



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 06 червня 2023 року № 12-9

Київ

Про розгляд Звіту про результати аналізу діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у 2016–2019 роках з питань використання коштів та реалізації переданого майна

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аналізу діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у 2016–2019 роках з питань використання коштів та реалізації переданого майна.

За підсумками розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Діюча система гарантування вкладів фізичних осіб за фінансової підтримки держави в цілому забезпечила захист прав і законних інтересів вкладників неплатоспроможних банків. Аналіз діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд, ФГВФО) засвідчив, що заходи, спрямовані на задоволення вимог кредиторів банків за рахунок реалізації та управління активами, були неефективними.

Прийняття Закону України від 01.04.2022 № 2180-ІХ „Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення стабільності системи гарантування вкладів фізичних осіб” (далі – Закон № 2180) було своєчасним, сприяло попередженню кризи у сфері банківської системи, забезпечило створення правових засад щодо досягнення фінансової стабільності, зокрема в частині гарантування вкладів фізичних осіб, та підвищенню довіри вкладників до банківської системи України.

1.1. Фондом як установою, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків, упродовж 2016–2019 років здійснювалися заходи виведення з ринку 95 неплатоспроможних банків, з яких 34 ліквідовано у цьому періоді. Станом на 01.01.2020 вкладникам неплатоспроможних банків відшкодовано 93,6 відс. гарантованих сум за вкладами (52 945,2 із 56 542,5 млн грн), з яких 38,9 відс. (20 590,5 млн грн) – у періоді, що підлягав аналізу. Водночас вжиті Фондом заходи забезпечили погашення лише

15,7 відс. (44 931,9 млн грн) акцептованих вимог кредиторів за всіма чергами (286 461,2 млн грн), з яких на погашення заборгованості перед Фондом (третя черга) спрямовано 24 153,0 млн гривень.

Найбільшу питому вагу (51,7 відс.) у структурі загальних надходжень займали кошти від реалізації майна (активів) неплатоспроможних банків – 23 645,33 млн грн, водночас через низьку ліквідність активів такі надходження становили 41,2 відс. їх оціночної вартості (57 440,61 млн грн) та 7,9 відс. балансової вартості (298 898,91 млн гривень). Співвідношення обсягів коштів, отриманих від реалізації майна (активів) цих банків (23 645,33 млн грн), та обсягів коштів, спрямованих Фондом на виплати гарантованої суми вкладникам банків, що ліквідуються (52 945,2 млн грн), становить 44,7 відсотка. Разом з тим покриття усіх акцептованих вимог кредиторів неплатоспроможних банків за всіма чергами за рахунок реалізованого майна (активів) становить лише 8,3 відсотка.

На кінець 2019 року оціночна вартість майна (активів) збанкрутілих банків становила 59 657,58 млн грн, що на 679,86 млн грн перевищує їх заборгованість перед Фондом (58 977,72 млн гривень). У зв'язку з відсутністю майна (активів) банків на кінець процедури ліквідації, за рішенням виконавчої дирекції Фонду списано непогашену заборгованість 64 банків, ліквідація яких тривала протягом 2016–2019 років, на суму 49 113,5 млн грн (51,2 відс. заборгованості).

1.2. Протягом 2016–2019 років Фондом розпочато процедуру виведення з ринку 29 банків.

Встановлено, що через обмежене коло попередньо кваліфікованих осіб, включених до переліку, який формується Національним банком України (далі – Нацбанк, НБУ) у порядку, встановленому НБУ, за погодженням з Фондом, з 26 оголошених протягом чотирьох років Фондом відкритих конкурсів, 23 – не відбулися або не були визнані переможці, 1 – відмінено. Результативними були лише два конкурси щодо продажу активів ПАТ „Діамантбанк” та АКБ „Новий”, завдяки чому економія коштів Фонду на виплати гарантованої суми відшкодування коштів за вкладками вкладникам цих банків становила 1 158,9 млн гривень.

За відсутності на 03.02.2016 попередньо кваліфікованих Нацбанком осіб, що мали право взяти участь у конкурсі, проведення відкритого конкурсу щодо продажу активів ПАТ „Авант-Банк”, який визнаний неплатоспроможним, відповідно до рішення виконавчої дирекції Фонду від 29.01.2016 № 96, Фондом не оголошувалося.

1.3. Протягом 2016–2017 років Фонд здійснював свою діяльність відповідно до Стратегії розвитку Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на 2013–2017 роки, затвердженої рішенням адміністративної ради Фонду від 30.05.2013 № 7, основним завданням якої було наближення не пізніше ніж до кінця 2017 року діяльності Фонду до положень Основних принципів ефективних систем страхування депозитів, погоджених Базельським комітетом з банківського нагляду разом з Міжнародною асоціацією

страховиків депозитів у червні 2009 року. Реалізація цієї Стратегії передбачала, зокрема, розроблення та запровадження планів діяльності Фонду на відповідні роки, які включатимуть перелік заходів із встановленими індикаторами ефективності для кожного заходу.

