

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
Рішенням Рахункової палати
від 08.08.2017 № 16-3

З В І Т

**про результати аналізу звітності щодо
державного та гарантованого державою боргу**

Київ – 2017

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА.....	3
1. РЕАГУВАННЯ НА ПРОПОЗИЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ АУДИТІВ.....	4
2. АНАЛІЗ ЗВІТНИХ ДАНИХ ЩОДО СТАНУ ДЕРЖАВНОГО ТА ГАРАНТОВАНОГО ДЕРЖАВОЮ БОРГУ ТА ДОТРИМАННЯ ЙОГО ГРАНИЧНОГО ОБСЯГУ	5
<i>2.1. Аналіз загального стану державного та гарантованого державою боргу та тенденцій його зміни</i>	<i>5</i>
<i>2.2. Аналіз витрат на погашення та обслуговування державного боргу.....</i>	<i>11</i>
<i>2.3. Дотримання граничного обсягу державного та гарантованого державою боргу.....</i>	<i>14</i>
3. АНАЛІЗ НОРМАТИВНОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ТА ГАРАНТОВАНОГО ДЕРЖАВОЮ БОРГУ	17
4. АНАЛІЗ ЗВІТНИХ ДАНИХ ПРО ЗДІЙСНЕНІ ОПЕРАЦІЇ З УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ ТА ГАРАНТОВАНИМ ДЕРЖАВОЮ БОРГОМ	19
<i>4.1. Результати управління державним боргом.....</i>	<i>19</i>
<i>4.2. Здійснення запозичень та їх використання.....</i>	<i>22</i>
<i>4.2.1. Обґрунтування запозичень, їх планування та внесення змін.....</i>	<i>22</i>
<i>4.2.2. Оцінка стану залучення зовнішніх запозичень для фінансування державного бюджету.....</i>	<i>24</i>
<i>4.2.3. Оцінка стану залучення та використання кредитних ресурсів для реалізації проектів розвитку</i>	<i>25</i>
<i>4.3. Стан управління гарантованим державою боргом</i>	<i>28</i>
5. АНАЛІЗ БЮДЖЕТНОЇ ЗВІТНОСТІ ЩОДО ДЕРЖАВНИХ БОРГОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ	31
ВИСНОВКИ	34
ПРОПОЗИЦІЇ.....	38

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аналізу

Конституція України (стаття 98), Бюджетний кодекс України (статті 26, 110), Закон України «Про Рахункову палату» (статті 1, 4, 7, 27 та 31), План роботи Рахункової палати на II півріччя 2017 року.

Мета аналізу

Оцінити правильність ведення, повноту обліку та достовірність звітності про стан державного та гарантованого державою боргу, включаючи її змістовне наповнення та нормативне врегулювання, відповідність нормативно-правового врегулювання та управлінських дій Мінфіну вимогам чинного законодавства.

Предмет аналізу

Звіти у складі Річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України, в тому числі: Звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу, Звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії, Звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань, Інформація про надані державні гарантії, Інформація про здійснені операції з управління державним боргом.

Нормативно-правові, розпорядчі й інші відомчі акти щодо регулювання державного та гарантованого державою боргу.

Стратегічні документи щодо управління боргом, звіти про їх виконання. Дані Реєстру державного боргу і гарантованого державою боргу. Дані Реєстру державних гарантій. Дані про запозичення у міжнародних фінансових організацій (далі – МФО) та їх витрачання. Інша інформація, документи, довідки тощо, пов'язані з утворенням, обслуговуванням та погашенням державного та гарантованого державою боргу.

Кошти запозичень, кошти державного бюджету на обслуговування і погашення державного та гарантованого державою боргу. Кошти, отримані від плати за надання державних гарантій та кредитів (позик), залучених державою.

Паспорти відповідних бюджетних програм та звіти про їх виконання, кошториси, угоди (договори, контракти) в рамках діяльності з управління державним боргом. Статистична, фінансова та бюджетна звітність.

