

## **ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПРИВАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ БАНКІВ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, РІШЕННЯ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**Коваль Є.О.,**  
*магістр з міжнародного права*  
*Навчально-наукового інституту міжнародних відносин*  
*Київського національного університету імені Тараса Шевченка,*  
*ORCID: 0009-0001-2482-451X*  
*e-mail: yevgenkoval20@gmail.com*

**Коваль Є.О. Правовий режим приватизації державних банків в Україні: основні проблеми, рішення та міжнародно-правові аспекти.**

Стаття присвячена аналізу правового режиму приватизації державних банків в Україні. Автор досліджує міжнародні домовленості між Україною та іноземними партнерами щодо зменшення частки держави у банківському секторі України, зокрема ті, що зафіксовані у меморандумі між Україною та Міжнародним Валютним Фондом. Ці домовленості, хоча і не встановлюють юридично обов'язкових зобов'язань для України за міжнародним правом, можуть розглядатися як «м'яке право», виконання положень якого є важливим для міжнародного авторитету України та отримання фінансування від міжнародних донорів.

У статті здійснено порівняльний аналіз чинного Закону України «Про особливості продажу пакетів акцій, що належать державі у статутному капіталі банків, у капіталізації яких взяла участь держава» та нового законопроекту про внесення змін до зазначеного закону. Виокремлюються основні відмінності між чинним законом та запропонованим у законопроекті регулюванням, а також надається оцінка впливу запропонованих законодавчих змін на регулювання приватизації державних банків в Україні.

Автор розглядає ключові зміни, запропоновані новим законопроектом, включаючи розширення сфери дії закону на всі банки державного сектору, розширення кола потенційних інвесторів, підвищення гнучкості процесу приватизації, введення обмежень для осіб, пов'язаних з російською федерацією та республікою білорусь, підвищення вимог до фінансового радника та розширення його повноважень, а також залучення представників міжнародних організацій до процедури приватизації.

Особлива увага приділяється аналізу міжнародно-правових аспектів приватизації державних банків. Зокрема, розглядаються питання вибору застосовного права до договору купівлі-продажу акцій банків, а також використання притаманних міжнародному ринку злиттів та поглинань положень про надання запевнень (representations and warranties) та гарантій відшкодування (indemnities). Пояснюється значення цих концепцій та їх потенційний вплив на процес приватизації.

У статті також розглядаються механізми захисту процесу приватизації від можливих зловживань з боку міноритарних акціонерів та колишніх власників націоналізованих банків. Аналізуються запропоновані зміни до процесуального законодавства, спрямовані на запобігання зриву вже розпочатого процесу приватизації.

**Ключові слова:** приватизація, банки, договір купівлі-продажу акцій, інвестори, міжнародні фінансові організації, м'яке право.

**Koval Y.O. Legal regime of privatization of state-owned banks in Ukraine: main problems, solutions and international legal aspects.**

The article analyses the legal regime of privatization of state-owned banks in Ukraine. The author examines international arrangements between Ukraine and foreign partners to reduce the share of the state in the banking sector of Ukraine, in particular those set out in the memorandum between Ukraine

and the International Monetary Fund. Although these agreements do not establish legally binding obligations for Ukraine under international law, they can be seen as ‘soft law’, the implementation of which is important for Ukraine’s international reputation and for obtaining funding from international donors.

The article provides a comparative analysis of the current Law of Ukraine ‘On Peculiarities of Sale of Stakes Owned by the State in the Authorised Capital of Banks in Which the State Participated’ and the new draft law amending the said Law. The article highlights the main differences between the current regulation and the regulation proposed in the draft law and assesses the impact of the proposed legislative changes on the regulation of privatization of state-owned banks in Ukraine.

The author examines the key changes proposed by the new draft law, including the extension of the scope of the law to all state-owned banks, the expansion of the range of potential investors, the improvements in the flexibility of the privatisation process, the introduction of restrictions for persons associated with the Russian Federation and the Republic of Belarus, the heightened requirements for financial advisors and the expansion of their powers, and the involvement of representatives of international organisations in the privatisation process.

Special attention is paid to the analysis of international legal aspects of privatisation of state-owned banks. In particular, the author examines the choice of applicable law to a bank share purchase agreement, as well as the use of contractual mechanisms typical for international M&A market, such as representations, warranties, and indemnities. The author explains the meaning of these concepts and their potential impact on the privatisation process.