Встановлено, що діяльність Фонду здійснювалась за відсутності у 2017 році річного плану діяльності, а протягом 2018–2020 року – стратегії розвитку Фонду, затвердження яких віднесено до повноважень адміністративної ради Фонду.

Відповідно до пункту 2 рішення адміністративної ради Фонду від 10.12.2019 № 20, доручено Фонду разом із Нацбанком розробити та подати до 01.07.2020 на розгляд адміністративній раді Фонду Стратегію розвитку Фонду до 2025 року, натомість рішенням адміністративної ради Фонду від 24.12.2020 № 16 затверджено Стратегію розвитку Фонду до 2022 року. Стратегію розвитку Фонду до 2025 року на сьогодні не затверджено. За інформацією ФГВФО, станом на 03.02.2023 тривала робота з її підготовки.

2. Протягом 2016–2019 років Фондом акумульовано 50 503,2 млн грн, найбільшу питому вагу 71,8 відс. (36 281,9 млн грн) з яких становили кошти, що надійшли від виконання заходів, передбачених планом врегулювання, зокрема, від продажу неплатоспроможного банку або перехідного банку, ліквідації банку (22 443,2 млн грн), та регулярні збори учасників Фонду (13 838,7 млн гривень). Решта – кошти, залучені Фондом шляхом розміщення облігацій та/або видачі векселів Фонду (9 414,3 млн грн), доходи, одержані від інвестування коштів в державні цінні папери (3 716,9 млн грн), доходи, одержані у вигляді процентів, нарахованих Нацбанком за залишками коштів на рахунках Фонду, відкритих в НБУ (865,8 млн грн), та інші надходження (224,3 млн гривень).

Показник фінансової стійкості, який щоквартально розраховувався Фондом протягом періоду, що аналізувався, становив від 1,2 до 5,2 відс. суми гарантованих Фондом коштів вкладників у межах суми відшкодування з урахуванням суми зборів з учасників Фонду, які мають надійти протягом поточного кварталу.

Встановлено, що протягом 2016–2019 років значення показника фінансової стійкості тричі перебувало нижче законодавчо визначеного мінімуму (не нижче 2,5 відс.), а саме: 1,8 відс. станом на 01.07.2016, 1,2 відс. – на 01.10.2016 і 2,3 відс. – на 01.07.2017. Збільшення цього показника досягнуто Фондом, зокрема, і за рахунок коштів державного бюджету (7 941,0 млн гривень).

3. Кошти, використані Фондом протягом 2016–2019 років, становили 56 349,1 млн грн з яких на здійснення виплати гарантованої суми відшкодування коштів за вкладками вкладникам неплатоспроможних банків та забезпечення поточної діяльності Фонду згідно з кошторисом витрат спрямовано 21 759,8 млн грн (38,6 відс.), тоді як витрати Фонду на сплату боргових зобов'язань перед державою та Нацбанком становили 26 696,3 млн грн, (47,4 відс. використаних Фондом коштів).

3.1. Виплати вкладникам гарантованої суми відшкодування коштів за вкладами у періоді, що аналізувався, становили 20 590,5 млн грн, з яких 91,2 відс. (18 778,6 млн грн) вкладниками отримано протягом 2016–2017 років.

Система виплат, що діяла до жовтня 2017 року, була недосконалою, оскільки обмежувала вкладників у виборі банків-агентів та відповідно збільшувала терміни отримання ними гарантованої суми відшкодування за вкладом.

Авансування коштів банкам-агентам здійснювалося Фондом без затверджених схем фактичних потреб у коштах кожного банку-агента індивідуально, враховуючи можливості попереднього перерахування коштів залежно від даних кожного банку-агента та виплат вкладникам кожного банку, що ліквідується.

За рішеннями виконавчої дирекції Фонду протягом 2016–2019 років списано 372,5 млн грн зобов'язань з виплати гарантованої суми відшкодування коштів за вкладами вкладникам ліквідованих банків, з яких майже 90 відс. (328,9 млн грн) припадає на вкладників 17 неплатоспроможних банків, ліквідацію яких розпочато у 2013–2014 роках. Зазначене спричинено відсутністю звернень за відшкодуванням гарантованих сум за вкладами через незначний розмір залишку таких коштів (з вкладів менше 1 000 грн виплачено 0,1 відс.), а також звернень про відшкодування гарантованих сум вкладників, які зареєстровані на тимчасово окупованих територіях.

Крім того, у 2016 році Фондом використано 2 293,0 млн грн на надання цільової позики п'ятьом неплатоспроможним банкам для виплат коштів вкладникам.