Об'єкти аналізу

Міністерство фінансів України (далі – Мінфін), Державна казначейська служба України (далі – Казначейство).

Методи аналізу

Аналіз нормативно-правових актів, розпорядчих документів щодо повноти та достовірності звітності про стан державного та гарантованого державою боргу.

Перевірка первинних документів, на підставі яких складалася звітність за результатами здійснення операцій, пов'язаних з утворенням, обслуговуванням та погашенням державного та гарантованого державою боргу. Зіставлення планових та фактичних показників. Методи системного аналізу, підрахунку та порівняння. Моніторинг та аналіз повідомлень ЗМІ з досліджуваного питання.

Опитування та обговорення проблемних питань з відповідальними фахівцями Мінфіну та Казначейства.

Критерії оцінки

Правильність ведення, повнота обліку та достовірність звітності щодо боргових та гарантійних зобов'язань.

Дотримання встановлених форм звітності, включаючи її змістовне наповнення та відповідне врегулювання.

Відповідність бюджетної звітності обліковим даним та встановленим вимогам щодо порядку її складання.

Відповідність нормативно-правових та розпорядчих документів Кабінету Міністрів України, Мінфіну, Казначейства та НБУ з питань державного та гарантованого державою боргу вимогам законодавства.

Відповідність операцій із запозичення фінансових ресурсів та надання державних гарантій чинному законодавству.

Часові обмеження

Аудитом охоплено період з 01.10.2015 по 31.12.2016.

1. РЕАГУВАННЯ НА ПРОПОЗИЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ АУДИТІВ

Здійснено аналіз стану виконання Мінфіном рішення Рахункової палати від 24.11.2015 № 9-5 «Про результати аудиту державного та гарантованого державою боргу у 2014 році та аналізу тенденцій у 2015 році» (далі – рішення 9-5) та рішення від 16.06.2016 № 12-5 «Про результати аудиту операцій, пов'язаних із вчиненням у 2015 році та протягом I кварталу 2016 року правочинів з державним боргом та державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом» (далі – рішення 12-5).

Рішенням 9-5 було надано 11 пропозицій (направлені Мінфіну листом Рахункової палати від 25.12.2015 № 08-2636). Про стан виконання зазначених рішень Мінфін проінформував Рахункову палату листом від 27.01.2016 № 31-12030-04-13/2615.

Аналізом стану виконання наданих пропозицій встановлено, що з 11 рекомендацій, наданих у рішенні 9-5, виконано 6 (не виконано 5). Результативність виконання зазначеного рішення становила 54,5 відсотка.

Не виконано, зокрема, такі рекомендації: щодо опрацювання питання доцільності впровадження системи оцінки ефективності управлінських рішень

у сфері державного та гарантованого державою боргу; щодо розгляду питання механізму звітування про використання коштів, отриманих суб'єктами господарювання від розміщення таких цінних паперів, під час прийняття рішень щодо випуску та розміщення цільових цінних паперів; щодо опрацювання питання доцільності збільшення статутного капіталу НАК «Нафтогаз України» за рахунок боргових операцій; щодо розроблення середньострокової стратегії управління державним боргом за результатами реструктуризації частини зовнішнього боргу; щодо покращення здійснення оцінки ризиків та створення системи попередження негативного впливу ризиків щодо управління державним та гарантованим державою боргом з метою своєчасної їх мінімізації.

Рішенням 12-5 було надано чотири пропозиції (направлені Мінфіну листом Рахункової палати від 01.07.2016 № 08-1228). Про стан виконання зазначених рішень Мінфін проінформував Рахункову палату листом від 17.08.2016 № 31-12020-03-3/24009.

Аналізом стану виконання наданих пропозицій встановлено, що з чотирьох рекомендацій, наданих у рішенні 12-5, виконано 2 (не виконано 2). Результативність виконання рішення 12-5 – 50 відсотків.