The article also discusses mechanisms to protect the privatisation process from possible abuse by minority shareholders and former owners of nationalised banks. The article analyses the proposed amendments to the procedural legislation aimed at preventing disruption of the ongoing privatisation process.

**Key words:** privatisation, banks, share purchase agreement, investors, international financial institutions, soft law.

**Постановка проблеми.** На дату цієї статті в Україні частка державних банків у чистих активах банківського сектору становить 53.6% [1]. Така висока частка державної власності в банківському секторі не є бажаною для країни з ринковою економікою, оскільки може негативно впливати на конкуренцію та гальмувати розвиток сектору.

Міжнародні партнери наполягають на зменшенні частки державної власності у банківському секторі України, про що свідчать, зокрема, нещодавно опубліковані домовленості з Європейським Союзом [2] та Міжнародним Валютним Фондом [3]. Такі домовленості було реалізовано у формі планів та меморандумів, які хоча і не встановлюють зобов’язань для України за міжнародним правом, можуть відноситися до категорії «м’якого права». Зауважимо, що у XXI столітті роль м’якого права досить висока, оскільки воно демонструє свою ефективність у регулюванні міжнародних відносин, які ґрунтуються на принципах добросовісності та доброї волі суб’єктів міжнародного права [4]. Таким чином, виконання зазначених домовленостей з Європейським Союзом та Міжнародним Валютним Фондом є бажаним для України, оскільки вливатиме на її міжнародний авторитет та підвищить шанси отримувати регулярне фінансування від міжнародних донорів. Зокрема, у відповідному меморандумі з Міжнародним Валютним Фондом йдеться про заплановану приватизацію щонайменше двох банків: АТ «Сенс Банк» та АБ «УкрГазбанк».

Порядок приватизації державних банків в Україні врегульовано прийнятим ще у 2012 році Законом України «Про особливості продажу пакетів акцій, що належать державі у статутному капіталі банків, у капіталізації яких взяла участь держава» (далі – Закон про приватизацію банків) [5]. Встановлений цим законом порядок приватизації державних банків жодного разу не був застосований на практиці. Слід також врахувати, що з положень відповідного закону випливає, що він був прийнятий як реакція на світову фінансову кризу 2008-2009 рр. з метою повернення коштів Державного бюджету України, що спрямовані державою на участь у капіталізації банків. Наразі очевидно видається необхідність вдосконалення законодавства щодо приватизації державних банків задля його актуалізації з точки зору теперішніх обставин, у рамках яких може відбуватися приватизація державних банків.

12.08.2024 р. на сайті Верховної Ради України було зареєстровано Проект Закону про особливості продажу пакетів акцій, що належать державі у статутному капіталі банків (далі – Законо-

проект) [6]. Відповідно, актуальним є завдання порівняльного аналізу Законопроекту та чинного Закону про приватизацію державних банків.

**Стан опрацювання проблематики дослідження.** Незважаючи на актуальність питання правового регулювання приватизації державних банків в Україні, нам не відомі дослідження цього питання з боку вітчизняних науковців-юристів. Серед українських економістів питання приватизації державних банків також видається мало дослідженим, хоча можна відмітити публікацію Бортнікова Г.П., який аналізував, зокрема, світовий досвід приватизації державних банків, щоб вивести рекомендації, які слід враховувати під час приватизації банків в Україні [7].

Більшу увагу приватизації державних банків приділяли іноземні дослідники-економісти в контексті порівняння ефективності приватних та державних банків. Як зазначає Бортніков Г.П., у деяких статтях висловлюється позиція, що державні банки можуть мати окремі переваги перед приватними банками (Ф. Брок, Д. Вайнтрауб, І. Марсіо), однак більша частина авторів, які досліджували відповідне питання, схиляється до думки, що наявність великої частки державних банків у банківському секторі є радше негативною ознакою сектору, бо державні банки менш ефективні, ніж приватні банки з точки зору економічних результатів їхньої діяльності (Дж. Бонін, І. Хасан і П. Вахтель, Дж. Барт, Г. Капріо і Р. Левайн).