3.2. Встановлено, що керуючись постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2018 № 559 „Про здійснення дострокового погашення векселів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб” (далі – Постанова № 599), на підставі укладених з Міністерством фінансів України (далі – Мінфін, Міністерство) додаткових договорів (від 26.07.2018 № 5, від 14.03.2019 № 6, від 08.04.2019 № 7 і від 09.07.2019 № 8) до договору від 31.10.2014 № 13010-05/87, укладеного між Мінфіном та Фондом, ФГВФО здійснено дострокове погашення чотирьох векселів, виданих в обмін на облігації внутрішньої державної позики (далі – ОВДП), та відсотків за ними, шляхом перерахування до державного бюджету 14 386,1 млн грн (у тому числі 10 117,6 млн грн – погашення векселів, 4 268,5 млн грн – процентні витрати за ними).

Прийняте Кабінетом Міністрів України рішення щодо дострокового погашення векселів Фонду сприяло зменшенню зобов'язань ФГВФО зі сплати відсотків за такими векселями до державного бюджету на 12 337,3 млн гривень.

3.3. Протягом 2016–2019 років на покриття витрат, пов'язаних із залученими кредитами Нацбанку у 2014 році, Фондом використано 12 310,2 млн грн (у тому числі 9 701,3 млн грн – погашення кредитів, 2 608,9 млн грн – процентні витрати за кредитами).

Аналіз засвідчив, що запроваджений механізм фінансування Фонду, шляхом його кредитування НБУ під забезпечення ОВДП (отриманими Фондом як кредит з Державного бюджету України в обмін на векселі, видані Фондом) та майнових прав за майбутніми надходженнями Фонду на поточні рахунки, відкриті в НБУ, протягом 2016–2019 років призвів до додаткових витрат Фонду в сумі майже 200,0 млн грн внаслідок перевищення сплачених за кредитними договорами процентів (2 608,9 млн грн) над сумою отриманого Фондом купонного доходу за ОВДП, наданими в заставу НБУ (2 409,2 млн гривень).

3.4. Встановлено, що протягом 2016–2019 років Фондом одержано 3 717,0 млн грн купонного доходу від інвестування коштів в державні цінні папери, з яких 40,7 відс. (1 514,0 млн грн) – за ОВДП, отриманими за договором з Мінфіном у вигляді кредиту з Державного бюджету України в обмін на векселі, видані Фондом.

Балансова вартість портфеля ОВДП Фонду станом на 31.12.2016 становила 13 229,8 млн грн та включала вартість ОВДП, придбаних Фондом внаслідок інвестування коштів в державні цінні папери України до 2015 року, а також ОВДП, отриманих Фондом у вигляді кредиту держави в обмін на векселі Фонду (7 941,0 млн грн), з яких ОВДП номінальною вартістю 2 500,0 млн грн Фондом реалізовано за договором з Нацбанком у 2017 році.

На кінець 2017 року 51,7 відс. (5 441,0 млн грн) балансової вартості портфеля (10 516,7 млн грн) становили ОВДП, отримані Фондом у вигляді кредиту держави в обмін на векселі Фонду, на 31.12.2019 – цей показник збільшився на 7,6 відс. пункти (до 59,3 відсотка).

У 2019 році Фондом використано 4 405,3 млн грн на придбання ОВДП у кількості 4,4 млн шт., у тому числі короткострокові (до одного року) – 1 398,6 млн грн, середньострокові (від 1 до 5 років) – 3 006,7 млн гривень.

4. У межах затверджених кошторисів витрат Фонду на 2016, 2017, 2018 і 2019 роки Фондом використано 1 496,8 млн грн: 1 178,7 млн грн (78,7 відс.) – на забезпечення поточної діяльності Фонду, утримання апарату, розвитку його матеріально-технічної бази; 318,1 млн грн (21,3 відс.) – на витрати, пов'язані з процедурою виведення неплатоспроможного банку з ринку та ліквідації банку.

Найбільшу питому вагу у загальних кошторисних витратах становили витрати на оплату праці працівників і нарахування на фонд оплати праці 76,7 відс. (1 147,8 млн гривень).

4.1. Аналіз фактичних витрат на оплату праці засвідчив: Фондом під час звільнення 31 працівника за угодою сторін (пункт 1 частини першої статті 36 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП)) сплачено 6,6 млн грн одноразової допомоги, виплату якої у разі звільнення працівника на підставі цього пункту положеннями статті 44 КЗпП, – основного нормативно-правового акта, що регулює трудові правовідносини в Україні, не передбачено.

Такі виплати здійснено на підставі пункту 25 Положення про оплату праці працівників Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, затвердженого рішенням виконавчої дирекції Фонду від 23.05.2016 № 816 (зі змінами), підпункту 5 пункту 2 і пункту 5 глави 4 „Інші заохочувальні та компенсаційні

виплати” розділу V „Нормування і оплата праці, встановлення форми, системи, розмірів заробітної плати та інших видів трудових виплат (доплат, надбавок, премій тощо)” Колективного договору між виконавчою дирекцією та трудовим колективом Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на 2018–2020 роки.

