные предприятия – лучшее средство для решения экономических проблем страны» существенно меньше числа тех, кто считает, что это «не так» (соответственно в Венгрии – 16,8% и 40,2%, в России – 17,7% и 35,9%). Такая же ситуация на Украине [там же];

г) число граждан, считающих, что «обычные работающие люди получают свою справедливую долю богатства страны» существенно меньше, чем число считающих, что это «не так» (соответственно в Венгрии – 11,0% и 80,3%, в России – 13,1% и 72,9%). Такая же и во всех остальных странах, участвовавших в данном опросе, за исключением Литвы [Социальное неравенство..., 2011, с. 328].

Более того, в России слабо влияет и принадлежность к владельцам и топ-менеджерам частных компаний: «За частичный или полный пересмотр итогов приватизации высказались в 2007 году 73% представителей этих социальных групп» (в основном выигравших от приватизации) [Права собственности..., 2009, с. 358].

В России на негативное отношение к массовой приватизации не влияет и способ использования ваучера: по данным «Левада-Центр»,

² Данные международного обследования за 2009 год, охватившего 12 стран Центральной и Восточной Европы (без включения Восточной Германии).

в 2007 году за полный или частичный пересмотр результатов приватизации выступали:

- 80% тех, кто «подарили, не смогли реализовать свой ваучер»;
- 81,3% тех, кто его «продали за наличные деньги»;
- 83,2% тех, кто «купили акции чековых фондов»;
- 84,8% тех, кто «купили акции своего или других предприятий»

[там же, с. 253].

Как же тогда объяснить «нелигитимность» результатов приватизации ?

В Венгрии, по мнению Балинта Мадьяра, слабой легитимизации приватизированной собственности способствовало:

во-первых, что «... *неучастие «народа» в приобретении собственности породило в нем чувство лишения права на – никогда не существовавшую – «общенародную собственность»;*

во-вторых, что у венгров большое раздражение вызвала *продажа собственности иностранцам – мультинациональным компаниям и «коммунякам» – менеджерам бывших государственных предприятий, «укоренным» в прежнем коммунистическом режиме (курсив мой. – Д. В.)* [Мадьяр, 2016, с. 30–31].

В России нелегитимности приватизации в глазах населения, на наш взгляд, способствовали:

а) *широко соевещенные в СМИ «залоговые аукционы»,* – они определили отчасти и отношение к ваучерной приватизации³;

б) *проблема ЧИФов (и отчасти финансовых пирамид,* поскольку последние тоже собирали ваучеры), которые проводили активную рекламную кампанию в СМИ. ЧИФы привлекли порядка 40 млн приватизационных чеков [Гайдар, Чубайс, 2011, с. 66], а затем практически исчезли из поля зрения большинства населения [Травин, Гельман, Заостровцев, 2017, с. 97];

в) *«нечестное» приобретение собственности «красными директорами» и аффилированными с ними лицами через использование инвестиционных конкурсов* (это особенно было заметно именно членам трудовых коллективов, которые видели, что выполнение условий таких инвестиционных конкурсов в большинстве случаев осуществлялось формально («на бумаге») и на практике никакие инвестиции на предприятия не приходят);

R.S.: Необходимо отметить, что временной горизонт исполнения инвестиционных условий обычно далеко выходил за дату окончания ваучерной приватизации.

³ С этим согласны Е. Гайдар и А. Чубайс [Гайдар, Чубайс, 2011, с. 83] и Д. Травин [Травин, Гельман, Заостровцев, 2017, с. 97].

г) попадание в число приватизированных большого числа неэффективных и неперспективных предприятий, где акционер – член трудового коллектива мог запросто оказаться и оказывался безработным [там же, с. 97];

R.S.: Справедливости ради, надо отметить, что такая ситуация была практически неизбежной в связи с огромными диспропорциями, унаследованными нами от советской экономики.

д) по мнению некоторых авторов, также повлияло «сбрасывание» приватизированными предприятиями социальной сферы и ограничение новыми частными собственниками возможностей для работников «приворововать» по месту работы [Права собственности..., 2009, с. 312].

При этом процент россиян в глазах которых приватизация нелегитимна по сравнению с позицией граждан из других стран с переходной экономикой *далеко не самый высокий* (находится примерно на среднем уровне среди 28 стран, участвовавших в опросе). Такая же ситуация и с процентом опрошенных желающих ре-национализировать и оставить в руках государства приватизированную ранее собственность [Denisova et al., 2007, p. 28].

R.S.: Недовольство российских граждан результатами приватизации парадоксальным образом сочетается с их пассивностью в подтверждении своих прав на акции, которые они получили по результатам приватизации: например, они очень часто забывают информировать регистратора (эмитента) о смене места жительства.

В реальности оба эти феномена – это дополнительное подтверждение тому положительному факту, что проблематика прошедшей приватизации *«явно не принадлежит в общественном сознании к числу актуальных, «острых»* (курсив мой. – Д. В.). [Права собственности..., 2009, с. 323].

Одна из причин слабой легитимности приватизированной собственности состоит в исторической памяти народа за последние 2–3 последних поколения, в том, что, как отмечает Б. Мадьяр применительно к Венгрии: *«...венгерская история последнего столетия может быть описана как серия конфискации и передела имущества, осуществленных с помощью государства* (курсив мой. – Д. В.)» [Мадьяр, 2016, с. 32]. Это замечание в полной мере относится и к истории России в XX веке!

