



УДК 347.2: 336.71

**ECONOMIC AND LEGAL REQUIREMENTS FOR PUBLIC AND PRIVATE CAPITAL'S CONNECTING IN BANK RESCUE****ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПОЄДНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА ПРИВАТНОГО КАПІТАЛУ ПРИ ВРЯТУВАННІ БАНКІВ**

Voznyakovska K.A. / Возняковська К.А.

c.l.s., prof. / к.ю.н.

National University Odessa Law Academy, Odessa, Fontanska road 23, 65009

Ннаціональний університет, Одеса, Фонтанська дор. 23, 65009

**Анотація.** В роботі розглядаються проблеми перекосу у застосуванні державного та приватного капіталу у процедурах державної допомоги неплатоспроможним системно важливим банкам, коли держава намагається конфіскувати кошти власників та інвесторів, а також мати надмірно велику частку у статутному капіталі врятованого банку. Зроблено висновок про потреби поєднання державної допомоги із частково примусовою рекапіталізацією банку за рахунок його вкладників та інвесторів.

**Ключові слова:** неплатоспроможність банків, порятунок банків, державна допомога, рекапіталізація, вкладники, інвестори

**Вступ.** Досвід державного порятунку системно важливих банків в Україні пересвідчує про наявність явного перекосу у застосуванні державного та приватного капіталу у відповідних процедурах.

Зокрема, у 2009 році держава за згодою з акціонерами, тобто у договірному порядку набула у власність "Укргазбанка" на 84,2 %, в капітал ПАТ КБ «Родовід банк» на 99,97 %, а також в ПАТ АКБ «Київ» на 99,93 % (націоналізація 1 хвили). У 2016 році було націоналізовано ПАТ КБ «Приватбанк» з 100 капіталом держави (націоналізація другої хвили). При цьому з націоналізації першої хвили успішним виявився лише досвід придбання в державну власність акцій ПАТ «Укргазбанк», до якого у 2015 році було приєднано ПАТ АКБ «Київ», який не зміг відновити життєздатність, а ПАТ КБ «Родовід банк» вже тривалий час знаходиться у стадії виведення з ринку, коли працює тимчасова адміністрація. Численні економічні проблеми зберігаються й в ПАТ КБ «Приватбанк», програма докапіталізації якого станом на перше півріччя 2018 року не виконана. Усе це примушує економістів та юристів шукати шляхи підвищення ефективності державних капіталовкладень при порятунку банків.

У цьому контексті можна звернути увагу на порівняння принципів державної допомоги, передбачені принципами, що діють в ЄС та Україні. Відповідні українські підходи виявляють не лише звуженість та негнучкість національних заходів державної підтримки, але й подекуди прямо суперечать цим принципам.

Принципи державної допомоги фінансовим установами ґрунтуються на специфічних засадах, узагальнених Європейською комісією у Повідомленні про відновлення життєздатності та оцінку заходів реструктуризації у фінансовій сфері в умовах поточної кризи відповідно до правил державної допомоги, коли,



«враховуючи системний характер кризи та взаємозв'язок фінансового сектору, на рівні Співтовариства було започатковано низку заходів для відновлення довіри до фінансової системи, збереження внутрішнього ринку та забезпечення кредитування економіки» [1].

При цьому встановлено принцип «забезпечення власного внеску банку та його власників у витрати на реструктуризацію проблемного банку задля того, щоб врятовані банки несли відповідну відповідальність за наслідки своєї колишньої поведінки та створити належні стимули для їх майбутньої поведінки». Цей принцип не може бути застосований у режимі переходу у власність держави усіх акцій банку. Крім того, що держава бере на себе увесь тягар неплатоспроможності, у цьому разі також спостерігаються інші слабкі місця подібного підходу до державного порятунку банків.

По-перше, це означає значні державні капіталовкладення без урахування здатності приватних інвесторів робити ефективні інвестиції для подолання банківської неспроможності. Це ігнорування приватного інвестиційного ресурсу відбивається на зменшенні капіталовкладень держави у ті проекти соціально-економічного характеру, де інвестори реально не мають зацікавленості, але які знаходяться у межах державних соціально-економічних інтересів. Наприклад, йдеться про зменшення витрат на обороноздатність та функціонування оборонно-промислового комплексу.