Запровадження одноразової допомоги при звільненні Фондом здійснено керуючись частиною третьою статті 7 Закону України від 01.07.1993 № 3356-ХІІ „Про колективні договори і угоди”, якою визначено, що колективний договір може передбачати додаткові порівняно з чинним законодавством і угодами гарантії, соціально-побутові пільги, зокрема щодо дитячого оздоровлення та придбання новорічних подарунків для дітей працівників тощо.

Крім того, Фондом протягом 2016–2019 років неекономно використано 2,0 млн грн на преміювання членів виконавчої дирекції Фонду за виконання особливо важливих завдань, фактично за виконання ними повноважень, визначених Законом України від 23.02.2012 № 4452-VI „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” (у редакції, що діяла до 28.04.2020, далі – Закон № 4452), тоді як основним критерієм преміювання згідно з підпунктом 2.5.1.2 пункту 2.5 розділу II Порядку та умов оплати праці членів виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, затвердженого рішенням адміністративної ради Фонду від 27.09.2012 № 41 (зі змінами, далі – Порядок № 41), є факт виконання членом виконавчої дирекції Фонду особливо важливого завдання або наявність особливих досягнень членів виконавчої дирекції Фонду, а саме підтверджений факт винахідництва та раціоналізації, створення, освоєння та впровадження нової технології, дострокове введення в дію відповідної методики чи нормативів.

Зокрема, у грудні 2019 року відповідно до наказу Фонду премійовано членів виконавчої дирекції Фонду у розмірі від 152 до 164 відс. посадового окладу, з урахуванням надбавки. В обґрунтуваннях щодо такого преміювання зазначено про врегулювання спору між Нацбанком і ПАТ „КБ „Актив-Банк” шляхом укладання мирової угоди (рішення виконавчої дирекції Фонду від 11.12.2019 № 3134), реалізація якої дозволить неплатоспроможному банку забезпечити погашення кредиторської заборгованості перед Фондом 20,9 млн грн та покращить його фінансові показники.

Аналізом встановлено: сума сплачених ПАТ „КБ „Актив-Банк” (20.12.2019) коштів на погашення кредиторських вимог Фонду, передбачених цією мировою угодою, становила 19,2 відс. (23,2 млн грн) загальної суми погашеної заборгованості (120,9 млн грн) з дати початку ліквідації банку (24.12.2014), або 1,7 відс. всієї заборгованості банку перед Фондом (1 340,4 млн гривень). Ліквідаційний баланс ПАТ „КБ „Актив-Банк” затверджено 21.12.2019. Непогашена заборгованість банку перед Фондом станом на 31.12.2019 становила 1 219,5 млн гривень.

Також Порядком № 41 не передбачено посадової особи ФГВФО, за поданням якої директор-розпорядник Фонду приймає рішення про нарахування і виплату таких премій.

4.2. На придбання основних засобів, нематеріальних активів та їх супровід Фондом використано 154,1 млн гривень.

У порушення вимог частини другої статті 8 Закону України від 05.07.1994 № 80/94-ВР „Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах” протягом 2016–2019 років інформаційні системи Фонду, у яких оброблялася інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, використовувались без комплексної системи захисту інформації (далі – КСЗІ) з підтвердженою відповідністю за результатами експертизи.

За інформацією ФГВФО, побудову систем КСЗІ Фондом розпочато у 2020 році. Результати експертизи підтвердженої відповідності за окремими етапами отримані в 2021 і 2022 роках. Заходи щодо створення КЗСІ, заплановані на 2022 рік, не здійснювалися.

Аналізом встановлено, що показники звітів про виконання кошторису Фонду за 2016, 2017, 2018 і 2019 роки не збігалися з даними, відображеними в реєстрах бухгалтерського обліку за статтями „Основні засоби” та „Нематеріальні активи”, відмінність між якими становила 15,8 млн гривень.

Всупереч вимогам параграфів 4 і 12 Міжнародного стандарту бухгалтерського обліку 38 (МСБО 38) „Нематеріальні активи” Фондом до складу основних засобів віднесено придбане у 2016–2019 роках програмне забезпечення та послуги з його модернізації загальною вартістю 10,3 млн гривень. Зазначене призвело до викривлення окремих показників фінансової звітності Фонду за 2017–2019 роки, водночас не вплинуло на загальний показник балансової вартості необоротних активів Фонду. Цей недолік усунуто Фондом у 2021 році шляхом здійснення коригуючих записів у реєстрах бухгалтерського обліку.

4.3. Інші витрати, пов’язані з процедурою виведення неплатоспроможного банку з ринку, становили 61,5 млн грн, з яких 61,0 млн грн (99,2 відс.) спрямовано на закупівлю послуг комплексного аналізу (forensic) неплатоспроможних банків, результати яких, за інформацією Фонду, використовувались як доказова база під час процесів/позовів/проваджень до судів та правоохоронних органів для відшкодування шкоди (збитків) з пов’язаних з банками осіб. Загалом протягом 2016–2019 років здійснено 25 процедур закупівель таких послуг, за результатами яких укладено 24 договори, з них чотири – розірвано в процесі виконання за домовленістю сторін або в односторонньому порядку.