И совершенно прав Д. Травин, что проблема и России, и Венгрии – *«...не в ошибках реформаторов, а в той зависимости от исторического пути, преодолеть которую безболезненно не удастся в любом случае* (курсив мой. – Д. В.)» [Травин, Гельман, Заостровцев, 2017, с. 104].

Большая степень недовольства результатами приватизации в постсоциалистических странах по сравнению с западными странами, где тоже проходила приватизация (во Франции, в Великобритании и др.), на наш взгляд, обусловлена тем, что *приватизация в постсоциалистических странах затрагивала интересы значительно большего числа граждан.*

На взгляд автора, *наиболее важно психологическое состояние «лузера» («проигравшего»), испытываемое большинством населения практически во всех бывших социалистических странах: в начале реформ это большинство населения сознательно или бессознательно надеялось «разбогатеть» («попасть в капиталисты»).*

Этого не могло случиться и не случилось. Поэтому разочарование и недовольство результатами приватизации (да и экономическими реформами в целом) было неизбежно и его следовало ожидать.

Выводы:

1) Таким образом, на 1-й вопрос: «можно ли было предотвратить массовое недовольство результатами приватизации» ответ ясен – *«нет, невозможно»;*

на 2-й вопрос: «можно ли было снизить степень такого недовольства» ответ тоже ясен – *«да, возможно».*

2) Борьба с этим разочарованием (недовольством) распределением прав собственности по итогам приватизации можно и должно *только обеспечивая поступательное развитие экономики и общества.*

3) Ни в коем случае нельзя в российских условиях идти на поводу носителей популярных идей «рэнационализировать, а затем приватизировать более честным образом», или «заставить сегодняшних собственников доплатить за приобретенное имущество», или, тем более, «проведения реституции собственности ее владельцам до 1917 года»: *ничего кроме новой волны передела собственности и остановки (если не регресса) общественного развития мы не получим.*

4) Само же недовольство результатами приватизации «лечится», на взгляд автора, прежде всего временем (*сменой поколений*), а также *перефокусировкой общественного внимания на решение важнейшей социально-экономической задачи сегодняшнего дня – уменьшения «неравенства возможностей» граждан в рамках рыночной экономики.*

3. Почему появилась Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (ФКЦБ России)?

*«Вот я – и в «Хопре!» (рекламный слоган
«финансовой пирамиды» «Хопер»)*

Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) при Правительстве России как государственный орган (с большинством членов комиссии – представителями различных министерств и ведомств, работающих по совместительству) и во главе с первым вице-премьером А. Чубайсом появилась в ноябре 1994 года⁴.

Главная непосредственная причина ее создания – это *массовый «обвал»* летом 1994 г. *сотен «финансовых пирамид», затронувший интересы 30 млн граждан, превративший последних в «обманутых вкладчиков» (!).*

Этот крах выявил, во-первых, «полное бессилие» как многочисленных существовавших тогда регуляторов рынка ценных бумаг (Минфина, Центробанка, антимонопольных органов и т. д.), так и правоохранительных органов; и, во-вторых, необходимость срочных действий по решению проблемы «обманутых вкладчиков», которая стала серьезной политической проблемой. Властям необходимо было срочно что-то делать, и бюрократический ответ на это – создание нового органа – оказался (так бывает далеко не всегда) совершенно правильным.

R.S.: Рождение американской Комиссии по ценным бумагам (Securities and Exchange Commission (SEC)) также было вызвано не только крахом на американских фондовых биржах в 1929 г., но отчасти и «обвалом» множества «пирамид» 20-х годов XX века.

Вторая причина создания ФКЦБ – *необходимость придать более цивилизованный характер процессу перераспределения собственности на приватизированных предприятиях* (отсюда уже вытекали задачи создания нормативно-правовой базы, развития инфраструктуры и правоприменения на рынке ценных бумаг).

Поэтому ФКЦБ пришлось, в частности, уделять особое внимание: – *скорейшему принятию законов «Об акционерных обществах»* (принят в декабре 1995 г.) и *«О рынке ценных бумаг»* (принят в апреле 1996 г.), созданию *нормативно-правовой базы по раскрытию информации об эмитентах ценных бумаг;*

⁴ Позже после принятия Закона «О рынке ценных бумаг» ФКЦБ в июле 1996 года была преобразована и стала коллегиальным государственным органом с членами Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг с членами Комиссии, работающими уже на постоянной основе, и с фактическим статусом министерства.

– решению проблемы «обманутых вкладчиков» (включая создание альтернативных финансовых институтов для надежного инвестирования граждан);

– обеспечению начала реального правоприменения на рынке ценных бумаг (применительно как к «финансовым пирамидам», так и к нарушению прав акционеров: отсюда «война» ФКЦБ России с олигархами в 1998–1999 гг.).

4. Как строилась и чего достигла ФКЦБ за 1995 -1999 годы?

Опыт создания ФКЦБ показывает, что при условии определения правильных приоритетов, получения и концентрации на этих приоритетах необходимых ресурсов (включая политические, финансовые и человеческие), а также использования нестандартных подходов к решению проблем, *вполне возможно создание совершенно новых государственных институтов и проведение реформ даже в самых сложных условиях и решение весьма трудных проблем.*

Главное – не надо бояться их решать !