Рекомендації, затверджені рішенням 12-5, не виконані в частині забезпечення прийняття стратегії управління державним боргом з урахуванням впливу операцій, пов'язаних з реструктуризацією боргу та щодо здійснення об'єктивної оцінки обсягів умовного боргу та його впливу на державні фінанси, а також щодо визначення, класифікації та прийняття до уваги всього спектра умовних зобов'язань, які можуть у майбутньому перетворитися на фактичні і призвести до необхідності виплати значних коштів із державного бюджету.

Таким чином, результативність виконання Мінфіном пропозицій Рахункової палати була невисокою. Зокрема, результативність рішення 9-5 становила 54,5 відс., рішення 12-5 – 50 відсотків.

Загальна результативність виконання останніх двох рішень Рахункової палати з питань державного і гарантованого державою боргу – 53,3 відсотка.

2. АНАЛІЗ ЗВІТНИХ ДАНИХ ЩОДО СТАНУ ДЕРЖАВНОГО ТА ГАРАНТОВАНОГО ДЕРЖАВОЮ БОРГУ ТА ДОТРИМАННЯ ЙОГО ГРАНИЧНОГО ОБСЯГУ

2.1. Аналіз загального стану державного та гарантованого державою боргу та тенденцій його зміни

Законом України «Про Державний бюджет на 2016 рік» від 25.12.2015 № 928-VIII (далі – закон про бюджет на 2016 рік) граничний обсяг державного боргу визначено у розмірі 1 501,5 млрд грн та граничний обсяг гарантованого державою боргу – 444,8 млрд гривень (разом – 1 946,3 млрд гривень).

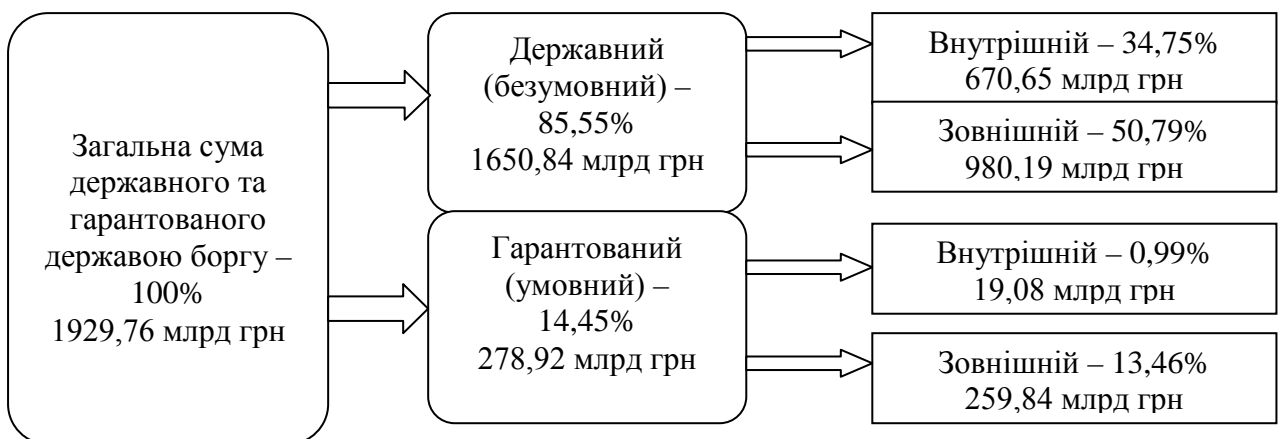
Станом на 31.12.2016 цей загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу становив 1 929,76 млрд грн, з них зовнішній – 1 240,03 млрд грн (64,3 відс.) та внутрішній – 689,7 млрд грн (35,7 відс.). Зазначені показники в іноземній валюті – 71,0, 45,6 та 25,37 млрд дол. США, відповідно.