З метою здійснення цих повноважень у структурі Фонду у 2015 році утворено Департамент розслідування протиправних діянь та запобігання корупції, основним завданням якого передбачалось ініціювання та супровід кримінальних справ неплатоспроможних банків. Загальний обсяг витрат Фонду на оплату праці працівників цього структурного підрозділу за період з січня 2016 року по жовтень 2019 року становив 52,6 млн гривень.

Аналіз засвідчив, що практика використання Фондом результатів проведених forensic-аудитів неплатоспроможних банків на сьогодні не завершена, оскільки відсутні остаточні судові рішення щодо процесів/позовів/проваджень про відшкодування шкоди (збитків) з пов'язаних з банками осіб, ініційованих Фондом за статтею 52 Закону № 4452, до яких долучено результати проведених forensic-аудитів.

Крім того, наприкінці 2019 року Фондом прийнято рішення ліквідувати Департамент розслідування протиправних діянь, шляхом введення в дію нової структури Фонду, а починаючи з 2020 року закупівля послуг комплексного аналізу (forensic) неплатоспроможних банків Фондом не здійснювалась.

Зважаючи на те, що застосування результатів forensic-аудитів неплатоспроможних банків на сьогодні не завершено та є предметом дослідження/оцінки судами або правоохоронними органами в ініційованих Фондом за статтею 52 Закону № 4452 процесах/позовах/провадженнях про відшкодування шкоди (збитків) з пов'язаних з банками осіб, а також відсутність протягом семи років (2016–2022 роки) остаточних судових рішень на користь Фонду та неплатоспроможних банків, та відповідно позитивних „фінансових” результатів – стягнення шкоди (збитків) з пов'язаних з банками осіб створює ризики нерезультативних витрат Фонду в сумі 113,6 млн грн, використаних на закупівлю послуг комплексного аналізу (forensic) неплатоспроможних банків та на забезпечення діяльності відповідального структурного підрозділу.

4.4. Протягом 2016–2019 років Фонд здійснив 216 процедур закупівель на загальну суму 182,1 млн грн, з яких 183 закупівлі (загалом 176,7 млн грн) – із використанням інформаційно-телекомунікаційної системи „Prozorro” та 33 закупівлі (5,4 млн грн) – без використання зазначеної системи шляхом оприлюднення звітів про укладені договори.

Протягом періоду, що підлягав аналізу, в окремих проведених Фондом закупівлях наявні ознаки вчинення їх учасниками антиконкурентних узгоджених дій, визначених пунктом 4 частини другої статті 6 Закону України від 11.01.2001 № 2210-III „Про захист економічної конкуренції” (далі – Закон № 2210), які відповідно до пункту 1 статті 50 цього Закону включено до переліку порушень законодавства про захист економічної конкуренції. Зазначене створює ризики придбання товарів, робіт та послуг за штучно завищеними цінами.

Фондом непродуктивно використано 0,5 млн грн на закупівлю послуг моніторингу інформаційного простору, оскільки здійснення такого моніторингу віднесено до завдань його структурного підрозділу – управління з питань інформаційної політики.

Тендерним комітетом Фонду не дотримано принцип об'єктивної та неупередженої оцінки тендерних, конкурсних та кваліфікаційних пропозицій, визначених пунктом 7 розділу I Інструкції про організацію закупівель товарів, робіт та послуг Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, затвердженої рішенням виконавчої дирекції Фонду від 26.05.2016 № 846, у процесі закупівлі послуг з проведення досліджень комплексного аналізу (forensic)

неплатоспроможних банків, оскільки застосовано неоднаковий підхід при оцінці конкурсної пропозиції учасника під час його участі в різних процедурах закупівель за однакових конкурсних вимог.

Крім того, за результатами проведеного аналізу встановлено випадки порушення Фондом порядку оприлюднення інформації про закупівлі, а саме недотримання встановленого законодавством терміну для оприлюднення звіту про укладені договори.

5. Нормативно-правова база, яка забезпечувала правові, фінансові та організаційні засади функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, а також повноваження Фонду, протягом періоду, що підлягав аналізу, в цілому була сформованою.

Водночас невизначеність граничних термінів для здійснення окремих процедур призводить до збільшення строків ліквідації банків та відповідно використання додаткових коштів на її здійснення. Так, порядок формування ліквідаційної маси банку регулюється статтею 50 Закону № 4452, відповідно до якої з дня початку процедури ліквідації банку Фонд приступає до інвентаризації та оцінки майна банку з метою формування ліквідаційної маси банку. Інвентаризація майна банку та формування ліквідаційної маси мають бути завершені у строк до шести місяців з дня прийняття рішення про ліквідацію банку та відкликання банківської ліцензії. Результати інвентаризації та формування ліквідаційної маси відображаються в акті, який підлягає затвердженню виконавчою дирекцією Фонду.