ФКЦБ начала работу в условиях:

а) полного отсутствия кадров, отсутствия помещения;
 б) явно недостаточной (а по большинству направлений практически не существующей) законодательной и нормативно-правовой базы регулирования рынка ценных бумаг;

в) полного отсутствия правоприменения на фондовом рынке;
 г) быстро ухудшавшейся ситуации с «обманутыми вкладчиками»;
 д) массовыми нарушениями прав миноритарных акционеров;
 е) сильной неразвитости инфраструктуры рынка ценных бумаг.

Поэтому и использовались нетривиальные подходы:

– Начало работы нового органа *с опорой на экспертов* (в течение 1994–1996 гг.).

R.S.: И это сработало – и применительно к созданию нормативной базы, и работе по «обманутым вкладчикам», и началу работы по созданию (развитию) инфраструктуры рынка ценных бумаг.

– Активное *привлечение профессиональных участников рынка ценных бумаг* к решению ряда насущных проблем, в их числе:

а) *создание инфраструктуры рынка ценных бумаг* (Российской торговой системы (РТС), Депозитарно-клиринговой компании (ДКК) и расчетно-депозитарных организаций, системы паевых инвестиционных фондов (ПИФов) и др.;

НВ: При этом ФКЦБ стремилась поддержать конкуренцию между инфраструктурными проектами: например, поддерживая одновременно Московскую Фондовую биржу (МФБ) и РТС, с которыми конкурировала еще отчасти и Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ). Последней помощь ФКЦБ не требовалась, так как ее поддерживал Центробанк), что было в интересах развития рынка.

б) создание саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг (СРО). Прежде всего, ПАРТАД, объединившего регистраторов и депозитариев, а также НАУФОР, объединившего брокеров / дилеров, и др.);

в) участие в разработке и профессиональном оппонировании экспертам и чиновникам ФКЦБ и одобрении (неодобрении) нормативных актов ФКЦБ до их вынесения на заседание Комиссии. Последнее осуществлялось через демократически избираемый самими профессиональными участниками рынка Экспертный совет при ФКЦБ с правом отлагательного (на полгода) вето (!) по принимаемым ФКЦБ нормативным актам);

R.S.: Многие участники фондового рынка и поныне считают такую форму взаимодействия с государственным регулятором весьма эффективной и целесообразной.

г) массовый набор на работу в ФКЦБ молодежи без опыта чиновничьей работы (зачастую прямо после окончания вузов), с отправлением на обучение (и внутри страны, и за границей);

д) выстраивание максимально дружественных и взаимовыгодных отношений с региональными властями, что было принципиально важно для обеспечения условий для создания и деятельности региональных отделений ФКЦБ (в частности, получения помещений) и объединения усилий по решению столь острой и на федеральной, и на региональном уровне проблемы «обманутых вкладчиков», а также создания условий для более цивилизованного перераспределения собственности в 40 тысячах открытых акционерных обществах (подавляющая часть которых была зарегистрирована и осуществляла свою деятельность в регионах).

НВ: В целях создания юридической базы для таких отношений в течение 1996–1998 гг. было заключено 44 соглашения ФКЦБ о сотрудничестве с властями различных регионов.

е) особый подход к работе со СМИ, учитывающий специфические условия 90-х годов и особенности проблемы «обманутых вкладчиков» (см. подробнее далее).

Фактические статистические результаты работы ФКЦБ в 1995–1998 гг., составленные на основе Годовых отчетов ФКЦБ за эти годы, приведены в табл.1 и табл. 2.

Таблица 1. Некоторые показатели работы ФКЦБ в 1995–1998 гг.

	1995	1996	1997	1998
Число сотрудников ФКЦБ	22	75	477	824
В т. ч.: центральный аппарат	22	75	130	193
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
Проведено проверок эмитентов и профессиональных участников рынка ценных бумаг	79	92	710	1972*

Источник: Годовые отчеты ФКЦБ России за 1995–1998 гг.

* Без учета проведенных 253 проверок, проведенных СРО.

Таблица 2. Работа ФКЦБ и СРО в 1995–1998 годах по осуществлению проверок эмитентов и профессиональных участников рынка ценных бумаг

Количество проверок	1995	1996	1997	1998	1998	1998
				(Всего)	(ФКЦБ)	(СРО)
Эмитентов	47	50	372	27 *	27	–
Регистраторов	32	42	121	131	59	72
Брокеров / дилеров	–	–	205	1123	952	171
Организаторов торговли	–	–	3	7	7	–
Управляющих компаний	–	–	8	22	22	–
Депозитариев	–	–	1	15	5	10
Всего	79	92	710	2125	1972	253

Источник: Годовые отчеты ФКЦБ России за 1995–1998 гг.

* Снижение масштабов проверок эмитентов в 1998 году было связано, во-первых, с концентрацией усилий ФКЦБ на проверках крупнейших предприятий России, принадлежащих олигархам, и по которым были жалобы на нарушения прав миноритарных акционеров; и, во-вторых, ограничениями на проведение проверок эмитентов в связи со сложной социально-экономической ситуацией в период до и особенно после дефолта (август 1998 года).