По-друге, держава втрачає підприємницький характер відновлення платоспроможності, який ґрунтується на використанні усього потенціалу підприємництва у банківництві.

Зокрема, Н.О. Саніахметова відзначала творчий та інноваційний характер підприємництва як його одна з основних засад [2, с. 22-23]. Багато зарубіжних вчених відзначають характеристику інновації як процесу, за допомогою якого підприємці перетворюють можливості в ринкові ідеї та капітали, за допомогою чого вони стають каталізаторами змін. Залучення приватних інвесторів саме й тому потрібно, «щоб в умовах невизначеності знаходити можливості найкращого використання обмежених ресурсів і добиватися реалізації цих можливостей на практиці» [3]. Такі твердження цілком співзвучні із висновками класиків економічної думки, зокрема, Й. Шумпетера, який вказував на інноваційний характер діяльності підприємництва [4, с. 184-185] тощо. Не випадково «творчість у бізнесі визначається як здатність підприємця динамічно вирішувати поставлені завдання на запропоновані часом проблеми» [5, с. 5001]. Приватна ініціатива «пробуджує мотивацію до пошуку найкращого способу використання майна» [6, с. 38]. Саме це необхідне для відновлення життєздатності у довгостроковій перспективі.

По-третє такі підходи демонструють повну недовіру держави до приватного підприємництва та переоцінюють здатність державних менеджерів долати фінансово-економічні кризи. Це означає існування в країні слабкої економіки, де відсутні засади державно-приватного партнерства. Подібні сигнали підривають мотиви іноземних інвесторів та орієнтують їх на те, що держава не здатна знаходити компроміси у регулюванні фінансово-господарських процесів.



Тут має бути також враховано фундаментальні проблеми державної присутності в фінансовому секторі (на початок 2018 року держава контролює 52% активів банків, 60% депозитів фізичних і 49% — юридичних осіб), які справедливо відзначаються фахівцями: системний ризик для всієї банківської системи. системи — низької (а часто й просто нікчемної) якості їхніх активів [7]; «Держбанки мають велику частку проблемних активів, котрі розміщені в неплатоспроможних банках, що свідчить про слабку систему управління ризиками» [8, с. 28]; розрахунок банків з державним капіталом на допомогу бюджету створює «проблему морального ризику і не стимулює до поліпшення корпоративного управління та впровадження якісного ризик-менеджменту. Як наслідок, загальна сума витрат на докапіталізацію державних банків з 2008 до 2015 рр. перевищила 74 млрд грн. У кінці січня 2016 р. уряд знову докапіталізував Ощадбанк і Укресімбанк сукупно майже на 14,3 млрд грн» [9, с. 54]. І це без урахування сум понад 118 млрд грн, витрачених на докапіталізацію ПАТ КБ «Приватбанк». За визнанням самих фахівців НБУ, «націоналізація трьох банків у розпал кризи 2008 – 2009 років є прикладом нерациональних державних рішень» [там само, с. 54]. При цьому пропонується покращити якість корпоративного управління та у перспективі приватизувати державні частки [там само, с. 54-55]. З аналогічних міркувань виходить державна "Засади стратегічного реформування державного банківського сектору", за якою «створення нових державних банків визнано недоцільним» і продекларовано перспективи виходу держави з капіталів державних банків [10].

Отже, розуміння недоліків створення банків із значною часткою держави з усією очевидністю ставить питання про розробку та впровадження механізмів часткової участі держави у капіталізації недержавних фінансових установ.

Недоліком намагання держави набути якомога велику частку в капіталі банків, яким надається допомога містить ще одну змістовну ваду, яку не можна ігнорувати. Йдеться про те, що, як правило, власники та інвестори банків, які піддаються націоналізації, різною мірою виявляються винними у доведенні банку до банкрутства. До того ж додержатися чистоти процедури переходу у державну власність усіх чи надмірної частини акцій надзвичайно складно, що підтверджує, наприклад, понад 200 справ щодо оскарження законності дій влади щодо націоналізації ПАТ «Приватбанк» [11]. У зв'язку із цим невдоволені власники та інвестори фактично домагаються відновлення власних прав шляхом стягнення коштів із держави.