Державний борг становив 1 650,83 млрд грн, або 60,7 млрд дол. США (85,5 відс.), з них зовнішній – 980,19 млрд грн, або 36,1 млрд дол. США (50,8 відс.) та внутрішній – 670,7 млрд грн, або 24,66 млрд дол. США (34,8 відсотка).

Гарантований державою борг становив 278,93 млрд грн, або 10,26 млрд дол. США (14,45 відс.), з них зовнішній – 259,84 млрд грн, або 9,56 млрд дол. США (13,47 відс.) та внутрішній – 19,08 млрд грн, або 0,7 млрд дол. США (0,99 відсотка).

Структуру боргових зобов'язань України за ознакою умовності та типом кредитора схематично відображено на схемі.

Схема. Структура державного та гарантованого державою боргу за ознакою умовності та типом кредитора станом на 31.12.2016



Протягом 2016 року сума державного та гарантованого державою боргу України збільшилася у гривневому еквіваленті на 357,58 млрд грн, або на 22,7 відс., при цьому у доларовому еквіваленті державний та гарантований державою борг збільшився на 5,47 млрд дол. США, або на 8,3 відсотка.

Зростання державних боргових та гарантійних зобов'язань Мінфін пояснює необхідністю забезпечення фінансування дефіциту державного бюджету, капіталізацією державних банків та наданням кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – ФГВФО). Частина зазначеного зростання пов'язана із девальвацією національної валюти (з 24,0 грн за 1 дол. США на початок 2016 року до близько 27,2 грн за 1 дол. США на кінець року, або на 13,3 відсотка).

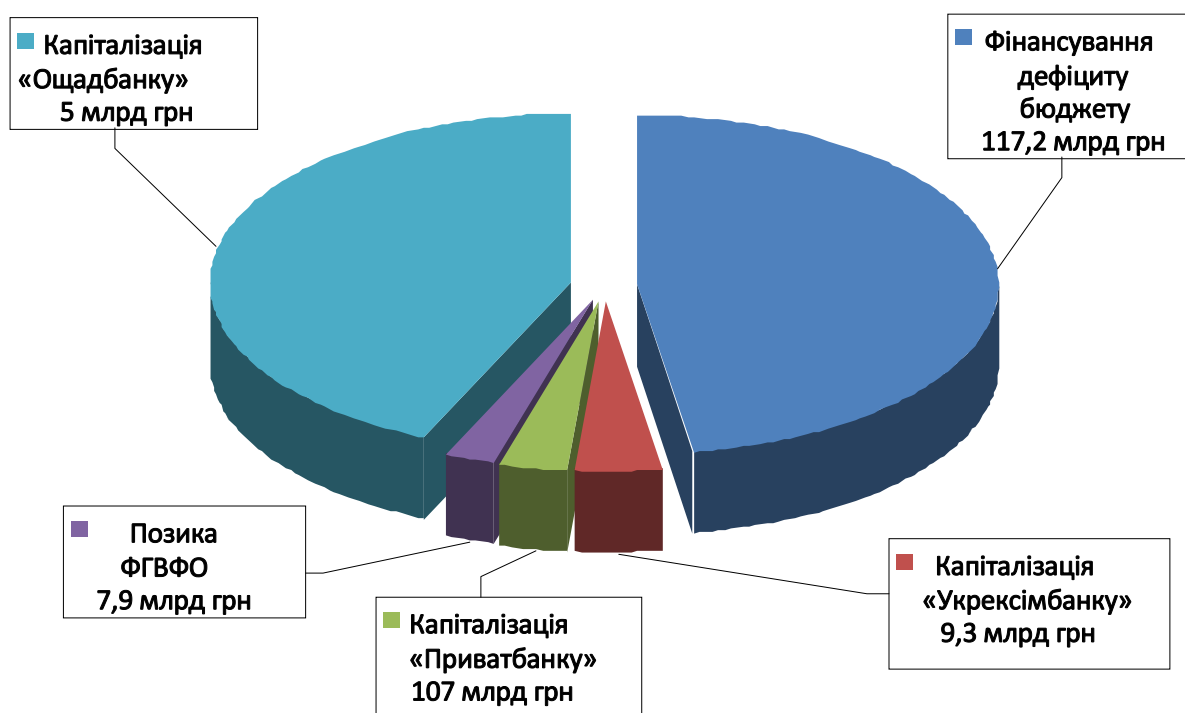
Всього державних запозичень у 2016 році було здійснено на 307,7 млрд грн, з них 246,4 млрд грн, або 80,1 відс. – внутрішні і 61,3 млрд грн, або 19,9 відс. – зовнішні запозичення.