**Метою** нашої статті є аналіз правового режиму приватизації державних банків в Україні, порівняльний аналіз поточних законодавчих ініціатив з цього питання, виокремлення основних проблемних аспектів та розробка рекомендацій щодо їх вирішення із врахуванням міжнародного досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** У результаті проведеного порівняльного аналізу чинного Закону про приватизацію державних банків та Законопроекту можна виокремити наступні ключові зміни в підходах до регулювання приватизації державних банків.

*Розширення сфери дії законодавства про приватизацію державних банків.* Дія чинного Закону про приватизацію державних банків обмежується приватизацією банків, у капіталізації яких взяла участь держава відповідно до Закону України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Зрозуміло, що Закон про приватизацію державних банків готувався під банки, які отримали допомогу від держави під час фінансової кризи 2008-2009 рр. Через таке формулювання правовий режим приватизації державних банків за чинним Законом про приватизацію державних банків не застосовується, наприклад, до нещодавно націоналізованого АТ «Сенс Банк». Законопроект вирішує цю проблему, розширюючи сферу дію на всі банки державного сектору.

Чинний Закон про приватизацію державних банків обмежує коло потенційних покупців акцій банків стратегічними інвесторами – банківськими установи та/або банківськими групами (резиденти або нерезидентами), а також міжнародними фінансовими організаціями, які відповідають встановленим вимогам. Щоб розширити коло потенційних інвесторів, Законопроект прибирає концепцію стратегічних інвесторів та передбачає, що потенційними покупцями акцій банків (учасниками конкурсу) можуть бути учасники цивільних відносин – резиденти та нерезиденти (у тому числі міжнародні фінансові організації), які відповідають встановленим законодавством вимогам.

*Введення обмежень на приватизацію державних банків для осіб з російської федерації та республіки білорусь.* Закон про приватизацію державних банків не містить заборон щодо придбання акцій державних банків інвесторами, які мають зв'язки з російською федерацією та/або республікою білорусь. Враховуючи поточну ситуацію збройної агресії проти України з боку російської федерації та республіки білорусь, Законопроект прямо виключає можливість придбання акцій банків, що належать Україні, інвесторами, пов'язаними із зазначеними країнами.

*Підвищення вимог до фінансового радника у процесі приватизації та розширення його повноважень.* Радник з продажу пакетів акцій банків відіграє ключову роль під час підготовки до продажу та продажу акцій банків у процесі приватизації. Закон про приватизацію державних банків тільки загально окреслює функції фінансового радника. Законопроект деталізує повноваження фінансового радника та підвищує вимоги до такого радника, передбачаючи, що радник обирається з-поміж юридичних осіб, включених до міжнародно визнаного рейтингу, обраного Кабінетом Міністрів України, а основними критеріями при обранні фінансового радника є міжнародний досвід продажу фінансових установ та запропонований план дій з продажу акцій конкретного банку. Таким чином, Законопроект фактично звужує коло потенційних фінансових радників до

міжнародно визнаних інвестиційних банків, що, на нашу думку, поліпшує шанси на вдалий продаж акцій банків Україною великим та авторитетним міжнародним інвесторам за адекватну ціну.

*Залучення представників міжнародних організацій до процедури приватизації.* Задля підвищення прозорості процесу приватизації державних банків Законопроект передбачає можливість представників міжнародних фінансових організацій бути залученими до роботи комісії з продажу банків, запитувати документи та інформацію, висловлювати свою позицію та надавати рекомендації.

*Підвищення гнучкості процесу приватизації.* На відміну від чинного Закону про приватизацію державних банків, Законопроект забезпечує гнучкість процесу – наприклад, за базовим сценарієм продається повний пакет належних державі акцій, однак його розмір може бути зменшений згідно з рекомендаціями радника з продажу. Також Законопроект вводить концепцію професійного судження членів комісії з продажу акцій банків, що дозволяє відповідній комісії приймати швидкі рішення під час взаємодії з потенційними інвесторами, наприклад, щодо запиту додаткових документів та інформації під час допуску претендентів до участі в конкурсі з продажу акцій банку.