Зокрема, йдеться про оскарження примусової операції bail-in, що виступила підставою для наступної націоналізації відповідних акцій банку.

Замість того, аби інвестиційні ресурси власників та інвесторів трансформувати у капітал банку без їх націоналізації, що може бути сприйнято не як втрату інвестиції, а їх трансформацію, держава отримує підтвержені судом зобов'язання з виплати поганих пасивів банку у ліквідних ресурсах за рахунок коштів державного бюджету.

Наприклад, при рекапіталізації ПАТ «Укргазбанк» майже 14 відсотків акцій залишилися у власності первісних акціонерів [12], що стало, як видається, не останньою причиною нормалізації роботи банку та його прибуткової



діяльності в 2014-2018 роках без численних позовів власників та інвесторів до держави й наступних виплат останнім за рахунок коштів державного бюджету України.

При судовими органами відзначаються такі підстави для оскарження дій влади у відповідних відносинах, як: 1) порушення приписів статті 41 Конституції України про судовий порядок конфіскації майна; 2) неправомірність визначення пов'язаності осіб без застосування ознак та характеру відносин й операцій; 3) неприпустимість порушення справедливої рівноваги між вимогами інтересів суспільства і захистом основних прав особи; 4) порушення процедури.

Як видається, у цьому випадку можна було б уникнути відповідних оскаржень та було б більш корисним для держави, замість 100% націоналізації, використати «механізм рекапіталізації банків, який фінансується кредиторами» [13, с. 17], що успішно випробувано у інших країнах світу.

Зокрема, досвід подолання банківської кризи на Кіпрі довів потребу пропорційності заходів порятунку банків. Серед відповідних заходів – примусове перетворення частини депозитів клієнтів-вкладників в акції банків, що мало дві цілі: – покращити активи банків та унеможливити виведення депозитів з слабких банків, позаяк вкладники, стаючи акціонерами, стимулюються зберігати решту коштів з банків [14]. Перш за все, депозити в одному з двох найбільших банків – Банку Кіпра – були розділені на дві категорії. Ті, обсяг яких не перевищує 100 тис.євро, були повністю повернені вкладникам. Частину депозитів понад цю суму (37,5%) було обміняно на акції банку (так само, як і облігації). Право голосу та право на отримання дивідендів існуючих акціонерів та права власників облігацій були тимчасово зупинені до тих пір, поки власники акцій класу А (первісні власники) не отримують відшкодування, а також річні проценти за ставкою тримісячний EURIBOR+10%. Ще 22,5% незастрахованих депозитів були заморожені частково з можливістю згодом конвертувати у акції банку [15, с. 15].

У цьому випадку заходи впливу по суті мали не конфіскаційний, а трансформаційний характер, відобразили рівне ставлення до широкого кола вкладників, а також вплинули на економічну ситуацію через вагомні стимули людської поведінки, що є найбільш продуктивним.

Серед іншого такий підхід дозволяє не лише фізичним особам, але й юридичним особам повертати частину своїх коштів у неплатоспроможних банках, чого сьогодні законодавство України не передбачає, чим утворює значну несправедливість в економічні відносини та погіршує привабливість економіки для інвесторів.

**Висновки.** Лише за умови відпрацьовування процедур капіталізації банків у контексті поєднання капіталовкладень держави та вкладників для відновлення життєздатності проблемних банків, а також перетворення конфіскаційного механізму щодо вкладів на трансформаційний механізм щодо перетворення частини вкладів та облігаційних зобов'язань на капітал банків, можна досягти зваженого з економічного та правового погляду рішення проблеми державного порятунку неплатоспроможного системно важливого банку. Це дозволить



досягти фінансової стабільності при наданні допомоги банкам та додержатися рівноваги між вимогами інтересів суспільства і захистом основних прав особи шляхом поєднання державної допомоги із механізмом частково примусової рекапіталізації банку за рахунок його вкладників та інвесторів.