Из этих таблиц видно, что ФКЦБ в целом справлялась со своими задачами в период 1995–1996 гг., имея очень небольшую штатную численность сотрудников. Позже развитие системы ускорилось и шло, прежде всего, за счет создания и укомплектования 15 региональных отделений ФКЦБ.

R.S.: Отметим, что в регионах подбор кадров в наши отделения был значительно легче, чем привлечение сотрудников в центральный аппарат в Москве, где установленные чиновничьи оклады в ФКЦБ сильно проигрывали не только оплате труда в частном секторе, но и в конкурирующем с нами Центробанке.

Именно за счет создания региональных отделений удалось совершить прорыв в регистрации (причем в соответствие с новыми принятыми ФКЦБ Стандартами) проспектов эмиссии ценных бумаг.

R.S.: Основным недостатком в деятельности региональных отделений участников рынка являлась их большая склонность к проведению проверок профессиональных участников рынка, чем эмитентов ценных бумаг (ясно, что это было обусловлено значительно большим экономическим и политическим весом последних в регионах).

Создание и развитие саморегулируемых организации профессиональных участников рынка ценных бумаг (СРО) позволило достичь *серьезного прогресса в количестве и главное качестве проверок профессиональных участников рынка ценных бумаг.*

В результате, в частности, в 1998 г. уже *более половины проверок регистраторов и две трети проверок депозитариев осуществлялось СРО.*

5. «Финансовые пирамиды»: известное и неизвестное

«Финансовые пирамиды» (или фондовые «пузыри») появились не сегодня: вспомним хотя бы «тюльпанную лихорадку» в Нидерландах в XVIII веке... И они создаются по сей день: например, «трансконтинентальная пирамида», созданная в 1998 году Августином Дельгадо (охватившая 70 стран и 4 континента) [Мысловский, 2004, с. 58]; афера Мэдоффа (в которой «обманутыми вкладчиками» оказались искушенные финансовые инвесторы и управляющие фондами) или тысячи «пирамид» в Китае (особенно в последние 5–7 лет)...

Часто число жертв «финансовых пирамид» («пузырей») оказывается так велико, что проблема становится политической: так было, например, в 1720 г. в Великобритании после краха Компании Южных морей; и это случается и в наши дни: так, в январе 1997 г.

возмущенные «обманутые вкладчики» даже свергли правительство Албании (!); а в Китае только три крупнейшие «пирамиды», обрушившиеся за 2013–2017 гг. дали 8,5 млн обманутых инвесторов и потери в миллиарды долларов [The Economist, 2018, p. 55]...

Борьба с «финансовыми пирамидами» и «пузырями» тоже имеет давние корни: так, ответом на банкротство указанной выше Компании Южных морей стал быстро принятый английским парламентом знаменитый Закон о мыльных пузырях (Buble Act 1720 г.)... И продолжается по сей день: так, например, отметим последние активные действия китайских властей, которые за первые 9 месяцев 2017 года возбудили уголовные дела против почти 6000 таких «пирамид» и их учредителей (!) [Ibid.]

Не избежала проблемы «пирамид» и постсоветская Россия ... И масштабы проблемы здесь были значительными: *тысячи пирамид и 30 млн «обманутых вкладчиков», и полная неготовность властей к их «обвалу»...*

Борьба с «финансовыми пирамидами» в российских условиях 90-х годов прошлого века выглядела практически нерешаемым вопросом: но, как известно, «глаза боятся, а руки делают».

Эта борьба являлась *главным приоритетом в работе ФКЦБ в 1995–1997 гг.* и осуществлялась одновременно по нескольким направлениям:

1. *Поиск имущества рухнувших «пирамид»:* было найдено и передано в Федеральный общественно-государственный фонд по защите акционеров и вкладчиков (ФОГФ) и правоохранительным органам большое количество имущества «Русского Дома Селенга», «Хопра», «Властелины» и других «пирамид» (этим занималась специальная группа российских экспертов).

2. *Создание альтернативных безопасных для вложения средств граждан инвестиционных институтов:* проект по созданию паевых инвестиционных фондов (ПИФов):

– за полтора года (с июля 1995 г. по декабрь 1996 г.) *была создана (опираясь на международный опыт) вся нормативная база по ПИФам (были приняты более 20 нормативных актов ФКЦБ) и фактически начали работать первые ПИФы (а в 1999 году их было уже более 20).* При этом интернациональная группа экспертов-юристов занималась разработкой законодательства, другие команды российских и иностранных экспертов – практическим созданием этого нового типа инвестиционных институтов;

R.S.: Хотя основное развитие ПИФов, как известно, пришлось на период уже после 2000 г.

– была проведена определенная работа по преобразованию в 1998 году ряда ЧИФов в ПИФы (к сожалению, участвовать в этом захотели лишь немногие уцелевшие бывшие ЧИФы);

NB: Интересно, что *по сей день ни один ПИФ* (а их в настоящее время – в начале 2018 года, по данным Национальной Лиги Управляющих, – более 1200 [12]) *не обанкротился* (!)