*Передбачено можливість укладення договору купівлі-продажу акцій банку за іноземним правом та із застосуванням міжнародних ринкових практик.* Законопроект вводить положення, які передбачають можливість сторін договору купівлі-продажу акцій банку домовитися про застосування права Англії або штату Нью-Йорк у якості регулюючого права договору, за умови дотримання положень Закону України «Про міжнародне приватне право». У цьому контексті варто відзначити, що за ч. 6 ст. 5 Закону України «Про міжнародне приватне право» вибір права не здійснюється, якщо відсутній іноземний елемент у правовідносинах [8]. Тобто сторони договору купівлі-продажу акцій банку зможуть обрати право Англії або право штату Нью-Йорк, якщо інвестор (покупець) буде іноземною юридичною особою, а у випадку, якщо покупець зареєстрований в Україні, іноземний елемент у правовідносинах буде відсутній і до відповідний договір буде регулюватися правом України.

Що стосується застосування міжнародних ринкових практик у договорі купівлі-продажу акцій банку, то Законопроект у ч. 5 ст. 16 запроваджує можливість використання притаманних міжнародному ринку злиттів та поглинань положень про надання запевнень (representations and warranties) та гарантій відшкодування (indemnities). Representations передбачають надання сторонами запевнень щодо обставин, які мають значення для укладення, виконання або припинення такого договору (абз. 1 ч. 5 ст. 16 Законопроекту). Warranties передбачають обов'язок сторони, яка надала іншій стороні недостовірні запевнення про обставини, що мають значення для укладення, виконання або припинення договору, сплатити стороні, яка покладалася на такі запевнення, компенсацію або неустойку (абз. 2 ч. 5 ст. 16 Законопроекту). Indemnities передбачають обов'язок однієї сторони виплатити незалежно від наявності власної вини іншій стороні компенсацію у сумі витрат, які така сторона або третя особа зазнали у зв'язку з настанням або ненастанням передбачених договором обставин, що не пов'язані з порушенням зобов'язань (абз. 3 ч. 5 ст. 16 Законопроекту).

*Захист процесу приватизації від недобросовісних дій міноритаріїв та колишніх власників націоналізованих банків.* Для того щоб залучити авторитетних інвесторів до конкурсу з продажу акцій, які належать державі у статутному капіталі банків, важливо забезпечити впевненість інвесторів у стабільності процедури приватизації. Тобто потрібно передбачити юридичні механізми, які унеможливають надмірне затягування вже розпочатого процесу приватизації чи його зупинку, а також скасування продажу та позбавлення добросовісного покупця прав власності на придбані акції банку. Ризики зриву процесу продажу можуть походити, зокрема, від колишніх бенефіціарних власників націоналізованих банків та пов'язаних з ними осіб, наприклад, від колишніх власників нещодавно націоналізованого АТ «Сенс Банк» (у разі приватизації цього банку). Такі ризики також можуть виникати у випадках, коли держава має у власності не всі акції банку, а лише їх більшу частину, у той час як невелика частина акцій належить приватним особам (міноритаріям), наприклад, така ситуація може мати місце під час приватизації АБ «Укргазбанк». Міноритарії теж гіпотетично можуть вдаватися до недобросовісних способів завадити продажу мажоритарного пакета акцій банку новому інвестору.

Чинний Закон про приватизацію державних банків не адресує описані ризики. Законопроект передбачає зміни до законодавства, щоб запровадити запобіжні норми щодо оскаржень рішень, прийнятих на виконання Закону про приватизацію державних банків. Законопроект встановлює,

що оскарження таких рішень не може зупинити вже розпочатий процес приватизації банку, а також не може відновити того становища банку та інших осіб, яке існувало до прийняття відповідного рішення. За Законопроектом відшкодування шкоди, завданої протиправним рішенням, можливе виключно у грошовій формі. Окрім змін до Закону про приватизацію державних банків, Законопроект вносить зміни до низки інших законів, зокрема до процесуальних кодексів, щоб забезпечити одноманітний підхід в українському законодавстві щодо неможливості зриву розпочатого процесу приватизації банку. Відповідні зміни до інших законів були розроблені за аналогією до вже чинних норм, які були запроваджені до законодавства з метою унеможливити повернення націоналізованого АТ КБ «ПриватБанк» колишнім власникам (ці норми також неофіційно назвали «антиколомойськими» за прізвиськом одного з колишніх власників АТ КБ «ПриватБанк»).