#### Література

1. Commission communication on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules: 2009/C 195/04 [електронний ресурс] - режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009XC0819%2803%29>
2. Саниахметова Н. А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты / Н. Саниахметова – О. : Одесская гос. юрид. акад., 1998. – 278 с.
3. Ясин Е. Ставка на предпринимательство // Человек и труд. – 1992. - №1. – С.90-92.
4. Шумпетер Й. Капитализм, Социализм и Демократия. – М.: Экономика, 1995. – 540с.
5. Ткачук О.А. Креативність у підприємницькій діяльності // Глобальні та національні проблеми економіки. – вип.. 7. – 2015 – С. 500-503.
6. Мадзігон В. Приватна власність та її вплив на розвиток підприємництва в Україні / В. Мадзігон // Молодь і ринок. - 2011. - № 12. - С. 33-37.
7. Сирота В. Держбанки: токсична поклажа чорних ящиків [електронний ресурс] - режим доступу: <https://dt.ua/finances/derzhbanki-toksichna-poklazha-chornih-yaschikiv-.html/>
8. Любич А. А. Анализ бизнес-модели государственных банков в Украине / А. А. Любич , Г. П. Бортников, А. А. Панасенко // Фінанси України. - 2016. - № 10. - С. 7-38.
9. Звіт про фінансову стабільність: НБУ. – червень 2016. [електронний ресурс] - режим доступу: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=32241744>
10. Засади стратегічного реформування державного банківського сектору", затверджені Кабінетом Міністрів України в лютому 2016 р [електронний ресурс] - режим доступу: <https://www.slideshare.net/sadovnychy/ss-88586455>
11. Націоналізація Приватбанку: Вікіпедія [електронний ресурс] - режим доступу: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Націоналізація\\_ПриватБанку#Позови\\_екс-власників](https://uk.wikipedia.org/wiki/Націоналізація_ПриватБанку#Позови_екс-власників)
12. Не повернути кредит для Укргазбанку – це вкрасти в держави: інтерв'ю Глави правління Укргазбанку Кирила Шевченка для Finbalance [електронний ресурс] - режим доступу: <http://finbalance.com.ua/news/Kirilo-Shevchenko-ne-povernuti-kredit-dlya-Ukrhazbanku--tse-vkrasti-v-derzhavi>
13. Васильчишин, О. Б. Напрями впливу державного регулювання та нагляду на фінансову безпеку банківської системи України та шляхи їх удосконалення [Текст] / Олександра Богданівна Васильчишин // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О. В. Ярошук (голов. ред.) та ін. – Тернопіль: ВПЦ ТНЕУ «Економічна думка», 2016. – Том 25. – № 2. – С. 7-20



14. Рішення Кіпру врятувати економіку за рахунок вкладників обвалило євро [електронний ресурс] - режим доступу: [https://dt.ua/ECONOMICS/poryatunok-ekonomiki-kipru-mozhe-koshtuvati-ukrayinskim-vkladnikom-do-2-mlrd-yevro-118777\\_.html](https://dt.ua/ECONOMICS/poryatunok-ekonomiki-kipru-mozhe-koshtuvati-ukrayinskim-vkladnikom-do-2-mlrd-yevro-118777_.html)

15. Дорошенко І.В. Банківська криза на Кіпрі та її уроки для України // Європейські перспективи. – 2013. № 6. – С. 13-19.

*The paper examines the problem of distortion in the use of public and private capital in state aid procedures for insolvent systemically important banks, when the state tries to confiscate the funds of owners and investors, and also has got an excessively large share in the authorized capital of a rescued bank. A conclusion is made on the need for a combination of state aid with partially forced recapitalization of the bank at the expense of its depositors and investors.*

*Key words: insolvency of banks, rescue of banks, state aid, recapitalization, depositors, investors*