В загальній сумі внутрішніх запозичень найбільшу частку у розмірі 129,2 млрд грн, або 52,4 відс. становили надходження від випуску облігацій внутрішньої державної позики на фінансування заходів, передбачених статтями 16 та 17 закону про бюджет на 2016 рік.

За рахунок цих надходжень було здійснено, зокрема, капіталізацію ПАТ КБ «ПриватБанк» – 107,0 млрд грн, ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України» – 9,3 млрд грн, ПАТ «Державний ощадний банк України» – 5,0 млрд грн та надано кредит ФГВФО – 7,9 млрд грн (постанови Кабінету Міністрів України, відповідно, від 18.12.2016 № 961, від 27.01.2016 № 33, від 27.01.2016 № 31 та від 28.12.2016 № 1003).

Друге за обсягом внутрішнє запозичення у розмірі 117,2 млрд грн, або 47,6 відсотка, загального обсягу внутрішніх запозичень становили надходження від випуску облігацій внутрішньої державної позики та казначейських зобов'язань для фінансування дефіциту державного бюджету.

Діаграма 1. Структура внутрішніх запозичень, здійснених у 2016 році



У 2016 році середньозважена відсоткова ставка за розміщеними облігаціями внутрішньої державної позики становила 9,57 відс., або на 2,68 відс. менше, ніж у 2015 році (12,25 відс.); у гривнях – 14,87 відс., у доларах США – 7,29 відс., у євро – 4 відсотки.

Середньозважений строк до погашення розміщених на аукціонах облігацій внутрішньої державної позики у 2016 році становив 2,36 року порівняно з 0,43 року у 2015 році. За термінами обігу найбільшу питому вагу у внутрішніх запозиченнях мали довгострокові інструменти – 56,0 відс., середньострокові – 41,8 та короткострокові – 2,2 відс. (проти планових,

відповідно, 40,5, 53,8 та 5,7 відсотка). При цьому короткострокові інструменти з терміном погашення у 2016 році становили 0,8 відсотка.

Зміна структури запозичень за терміном обігу відбулася у зв'язку із зміною кон'юнктури фінансового ринку, з одного боку, та необхідністю пролонгації боргового портфеля з метою уникнення пікових навантажень платежів за державним боргом у 2019–2020 роках, з іншого.

Із загальної суми зовнішніх запозичень у розмірі 61,3 млрд грн найбільшу частку у розмірі 35,5 млрд грн, або 58,0 відс., становили надходження від випуску облігацій зовнішньої державної позики та отримання кредитів з метою фінансування дефіциту загального фонду державного бюджету.

Зазначені надходження складаються з надходжень від випуску облігацій на зовнішніх ринках капіталу на суму 25,9 млрд грн (1 млрд дол. США) терміном п'ять років під гарантії США з відсотковою ставкою 1,471 відс. річних, кредитних коштів у розмірі 8,8 млрд грн, або 37,0 млрд японських єн (отриманих за кредитним договором між Україною та Японським агентством міжнародного співробітництва), та кредитних коштів у розмірі 0,8 млрд грн, або 30,0 млн дол. США (отриманих від Міжнародного банку реконструкції та розвитку на реалізацію проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України»).