Водночас Законом № 4452 не обмежено у часі затвердження ліквідаційної маси виконавчою дирекцією Фонду. Як наслідок, акти про формування ліквідаційної маси 9 банків, в яких протягом 2016–2019 років проводилися заходи щодо виведення з ринку шляхом здійснення ліквідації, затверджувалися після завершення 6-місячного граничного терміну з перевищенням від 5 до 34 днів. Зазначене призвело до затримки з початком передпродажної підготовки та реалізації майна (активів), збільшення строків процедури ліквідації та відповідно додаткових витрат Фонду на її здійснення, за розрахунками, у сумі 0,46 млн гривень.

Законом № 4452 не визначено повноважень виконавчої дирекції Фонду щодо схвалення звіту про виконання кошторису витрат Фонду та затвердження звіту про виконання кошторису витрат Фонду на здійснення тимчасової адміністрації та/або ліквідації банку, а також повноважень адміністративної ради Фонду щодо затвердження звіту про виконання кошторису витрат Фонду, що не сприяє належному контролю за використанням коштів кошторису витрат Фонду. Через відсутність вимог щодо оприлюднення звіту про виконання кошторису витрат Фонду на здійснення тимчасової адміністрації та/або ліквідації банку, інформація щодо понесених Фондом витрат не оприлюднюється.

Запроваджений Закон № 2180 дозволив запобігти відтоку банківських вкладів та, відповідно, системній банківській кризі, зокрема в частині відшкодування кожному вкладнику банку коштів у повному розмірі вкладу, включаючи відсотки, нараховані станом на кінець дня, що передує дню

початку процедури виведення банку з ринку, протягом дії воєнного стану в Україні та трьох місяців з дня його припинення чи скасування.

6. Протягом 2016–2019 років основним способом реалізації майна (активів) банків було проведення відкритих торгів (аукціонів). Надходження коштів від реалізації у такий спосіб становили 99,3 відс. (22 901,4 млн грн) загального обсягу надходжень від реалізації майна (активів) банків, що ліквідовувалися (23 066,2 млн гривень). Шляхом продажу безпосередньо юридичній або фізичній особі реалізовано майна (активів) на суму 164,8 млн гривень.

Фактична вартість реалізації майна (активів) була значно менша ніж його оціночна (у 2,4 раза) та балансова вартість (у 14,4 раза), що спричинило зменшення відсотка покриття акцептованих вимог кредиторів неплатоспроможних банків за рахунок реалізованого майна (активів).

Протягом 2016 року на відкритих торгах (аукціонах) реалізація майна (активів) банків здійснювалася в електронній формі через індивідуальні електронні майданчики з поступовим запровадженням електронної торгової системи „ProZorro.Продажі”.

Протягом періоду, що аналізувався, Фондом проводились відкриті електронні торги з реалізації майна (активів) шляхом застосування „класичного” аукціону („англійська модель”), що передбачає підвищення початкової ціни, та „голландського” аукціону, під час якого рівень початкової (стартової) ціни знижується.

Від реалізації майна (активів) банків на „класичних” аукціонах отримано 13 176,8 млн грн (57,1 відс.), на „голландських” – 9 724,6 млн грн (42,2 відсотка).

Аналіз засвідчив, що через відсутність порядку застосування аукціонів (класичний/голландський), Фондом проводились аукціони зі зменшенням початкової (стартової) ціни без попереднього проведення „класичного” аукціону. Як наслідок, в шести встановлених аналізом випадках Фондом реалізовано активи (майно) банків за ціною, що загалом на 50,73 млн грн менше початкової (стартової) ціни.

На окремих аукціонах реалізація права вимоги за кредитними договорами здійснювалася на користь пов'язаних із боржниками осіб, що давало можливість таким боржникам викупити власний борг зі значною знижкою.

На відкритих торгах (аукціонах) з реалізації майна (активів) банків брали участь учасники із ознаками пов'язаності між собою, що свідчить про вчинення ними антиконкурентних узгоджених дій, які в одному із встановлених аналізом випадків створюють ризики недонадходжень 6,6 млн грн від реалізації активів (майна) банку, що ліквідувався (ПАТ „Легбанк”).

7. Необхідність захисту прав і законних інтересів вкладників банків в умовах визнання Нацбанком протягом 2014–2016 років неплатоспроможними значної кількості банків та виведення їх з ринку вимагали залучення Фондом додаткових фінансових ресурсів.

7.1. Частиною третьою статті 25 Закону № 4452 (у редакції, що діяла до 13.04.2022) визначалось: Фонд звертається за отриманням кредиту або внеску

на безповоротній основі за рахунок державного бюджету з метою забезпечення дотримання Фондом мінімального обсягу коштів, визначеного частиною третьою статті 19 цього Закону, та за умови вичерпання можливостей поповнення коштів Фонду за рахунок інших джерел, визначених частиною першою статті 19 цього Закону.