#### References

1. Commission communication on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules: 2009/C 195/04 [electronic resource] it is the access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009XC0819%2803%29>
2. Snyakhmetova N. A. Rehulyuvannya pidpryyemnyts'koyi diyal'nosti v Ukrayini: orhanizatsiyno-pravovi aspekty / N. Saniakhmetova- O. : Odesskaya hos. yuryd akad., 1998.- 278 p.
3. Yasyn E. Stavka na pidpryyemstvo // Chelovek i trud. - 1992. - №1. - S.90-92.
4. Shumpeter Y. Kapitalizm, Sotsyalyzm i Demokratiya. - M. : Ékonomyka, 1995. – 540p.
5. Tkachuk O.A. Kreatyvnyts' u pidpryyemnyts'kiy diyal'nosti // Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky. - vyp .. 7. - 2015 - S. 500-503.
6. Madzihon V. Pryvatna vlasnist' ta yiyi vplyv na rozvytok pidpryyemnytstva v Ukrayini / V. Madzihon // Molod' i rynek. - 2011. - № 12. - p. 33-37..
7. Syrota V. Derzhbanky: toksychna poklazha chornykh yashchykiv [electronic resource] it is the access mode: [https://dt.ua/finances/derzhbanki-toksichna-poklazha-chornih-yaschikiv-\\_.html/](https://dt.ua/finances/derzhbanki-toksichna-poklazha-chornih-yaschikiv-_.html/)
8. Lyubych A. A. Analiz biznes-modeli derzhavnykh bankiv v Ukrayini / A. A. Lyubych, H. P. Bortnykov, A. A. Panasenko // Finansy Ukrayiny. - 2016. - № 10. - p. 7-38.
9. Zvit pro finansovu stabil'nist': NBU. - cherven' 2016. [electronic resource] it is the access mode: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=32241744>
10. Zasady stratehichnoho reformuvannya derzhavnoho bankivs'koho sektora ", zatverdzeni Kabinetom Ministriv Ukrayiny v lyutomu 2016 r. [electronic resource] it is the access mode: <https://www.slideshare.net/sadovnychy/ss-88586455>
11. Natsionalizatsiya Pryvatbanku: Vikipediya [electronic resource] it is the access mode: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Націоналізація\\_ПриватБанку#Позови\\_екс-власників](https://uk.wikipedia.org/wiki/Націоналізація_ПриватБанку#Позови_екс-власників)
12. Ne povernuty kredyt dlya Ukrhazbanku - tse vkrasty v derzhavi: v interv'yu Hlavi pravlinnya Ukrhazbanku Kyryla Shevchenka dlya Finbalance [electronic resource] it is the access mode: <http://finbalance.com.ua/news/Kirilo-Shevchenko-ne-povernuti-kredit-dlya-Ukrhazbanku--tse-vkrasti-v-derzhavi>
13. Vasyl'chyshyn, O. B. Napryamy vplyvu derzhavnoho rehulyuvannya ta nahlyadu za finansovoyu bezpekoyu bankivs'koyi systemy Ukrayiny ta shlyakhy yikh vdoskonalennya [Tekst] / Oleksandra Bohdanivna Vasyl'shchyna // Ekonomichnyy analiz: Zb. nauk. prats' / Ternopil's'kyy natsional'nyy ekonomichnyy universytet; redkol. : O. V. Yaroshchuk (holov. Red.) ta in. - Ternopil': VPTS TNEU "Ekonomichna dumka", 2016. – V. 25. - № 2. - p. 7-20
14. Rishennya Kipru vryatuvaty ekonomiku za rakhunok vkladnykiv obvalylo yevro [electronic resource] it is the access mode: [https://dt.ua/ECONOMICS/poryatunok-ekonomiki-kipru-mozhe-koshtuvati-ukrayinskim-vkladnikom-do-2-mlrd-yevro-118777\\_.html](https://dt.ua/ECONOMICS/poryatunok-ekonomiki-kipru-mozhe-koshtuvati-ukrayinskim-vkladnikom-do-2-mlrd-yevro-118777_.html)
15. Doroshenko I.V. Bankivs'ka kryza na Kipri ta yiyi uroky dlya Ukrayiny // Yevropeys'ki perspektyvy. - 2013. № 6. - p. 13-19