Друге за обсягом збільшення суми зовнішніх запозичень на суму 19,0 млрд грн, або 31 відс. зовнішніх запозичень у 2016 році, відбулося у зв'язку з відображенням у звітності здійснення правочинів з державним та гарантованим державою зовнішнім комерційним боргом відповідно до прикінцевих положень закону про бюджет на 2016 рік та постанов Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 60, від 24.02.2016 № 101, від 27.04.2016 № 309 та від 27.04.2016 № 310.

Крім того, збільшення обсягу зовнішніх запозичень на суму 6,8 млрд грн (11 відс. зовнішніх запозичень у 2016 році) відбулося за рахунок запозичень до спеціального фонду державного бюджету на впровадження спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектів.

Середньозважена відсоткова ставка за державними зовнішніми запозиченнями у 2016 році становила 1,1 відс., або на 0,5 відс. менше, ніж у 2015 році (1,6 відсотка).

Боргові інструменти з фіксованою ставкою становили 94,7 відс., з плаваючою – 5,3 проти запланованих, відповідно, 87,6 та 12,4 відсотка. Зміна структури запозичень за типом ставки пояснюється з недонадходженням коштів від МФО (з плаваючою ставкою), а також здійсненням понад планові обсяги запозичень для капіталізації державних банків та кредитування ФГВФО (з фіксованою ставкою).

З метою дослідження та аналізу тенденцій розміру державного та гарантованого державою боргу у табл.1 наведені основні показники державного та гарантованого державою боргу з 2011 по 2016 рік у національній та

іноземній валюті та у відсотках зростання (зменшення) у порівнянні з попереднім періодом.

Таблиця 1

Динаміка державного та гарантованого державою боргу у національній та іноземній валюті та у відсотках з 2011 по 2016 роки

Назва показників	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Загальна сума державного та гарантованого державою боргу						
в млрд грн	473,2	515,5	584,8	1 100,8	1 572,2	1 929,8
відсоток зростання	–	8,9	13,4	88,2	42,8	22,7
в млрд дол. США	59,2	64,5	73,2	69,8	65,5	70,0
відсоток зростання	–	8,9	13,4	-4,6	-6,2	8,3
2. Державний борг:						
в млрд грн	357,3	399,2	480,2	947,0	1 334,3	1 650,8
відсоток зростання	–	11,7	20,3	97,2	40,9	23,7
в млрд дол. США	44,7	49,9	60,1	60,1	55,6	60,7
відсоток зростання	–	11,7	20,3	-0,1	-7,4	9,2
а) внутрішній державний борг						
в млрд грн	161,5	190,3	256,9	461,0	508,0	670,6
відсоток зростання	–	17,8	35,0	79,4	10,2	32,0
в млрд дол. США	20,2	23,8	32,2	29,2	21,2	24,7
відсоток зростання	–	17,8	35,0	-9,5	-27,6	16,4
б) зовнішній державний борг						
в млрд грн	195,8	208,9	223,3	486,0	826,3	980,2
відсоток зростання	–	6,7	6,9	118,0	70,0	18,6
в млрд дол. США	24,5	26,1	27,9	30,8	34,4	36,1
відсоток зростання	–	6,6	6,8	10,3	11,7	4,7
3. Гарантований державою борг:						
в млрд грн	115,9	116,3	104,6	153,8	237,9	278,9
відсоток зростання	–	0,3	-10,1	47,1	54,7	17,2
в млрд дол. США	14,5	14,5	13,1	9,7	9,9	10,3
відсоток зростання	–	0,3	-10,0	-25,5	1,6	3,5
а) внутрішній гарантований борг						
в млрд грн	12,3	16,2	27,1	27,9	21,5	19,1
відсоток зростання	–	31,8	67,4	2,7	-22,1	-11,0
в млрд дол. США	1,5	2,0	3,4	1,8	0,9	0,7
відсоток зростання	–	31,8	67,0	-47,8	-49,7	-21,3
б) зовнішній гарантований борг						
в млрд грн	103,6	100,1	77,4	125,9	216,4	259,8
відсоток зростання	–	-3,4	-22,6	62,6	71,9	20,1
в млрд дол. США	13,0	12,5	9,7	8,0	9,0	9,6
відсоток зростання	–	-3,5	-22,6	-17,5	12,9	6,0

Аналізуючи динаміку державних боргових та кредитних зобов'язань у 2016 році, необхідно зазначити, що у минулому році тенденція щодо їх різкого загрозливого зростання, що була очевидною у 2014 і 2015 роках, суттєво сповільнилась.