3. *Подготовка необходимых материалов по «финансовым пирамидам» для правоохранительных органов* для возбуждения уголовных дел против строителей (учредителей/руководителей) этих «пирамид»: такие материалы были подготовлены против учредителей и руководителей более чем тысячи «пирамид» (эту работу осуществляла состоящая из экспертов внештатная контрольно-ревизионная группа ФКЦБ России под руководством бывшего следователя Генпрокуратуры СССР по особо важным делам Е. Мысловского).

NB: *только в 1997 году были переданы материалы на руководителей (учредителей) 984 (!) «финансовых пирамид»,* затем указанная контрольно-ревизионная служба помогала правоохранительным органам проводить ревизию этих «финансовых пирамид» – в результате *было открыто около 600 уголовных дел, несколько сотен человек отправили в тюрьму.*

4. *Создание системы учета «нелицензированных финансовых компаний» («финансовых пирамид») и «обманутых вкладчиков», и главное – работающего механизма для выплат компенсаций этим вкладчикам:* в этих целях на основе специального Указа Президента России был создан (в марте 1996 года) Федеральный общественно-государственный фонд по защите акционеров и вкладчиков (ФОГФ).

R.S.: Чтобы сделать ФОГФ управляемым и в то же время сохранить к нему доверие вкладчиков (а их доверие к государству и созданным им организациям было тогда на очень низком уровне) его создали именно общественно – государственным с равным соотношением голосов вкладчиков и госструктур – и среди учредителей, и в Совете учредителей (учредителями фонда стали ФКЦБ, Госкомимущество и Российский Фонд федерального имущества и три организации вкладчиков). В Попечительском Совете ФОГФ, который определял, в том числе, важнейший для вкладчиков вопрос порядка и очередности выплат компенсаций гражданам, пострадавшим от деятельности «финансовых пирамид», представители вкладчиков вообще составляли большинство.

R.S.: По мнению автора, в значительной степени форма общественно-государственного фонда с множеством учредителей – как государственных органов, так и общественных организаций (организаций

вкладчиков) – обеспечил необходимую прозрачность и законность деятельности ФОГФ: учредители от вкладчиков присматривали за госчиновниками и друг за другом, госчиновники присматривали друг за другом и за представителями вкладчиков, и все они вместе активно контролировали деятельность исполнительных органов Фонда.

NB: За прошедшие годы (почти два десятилетия) были проведены многие десятки проверок ФОГФ со стороны российских и международных организаций, контрольных и правоохранительных органов, и никто не нашел никаких нарушений (!).

Эффективность деятельности ФОГФ оказалась – что было явным сюрпризом, в том числе и для автора данной статьи – высокой с любой точки зрения:

Немного статистики (по данным ФОГФ): Фонд финансировался за счет 2% отчислений от приватизации (хотя получал их недолго – только с 1996 по 2000 год) и начал выплаты вкладчикам в 1997 году и уже на 31 октября 2008 года ФОГФ выплатил компенсацию более чем 1,3 млн вкладчиков на сумму 1,7 млрд рублей (при этом в активах фонда оставалось еще 1,4 млрд рублей), при этом ФОГФ выплатил в виде налогов в бюджет за 1996–2008 годы (он не был никогда освобожден от налогов) в 2 раза больше, чем получил из бюджета (!!).

R.S.: *ФОГФ продолжает (причем в увеличенном размере) эти выплаты по сей день.*

NB: Таким образом можно констатировать, что, во-первых, модель организации ФОГФ оказалась работоспособной, и, во-вторых, общими усилиями Совета учредителей, Попечительского Совета и руководства ФОГФ была выработана и реализована разумная стратегия организации деятельности Фонда.

5. *Организация учета мнения и взаимодействия с организациями вкладчиков* (которых насчитывалось более 150 и которые были тогда очень политически активными и часто даже агрессивными) через участие вкладчиков в работе ФОГФ (в том числе Попечительского Совета при ФОГФ) и в работе вышеуказанных групп экспертов по поиску имущества «пирамид», подготовке доказательной базы для правоохранительных органов, по составлению списков вкладчиков (а ФОГФ внес в свои списки более 3 млн человек) и т. д. удалось направить активность «обманутых вкладчиков» в конструктивное русло. *И «обманутые вкладчики» не выступили против Президента Ельцина и Правительства России ни весной – летом 1996 года, ни позже.*

Именно четкий учет изменяющихся настроений «обманутых вкладчиков» и их лидеров (в связи с меняющейся политической и эко-

номической ситуацией) *позволил не допустить повторения «албанской ситуации».*

R.S.: Отметим, что *эти требования неоднократно менялись: от призывов «не трогайте учредителей (руководителей) нелегализованных финансовых компаний (“пирамид”» до «строго накажите учредителей (руководителей) “пирамид”, от требования «преобразуйте “пирамиды” в законные лицензированные компании» до «вы (госорганы) допустили деятельность “пирамид” – вы и выплачивайте компенсацию!»*

Например, это можно проследить на примере истории с огромной и по активам, и особенно по числу вкладчиков (940 тысяч человек) компанией «Русский Дом Селенга».

Некоторые выводы:

1. Проблема «финансовых пирамид» («пузырей») и соответственно «обманутых вкладчиков» существует и не исчезает на протяжении многих столетий.

2. Россия сталкивалась с этой проблемой в острой форме в 90-е годы XX века и, весьма вероятно, ей предстоит столкнуться с этой проблемой вновь, поэтому необходим серьезный и объективный анализ накопленного опыта по решению этой проблемы (в настоящей статье сделан только подход к этой теме).