Слід зауважити, що хоча зазначені запобіжники важливі, щоб залучити якомога більше авторитетних міжнародних інвесторів до конкурсу з продажу державою акцій банків, може бути доцільно дещо пом'якшити запропоновані обмеження на оскарження рішень, прийнятих в рамках приватизації. Таке пом'якшення має бути обережно вивірено, щоб збалансувати, з одного боку, цілісність та ефективність процедури приватизації, а, з іншого боку, можливість контролю за правомірністю процедури приватизації та справедливе відшкодування для учасників конкурсу у випадку порушення їх прав.

**Висновки.** Беручи до уваги домовленості між Україною та міжнародними партнерами щодо зменшення частки державної участі в банківському секторі, зокрема відображені в меморандумі між Україною та МВФ, нагальною є потреба у оновленні законодавства щодо приватизації державних банків.

У результаті проведеного порівняльного аналізу чинного Закону про приватизацію державних банків та Законопроекту можна виокремити наступні ключові зміни в підходах до регулювання, запропоновані Законопроектом: (i) розширення сфери дії законодавства про приватизацію банків та кола потенційних інвесторів; (ii) введення обмежень на приватизацію державних банків для осіб, пов'язаних з російською федерацією та республікою білорусь; (iii) підвищення вимог до фінансового радника у процесі приватизації та розширення його повноважень; (iv) залучення представників міжнародних організацій до процедури приватизації; (v) підвищення гнучкості процесу приватизації; (vi) запровадження можливості укладення договору купівлі-продажу акцій банку за іноземним правом та із застосуванням міжнародних ринкових практик; (vii) захист процесу приватизації від недобросовісних дій міноритаріїв та колишніх власників націоналізованих банків.

Запропоновані Законопроектом зміни оцінюються нами як позитивна та своєчасна ініціатива з вдосконалення законодавства про приватизацію державних банків. У разі прийняття Законопроекту оновлений правовий режим має сприяти залученню авторитетних іноземних інвесторів, зокрема, завдяки впровадженню міжнародних ринкових практик для договорів купівлі-продажу акцій банків: можливості регулювання договору купівлі-продажу акцій правом Англії або штату Нью-Йорк, а також включення притаманних міжнародному ринку злиттів та поглинань положень про надання запевнень (*representations and warranties*) та гарантій відшкодування (*indemnities*).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Огляд банківського сектору травень 2024 р., Національний банк України. С. 3. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/oglyad-bankivskogo-sektoru-traven-2024-roku> (дата звернення 15.08.2024).
2. План для реалізації Ukraine Facility 2024-2027 (програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу). С. 116. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/> (дата звернення 15.08.2024).
3. Меморандум про економічну та фінансову політику від 11 березня 2024 року, укладений між Україною та Міжнародним валютним фондом. П. 52. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/Lol\\_MEFP\\_Ukraine\\_2024-03-11.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Lol_MEFP_Ukraine_2024-03-11.pdf) (дата звернення 15.08.2024).
4. Кирилюк О.В., Медведєва М.О. М'яке право як нормативна основа глобального інформаційного суспільства. *Actual problems of international relations. Release 125 (part I). 2015.* С. 106–117. URL: <http://apir.iir.edu.ua/index.php/apmv/article/view/2664/2368> (дата звернення 15.08.2024).

5. Про особливості продажу пакетів акцій, що належать державі у статутному капіталі банків, у капіталізації яких взяла участь держава: Закон України від 15 березня 2012 року № 4524-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4524-17#Text> (дата звернення 15.08.2024).
6. Про особливості продажу пакетів акцій, що належать державі у статутному капіталі банків: Проект Закону від 12 серпня 2024 року № 11474. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44696> (дата звернення 15.08.2024).
7. Бортніков Г.П. Прийнятність світового досвіду приватизації державних банків для України. *Глобальні та національні проблеми економіки*. Випуск 16. 2017. С. 655–660. URL: <http://global-national.in.ua/issue-16-2017/24-vipusk-16-kviten-2017-r/2996-bortnikov-g-p-prijnyatnist-svitovogo-dosvidu-privatizatsiji-derzhavnikh-bankiv-dlya-ukrajini> (дата звернення 15.08.2024).
8. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23 червня 2005 року № 2709-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15#Text> (дата звернення 15.08.2024).