Зокрема, якщо у 2014 і 2015 роках відповідні показники становили, відповідно, 88,24 та 42,82 відсотка, то у 2016 році державний та гарантований державою борг збільшився на 22,74 відсотка, що майже у два рази менше, ніж у 2015 році, та у чотири рази менше, ніж у 2014 році.

Аналіз наведених показників свідчить, що за останні шість років загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу підвищився на 307,8 відс., або більше ніж у 4 рази, при цьому державний борг – у 4,62 рази, в тому числі внутрішній – у 4,15 рази, а зовнішній – у 5 разів.

На тлі різкого зростання державного боргу сума гарантованого державою боргу також зростала, але порівняно помірними темпами. Всього за шість років сума такого боргу збільшилася у 2,4 рази, в тому числі внутрішнього – 1,55 рази і зовнішнього – у 2,5 рази.

Разом з тим відповідні показники зростання державних боргових та кредитних зобов'язань у дол. США були досить помірними (зростання з 59,22 млрд дол. США у 2011 році до 70,97 дол. США на кінець 2016 року, або на 19,8 відс., або у 1,2 рази).

При цьому державний борг у доларах США за вказаний період збільшився на 35,8 відс. (з 44,7 млрд дол. США на кінець 2011 року до 60,7 млрд дол. США на кінець 2016 року), а гарантований державою борг зменшився на 29,29 відс. (з 14,51 млрд дол. США на кінець 2011 року до 10,26 млрд дол. США на кінець 2016 року).

Стан державного та гарантованого державою боргу в періоді, що аналізувався, перспективу його своєчасного погашення, обслуговування та утримання на безпечному рівні в певній мірі відображають суверенні кредитні рейтинги, які присвоюються Україні міжнародними рейтинговими агентствами.

Протягом 2015–2016 років суверенні кредитні рейтинги України змінювались декілька разів. Після оголошення про необхідність здійснення правочину з державним та гарантованим державою боргом відповідно до методології міжнародних рейтингових агентств кредитні рейтинги України були понижені до рівня «вибірковий дефолт» (Moody's з «Caa1» до «Ca», Standard & Poor's з «CC» до «SD», Fitch з «C» до «RD», R&I з «CCC» до «CC»).

Після проведення реструктуризації та часткового списання державного та гарантованого державою зовнішнього комерційного боргу кредитні рейтинги України були підвищені всіма рейтинговими агентствами (Moody's з «Ca» до «Caa3», Standard & Poor's з «SD» до «B-», Fitch з «RD» до «CCC», R&I з «CC» до «CCC-»).

Протягом 2016 року суверенні кредитні рейтинги України були підтверджені або підвищені (Standard & Poor's підтвердив рейтинг «B-», Fitch підвищив з «CCC» до «B-», R&I підвищив з «CC» до «CCC-», Moody's залишився на рівні «Caa3»).

Таким чином, у 2015 і 2016 роках державний та гарантований державою борг продовжував зростати темпами, які випереджали зростання ВВП.

У результаті станом на кінець 2016 року державний борг України у розрахунку на душу населення становив близько 40 тис. гривень.

2.2. Аналіз витрат на погашення та обслуговування державного боргу

Відповідно до Програми управління державним боргом на 2016 рік, затвердженої наказом Мінфіну від 29.01.2016 № 27, загальні витрати за державним боргом було заплановано в обсязі 234,3 млрд грн, з них 186,9 млрд грн, або 79,8 відс., внутрішнього боргу і 47,4 млрд грн, або 20,2 відс., – зовнішнього.