6. Конфликт в треугольнике «ФКЦБ-Минфин-Центробанк» и конфликт интересов внутри Центробанка России

Достаточно интересен вопрос, чем был обусловлен острый публичный конфликт между ФКЦБ и Центробанком (в котором юридически участвовал и Минфин). Ответ на него непрост.

Этот конфликт между ФКЦБ и Центробанком в период 1995–1999 гг. (в котором Минфин обычно поддерживал Центробанк) был, на взгляд автора, обусловлен не столько обычной бюрократической борьбой за полномочия (влияние), и не только существенно более значимым, объективно существующим противоречием выполняемых этими ведомствами функциями (а конфликт в «треугольнике» «Центробанк – Минфин – Комиссия по ценным бумагам» действительно существует в большинстве развитых стран – в США, во Франции и др.), и тем более уж не эмоциональной запальчивостью молодых руководителей соответствующих ведомств, а прежде всего:

1. *Коренными интересами Центробанка России по контролю за инфраструктурой фондового рынка (особенно рынка ГКО и валюты), на котором Центробанк зарабатывал огромные прибыли.*

NB: При этом подчеркнем, что до 2002 г. по закону Банк России оставлял себе 50% прибыли (!) [ФЗ № 394–1, 1990], которые использовал на собственные нужды (включая поощрение сотрудников и социальные программы).

2. *Со стороны ФКЦБ – ее борьбой за расширение своих коренных полномочий по правоприменению (в частности, особенно получение права штрафовать участников рынка ценных бумаг), чему препятствовали Центробанк и Минфин.*

NB: Однако объяснение публичного (а не только аппаратного) характера этой борьбы лежит в другой плоскости – необходимости для ФКЦБ отвлекать внимание средств массовой информации от проблемы «обманутых вкладчиков».

Без указанной прямой заинтересованности Центробанка России в финансовых результатах своего участия в торговле валютой и государственными ценными бумагами⁵ достаточно трудно объяснить его необычайную активность в борьбе с ФКЦБ за казалось бы второстепенные вопросы стандартов депозитарной деятельности или участия представителей Центробанка в составе Совета директоров ММВБ (на которой осуществлялась торговля ГКО и валютой).

Такая материальная заинтересованность в результатах своего участия в торговле создавала и создает, к сожалению, до сих пор острый конфликт интересов внутри Центробанка, когда он активно играл (играет) на рынке и одновременно регулировал (регулирует) деятельность поднадзорных ему коммерческих банков, был (является) совладельцем торговой площадки, где торгуются валюта и ценные бумаги (ММВБ), являлся организатором торговли на рынке ГКО⁶.

R.S.: С тех пор масштабы законодательно (!) допущенных (разрешенных) конфликтов интересов в Центробанке *только возросли*, поскольку теперь он, помимо коммерческих банков, регулирует и других профессиональных участников рынка ценных бумаг, и институциональных инвесторов (ПИФы, НПФ и т. д.), и эмитентов ценных бумаг. Хотя надо признать, что в последние годы законодательно доля

⁵ Хотя формально в законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» всегда провозглашалось, что «получение прибыли не является целью деятельности Банка» [ФЗ № 394–1, 1990] и [ФЗ № 86-ФЗ, 2002].

⁶ Подробнее смотри исследование Московского Фонда Карнеги от 2002 года [Васильев Д. и др., 2002].

прибыли, оставляемой в распоряжении Центробанка снизилась (до 10%) [ФЗ № 334-ФЗ, 2015].

Возникает **первый вопрос**:

Плохо ли, что Центробанк имеет в настоящее время такие кричащие конфликты интересов?

С точки зрения автора, вовсе нет, напротив, – это хорошо, так как *создает большие шансов для проведения в будущем кардинальных реформ Банка России как одного из важнейших государственных институтов* (в частности, его разделения на мегарегулятор финансового рынка и собственно Банк России, но с сохранением у обоих сегодняшнего независимого статуса Центробанка).

Возникает **второй вопрос**:

Стоило ли ФКЦБ вести такую ожесточенную борьбу за право накладывать штрафы на эмитентов и профессиональных участников рынка ценных бумаг? С точки зрения автора, без сомнения стоило.

НВ.: После получения ФКЦБ в марте 1999 г. по результатам принятия Закона «О защите прав инвесторов» этих прав, она начала с 1 июля 1999 г. штрафовать эмитентов за нераскрытие информации о результатах своей деятельности (начали с 200 компаний). В результате: если в конце 1998 года лишь 5% компаний раскрывали такую информацию, то через 9 месяцев *их было уже 50%*. Это был прорыв с точки зрения повышения уровня цивилизованности рынка (!):

Возникает **третий вопрос**:

Почему же в конечном счете ФКЦБ проиграла в борьбе с Центробанком – передала ему все свои полномочия и была ликвидирована? На взгляд автора, помимо человеческого фактора сыграли роль еще два обстоятельства:

1) Главное – *и в обществе, и в политических верхах пока нет понимания значимости проблемы «конфликта интересов» в деятельности государственных органов* (не осознана «глубинная неправильность» объединения ФКЦБ и Центробанка);

2) ФКЦБ и в 90-е гг, и в последующем не была никогда полностью независимым от исполнительной и иных ветвей власти государственным органом, что облегчило задачу передачи ее функций и последующей ликвидации.