Протягом 2014–2016 років Фондом залучено кредитів за рахунок Державного бюджету України у вигляді ОВДП на суму 59 558,6 млн грн в обмін на 28 простих векселів, виданих Фондом, з відсотковою ставкою доходу на рівні 9,99–12,5 відс. річних, які обліковувалися Мінфіном як внутрішній державний борг.

Зазначені кредити надавались на підставі чотирьох договорів (від 31.10.2014 № 13010-05/87, від 09.04.2015 № 13010-05/40, від 17.09.2015 № 13010-05/91, від 29.12.2016 № 13010-05/146), укладених між Мінфіном та Фондом на виконання постанов Кабінету Міністрів України (від 17.09.2014 № 456, від 04.04.2015 № 156, від 08.09.2015 № 701 і від 28.12.2016 № 1003), прийнятих відповідно законів України про Державний бюджет України на 2014, 2015 і 2016 роки.

Обсяг планових витрат державного бюджету щодо їх обслуговування розрахований Міністерством до дати закінчення їх обігу (2025–2031 роки) становить 85 313,9 млн гривень.

Через визначені постановами Кабінету Міністрів України від 04.04.2015 № 156 „Про забезпечення надання кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб”, від 08.09.2015 № 701 „Про забезпечення надання кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб” і від 28.12.2016 № 1003 „Про забезпечення надання кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб” (далі – Постанова № 1003) та укладеними на їх підставі договорами між Мінфіном та ФГВФО різних умов сплати відсотків за векселями та ОВДП, а також прийняття рішення про дострокове погашення восьми векселів Фонду, на підставі Постанови № 559, різниця між витратами державного бюджету, спрямованими на сплату відсотків за ОВДП (39 113,9 млн грн), та сплаченими Фондом відсотками за виданими в обмін на ці ОВДП векселями (7 905,1 млн грн), становить 31 208,8 млн гривень. Недонадходження до державного бюджету коштів у вигляді відсотків за такими векселями, за розрахунками, становить 14 866,1 млн гривень.

Невизначення в Постанові № 1003 та укладеному на її підставі між Мінфіном та Фондом договорі від 29.12.2016 № 13010-05/146 вимог щодо цільового використання кредиту за рахунок Державного бюджету України у вигляді ОВДП, станом на 01.01.2023 в інвестиційному портфелі Фонду обліковуються нереалізовані ОВДП номінальною вартістю 5 441,0 млн грн, за які протягом 2017–2022 років Фондом отримано з Державного бюджету України 3 144,6 млн грн купонного доходу.

7.2. На виконання вимог Закону № 2180 між Мінфіном та ФГВФО 15.04.2022 укладено договір про порядок перерахування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб коштів до Державного бюджету України (далі – Договір від 15.04.2022), згідно з яким визначено як умовні зобов'язання

до 2031 року зобов'язання Фонду за векселями (45 741,0 млн грн), що видані ним у 2015 і 2016 роках в обмін на ОВДП, та нарахованими на цю суму відсотками (62 542,7 млн грн) із визначенням джерел їх погашення.

Умовами договору передбачено, що погашення зобов'язань за векселями у розмірі 45 741,0 млн грн здійснюватиметься за рахунок коштів, розрахованих станом на кінець звітного року, у розмірі перевищення суми відкоригованого капіталу над розміром цільового фонду з урахуванням строку його досягнення, але не більше розміру припинених зобов'язань Фонду щодо сплати визначених у векселях сум (без урахування відсотків), за умови що таке перерахування не призведе протягом відповідного періоду до зменшення відкоригованого капіталу нижче розміру цільового фонду.

Водночас погашення зобов'язань за нарахованими відсотками в обсязі 62 542,7 млн грн передбачено за рахунок коштів, отриманих як задоволення вимог Фонду до банків, у тому числі за рахунок коштів, сплачених пов'язаними з банком особами та/або іншими особами, рішеннями, діями та/або бездіяльністю яких завдано шкоди (збитків) банку, або стягнутих з них, але не більше суми незадоволених вимог Фонду до такого банку, а також коштів у розмірі сум, сплачених цими особами, або стягнутих з них як задоволення вимог Фонду, що виникли у зв'язку із заподіянням йому шкоди (збитків) внаслідок незадоволення його вимог до банку за недостатністю майна банку.

Проведений аналіз засвідчив, що станом на 01.01.2023 відсутні остаточні судові рішення на користь Фонду у справах/позовах/процесах/провадженнях про відшкодування шкоди (збитків), ініційованих та пред'явлених Фондом за статтею 52 Закону № 4452. Отже, на сьогодні існують ризики непогашення 62 542,7 млн грн заборгованості Фонду перед Мінфіном з нарахованих відсотків за погашеними векселями.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у 2016–2019 роках з питань використання коштів та реалізації переданого майна затвердити.

2. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аналізу діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у 2016–2019 роках з питань використання коштів та реалізації переданого майна надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів з дня затвердження.

3. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аналізу діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у 2016–2019 роках з питань використання коштів та реалізації переданого майна надіслати Раді національної безпеки і оборони України в порядку інформування.

4. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аналізу діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у 2016–2019 роках з питань використання коштів та реалізації переданого майна надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати доручити Мінфіну спільно з

ФГВФО та Нацбанком розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України законопроект щодо внесення змін до Закону № 4452 в частині: визначення повноважень виконавчої дирекції Фонду щодо складання проєкту звіту про виконання кошторису витрат Фонду та подання його на затвердження адміністративній раді Фонду, а також повноважень адміністративної ради Фонду в частині затвердження звіту про виконання кошторису витрат Фонду; оприлюднення звіту про виконання кошторису витрат Фонду на здійснення тимчасової адміністрації та/або ліквідації банку; визначення терміну щодо внесення Фондом Національному банку України пропозиції про відкликання банківської ліцензії та ліквідації банку, а також терміну затвердження ліквідаційної маси банку виконавчою дирекцією Фонду.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у 2016–2019 роках з питань використання коштів та реалізації переданого майна надіслати Міністерству фінансів України і рекомендувати:

спільно з Фондом з метою зменшення навантаження на Державний бюджет України вивчити питання погашення заборгованості за Договором від 15.04.2022 про порядок перерахування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб коштів до Державного бюджету України за рахунок ОВДП, які обліковуються в інвестиційному портфелі ФГВФО номінальною вартістю 5 441,0 млн грн, що надавались як кредит за рахунок Державного бюджету України в обмін на прості векселі Фонду (погашені на виконання вимог Закону № 2180);

посилити контроль за розрахунками сум, що підлягають сплаті до Державного бюджету України відповідно до Договору від 15.04.2022 про порядок перерахування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб коштів до Державного бюджету України;

поінформувати Рахункову палату про стан виконання рекомендацій (пропозицій).

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у 2016–2019 роках з питань використання коштів та реалізації переданого майна надіслати Фонду гарантування вкладів фізичних осіб і рекомендувати:

розробити, затвердити та забезпечити виконання заходів для усунення недоліків і порушень, встановлених під час аналізу;

вжити заходів для підвищення ефективності використання коштів Фонду на здійснення функцій, передбачених Законом № 4452, у тому числі при прийнятті рішень щодо виведення неплатоспроможних банків з ринку;

дотримуватись вимог законодавства про працю, а також порядку та умов оплати праці членів виконавчої дирекції Фонду під час їх преміювання;

забезпечити належне планування кошторисних витрат ФГВФО за статтями „Основні засоби” і „Нематеріальні активи” та відображення їх у звіті про виконання кошторису витрат Фонду;

забезпечити дотримання вимог пункту 12 частини першої статті 10 і частини дев'ятої статті 41 Закону України від 25.12.2015 № 922-VIII „Про

публічні закупівлі” щодо оприлюднення в електронній системі закупівель звітів про виконання договору про закупівлю;

внести зміни до Положення щодо організації продажу активів (майна) банків, що ліквідуються, затвердженого рішенням виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 24.03.2016 № 388, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20.04.2016 за № 606/28736, якими зокрема передбачити: затвердження Фондом умов застосування того чи іншого виду аукціону; визначення принципів проведення аукціонів (добросовісна конкуренція серед учасників та запобігання корупційним діям і зловживанням); встановлення обов'язку подання учасниками електронних аукціонів інформації (довідки) про те, що вони не є пов'язаними з іншими учасниками аукціону, та обов'язку відхиляти пропозицію учасника, який пов'язаний з іншими учасниками аукціону;

поінформувати Рахункову палату про стан виконання рекомендацій (пропозицій).

7. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аналізу діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у 2016–2019 роках з питань використання коштів та реалізації переданого майна надіслати адміністративній раді Фонду і рекомендувати розглянути на її засіданні та поінформувати Рахункову палату про результати розгляду.

8. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аналізу діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у 2016–2019 роках з питань використання коштів та реалізації переданого майна надіслати Бюро економічної безпеки України в порядку інформування.

9. Поінформувати Антимонопольний комітет України про встановлені ознаки вчинення учасниками процедур закупівель антиконкурентних узгоджених дій, які визначені статтею 6 Закону № 2210 і стосуються спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів.

10. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аналізу діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у 2016–2019 роках з питань використання коштів та реалізації переданого майна оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

11. Члену Рахункової палати Цезарю Огню забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю цього рішення Рахункової палати протягом 45 днів з дня отримання інформації від об'єктів контролю.

12. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Цезаря Огня.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

Андрій МАЙСНЕР