R.S.: Поясним, что настоящий текст ни в коей мере не является критикой политики Центробанка по выполнению его основных функций (в том числе, по борьбе с инфляцией, валютному регулированию, регулированию деятельности коммерческих банков и т. д.)

7. Средства массовой информации (СМИ) 90-х годов и ФКЦБ

*«Я думаю, мы должны говорить правду или хотя бы говорить то, что думаем»
Юрий Лужков [Зернистые..., 2000, с. 98]*

В работе многих государственных органов необходимо учитывать, что в силу своей природы СМИ постоянно сконцентрированы на поиске скандалов («жареных фактов»): очень часто это полезно, но в некоторых случаях может создавать серьезные проблемы.

Применительно к ситуации 1994–1999 гг. существовала *реальная опасность непреднамеренного «разжигания» средствами массовой информации страстей среди «обманутых вкладчиков»*. Поэтому потребовалось отвлечение внимания СМИ на другие «жареные факты», создание «информационного шума».

Таковыми основными операциями «отвлечения», в частности, были:

а) *максимальное придание публичности конфликтам ФКЦБ с Центробанком и Минфином* (под которыми, конечно, была, как показано выше, серьезная основа);

R.S.: Наиболее острый момент, когда пришлось пойти на максимальное обострение публичной полемики с Центробанком, приходится на весну 1997 г., когда нужно было во что бы то ни стало хоть немного отвлечь внимание СМИ от муссирования темы произошедшего в январе 1997 г. восстания «обманутых вкладчиков» в Албании;

б) *широкое опубликование борьбы ФКЦБ с олигархами*, что позволяло помимо отвлечения внимания от «вкладчиков финансовых пирамид» еще и демонстрировать возможность реальной борьбы за права миноритарных акционеров.

8. Советы «младореформатора на пенсии» по проведению реформ

Относительно успешное проведение приватизации и создание основ системы регулирования рынка ценных бумаг (включая решение проблемы «обманутых вкладчиков») связаны, на наш взгляд, со следующими причинами:

1. *Создание нового государственного органа практически с нуля* (и Госкомимущества, и ФКЦБ), что *значительно эффективнее перестройки существующих* (из-за отсутствия накопленного «отрицательного человеческого капитала»);

Совет 1: Для успеха реформ важно «обесценение» «человеческого капитала» старой элиты (в том числе возможно и искусственное);

Совет 2: Во многих случаях эффективнее набирать «людей с улицы», чем пользоваться старыми кадрами;

2. Постоянное наличие мощной политической поддержки на самом верху (от Президента и премьер-министров России) (в частности, например, ФКЦБ имело в 1996–1999 гг. двойное подчинение – и Правительству РФ, и Президенту РФ – что усиливало ее аппаратные позиции);

Совет: Не начинать важных реформ без политической поддержки наверху;

3. Активное использование адаптированного к российским условиям иностранного опыта

Совет 1: Целесообразно использовать при проведении будущих реформ потенциал российской и русскоговорящей диаспоры (насчитывающей несколько миллионов человек и значимая часть которой составляют профессионалы в сфере юриспруденции и бизнеса, живущие и работающие на Западе);

R.S.: Особенно, если, например, будет реализована обсуждаемая некоторыми экспертами идея единомоментного перехода от российского права к какому-то сформировавшемуся развитому иностранному праву (англо-саксонскому или германскому);

Совет 2: Массовое обучение российских экспертов и молодых чиновников (в том числе, за границей) может быть весьма полезным;

Совет 3: При использовании иностранных экспертов важно учитывать разницу в уровне развития соответствующей области реформирования (как и в целом экономики и общества) в России и в странах, откуда заимствуется опыт (что показывает, в частности, опыт Госкомимущества и ФКЦБ по строительству определенных институтов, в том числе, ЧИФов, расчетно-клиринговых и расчетно-депозитарных организаций);

4. Существенная правовая поддержка в подготовке и ускоренном прохождении необходимых законодательных и нормативных актов и в обеспечении «личной правовой безопасности» реформаторов со стороны юристов-реформаторов – и официальных (в нашем случае это были юристы Главного государственного правового управления (ГГПУ) Администрации Президента), и привлеченных экспертов.

Совет 1: Хорошая юридическая поддержка критична – это 50% успеха реформ.

Совет 2: При проведении реформ нужна максимально ограничить количество согласований с другими ведомствами и Аппаратом Правительства (Администрации Президента) и нормативных документов,

и практических решений (иначе, скорее всего, их там «выхолостят»/извратят или «замотают»);

Совет 3: *Юристы-реформаторы, готовые идти на кардинальные изменения законодательства, – огромная редкость и ценность. Им значительно труднее, чем другим реформаторам в силу косности (консерватизма) самого права как такового, и они тоже нуждаются в поддержке.*

5. Мощная концентрация финансовых и иных ресурсов в руках госорганов, осуществляющих реформы. В нашем случае это были займы международных организаций (МФО), гранты иностранных правительств и неправительственных организаций, и отчисления от доходов от приватизации.

R.S.: Наличие внебюджетного фонда, пополняемого за счет доходов от приватизации, в руках Госкоимущества (ФКЦБ) позволяла очень гибко и оперативно реагировать на встававшие новые проблемы, финансировать многие неотложные нужды (особенно с учетом медлительности и бюрократизма МФО).

6. Широкое использование российских и иностранных экспертов.

R.S.: ФКЦБ успешно действовало в течение всего 1995 года, практически опираясь только на российских и иностранных экспертов (до мая 1995 года по объективным причинам в ФКЦБ был только один штатный сотрудник – ее исполнительный директор, а к концу 1995 года – всего лишь 22 сотрудника);

Совет: Массовое использование многочисленных экспертов и консультационных фирм требует с самого начала **выстраивания специальной системы управления ими и особенно координации их деятельности;**

7. Максимальное опора на активность масс и предпринимателей (например, в ГКИ – это были заявки на приватизацию на основе выбора варианта приватизации самими трудовыми коллективами, и др.; а в ФКЦБ – создание саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг, вовлечение организаций «обманутых вкладчиков» в работу по учреждению и деятельности ФОГФ и др.).

8. Относительно слабые (или, скорее, отсутствующие) социальные связи реформаторов со старой правящей элитой (в начале 90-х годов – с номенклатурой) и их физическая молодость (неопытность) (им реально было нестрашно принимать рискованные решения);

Вывод: Настоящими реформами «новой волны» смогут, скорее всего, **эффективно заниматься представители нового поколения,** а не «младореформаторы» 90-х годов;

9. Необходимо двигаться вперед с проведением реформ максимально быстро;

R.S.: Наш опыт и опыт в целом правительства Гайдара показывают, что с каждым месяцем движение вперед будет все труднее.

10. Успех реформ требует постоянного поиска новых союзников и «попутчиков»;

R.S.: Например, активная опора ФКЦБ с весны 1997 года на региональные власти;

11. Большое внимание проблеме public relation (PR).

Совет: Не жалейте на PR ни времени, ни денег, и учитывайте природу СМИ (!)

12. Концентрация, прежде всего, на постановке и реализации кажущихся практически невыполнимых но стратегически принципиально важных задач (!).

R.S.: Например, для ФКЦБ – это в 1994–1997 гг. была проблема «обманутых вкладчиков».

Совет: «Будьте реалистами – требуйте невозможного!»

9. Вместо заключения

Как и раньше, автор настоящей статьи сохраняет сдержанный оптимизм относительно возможности «новой волны» реформ в нашей страны, а в качестве ремарки по поводу так называемого провала или разворота реформ в России можно сказать следующее:

«Вянет лист. Проходит лето.

Иней серебрится.

Юнкер Шмидт из пистолета

Хочет застрелиться.

Не стреляйтесь, юнкер Шмидт,¹

Лето возвратится !!!»

Козьма Прутков [Сочинения, 1986, с. 29]

Литература

Зернистые мысли наших политиков. М.: Изд-во ЭКСМО-Пресс, 2000.

Сочинения Козьмы Пруткова. Свердловск: Средне-Уральское книжное издательство, 1986.

Гайдар Е., Чубайс А. Развилки новейшей истории России. СПб.: Норма, 2011.

Права собственности, приватизация и национализация в России. М.: Новое литературное обозрение, 2009.

Завьялова Е. Б., Радищева Н. В. Экономическая география в схемах и таблицах: учебное пособие. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.

Социальное неравенство в постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы: социологический анализ. СПб.: Нестор – История, 2011.

Мадьяр Б. Анатомия посткоммунистического мафиозного государства: на примере Венгрии. М.: Новое литературное обозрение, 2016.

Травин Д., Гельман В., Заостровцев А.. Российский путь: Идеи, Интересы, Институты, Иллюзии. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2017.

Мысловский Е. Н. Анатомия финансовых пирамид. М.: ЗАО «Экон-Информ», 2004.

Национальная лига управляющих (НЛУ)//http://www.nlu.ru/stat-count_pifs.htm/ (последний заход на сайт – 15 февраля 2018 года)

Федеральный Закон от 2 декабря 1990 года № 394 -1 « О Центральном банке Российской Федерации(Банке России)(последняя редакция) // [http:// document/cons_doc_LAW_32/](http://document/cons_doc_LAW_32/)

Федеральный Закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ « О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изменениями и дополнениями) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/

Васильев Д., Дробышев П., Конов А. Объективные факторы коррупции, складывающиеся при осуществлении регулятивных и контрольно-надзорных полномочий Центральным Банком Российской Федерации. «Рабочие материалы» Московского Центра Карнеги: 2002, выпуск 1:

Федеральный Закон от 28 ноября 2015 года № 334 – ФЗ «Об особенностях перечисления в 2016 году и в 2017 году прибыли,полученной Центральным банком Российской Федерации по итогам 2015 года и по итогам 2016 года» (с изменениями и дополнениями) // [http:// www.consultant.ru/cons_doc_LAW_189510/](http://www.consultant.ru/cons_doc_LAW_189510/)

Denisova I., Eller M., Fry T., Zhuravskaya E. Who Wants to Revise Privatisation and Why ? Evidence From 28 Post-Communist Countries // CEFIR and NES Working Papers. 2007. № 105

“The Economist”, 3rd February 2018