Фактично витрати становили 207,2 млрд грн, з них внутрішнього боргу – 165,0 млрд грн, або 79,6 відс., усіх витрат, зовнішнього – 42,2 млрд грн, або 20,4 відсотка.

Витрати на погашення державного боргу на 2016 рік було заплановано у розмірі 135,2 млрд гривень. Фактично вони становили 111,4 млрд грн, з яких 102,4 млрд грн, або 91,9 відс. – платежі з погашення внутрішнього і 9,0 млрд грн, або 8,1 відс., – зовнішнього боргу (заплановані суми у розмірі 121,3 млрд грн і 10,3 млрд грн, або 89,7 та 10,3 відсотка, відповідно).

Основною причиною відхилення планових показників погашення державного боргу та загальних витрат державного боргу від фактично здійснених було неперед'явлення до дострокового погашення облігацій внутрішньої державної позики (далі – ОВДП), номінованих в іноземній валюті, а також менший, порівняно з планом, випуск короткострокових ОВДП з погашенням у 2016 році.

Найбільші за обсягами платежі здійснено з погашення ОВДП 2008 року (11,4 млрд грн), ОВДП 2011 року (11,8 млрд грн), ОВДП 2013 року (39,3 млрд грн), ОВДП 2014 року (24,4 млрд грн), ОВДП 2015 року (8,6 млрд грн) та позик МБРР (6,3 млрд гривень).

Витрати на обслуговування державного боргу у 2016 році було заплановано у розмірі 99,1 млрд гривень. Фактично обсяг цих витрат становив 95,8 млрд грн, або 96,7 відс. запланованого. Зменшення цих витрат порівняно з плановим показником пояснюється перенесенням значного обсягу запозичень з середини року на його другу половину та відповідним зменшенням періоду обслуговування такого боргу у 2016 році.

Найбільшу питому вагу в 2016 році з обслуговування державного внутрішнього боргу становили виплати за ОВДП 2013 року (11,5 млрд грн), ОВДП 2014 року (27,6 млрд грн) та ОВДП 2015 року (9,8 млрд гривень).

За обслуговуванням державного зовнішнього боргу у минулому році найбільшу питому вагу становили виплати облігацій зовнішньої державної позики (далі – ОЗДП) 2015 року (26,8 млрд гривень).

Показники витрат на погашення та обслуговування державного боргу з врахуванням типу кредитора наведені у таблиці 2.

Таблиця 2

Витрати на погашення та обслуговування державного боргу у 2015 та 2016 роках

Назва показника (вид витрат)	Сума витрат (млрд грн)		Частка витрат (відсотків)	
	2015	2016	2015	2016
1. Витрати на погашення державного боргу, всього	416,6	111,4	100,0	100,0
в тому числі:				
а) витрати на погашення внутрішнього боргу	91,2	102,4	21,9	91,9
б) витрати на погашення зовнішнього боргу	325,4	9,0	78,1	8,1
2. Витрати на обслуговування державного боргу, всього	84,5	95,8	100,0	100,0
в тому числі:				
а) витрати на обслуговування внутрішнього боргу	57,7	62,6	68,3	65,3
б) витрати на обслуговування зовнішнього боргу	26,8	33,2	31,7	34,7
3. Всього витрат (на погашення та обслуговування)	501,1	207,2	–	–

Витрати на обслуговування державного боргу України в 2016 році збільшились на 11,3 млрд грн, або на 13,4 відс., порівняно з 2015 роком.

Значна сума витрат на погашення зовнішнього боргу у 2015 році пояснюється тим, що у структурі цих витрат 300,3 млрд грн, або 92,2 відс., становили витрати, відображені як операція з реструктуризації та часткового списання державного боргу відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 912. Витрати на погашення позик МФО становили 24,9 млрд грн, або 7,7 відс, на погашення позик, наданих органами управління іноземних держав, – 197 млн грн, або 0,1 відсотка.

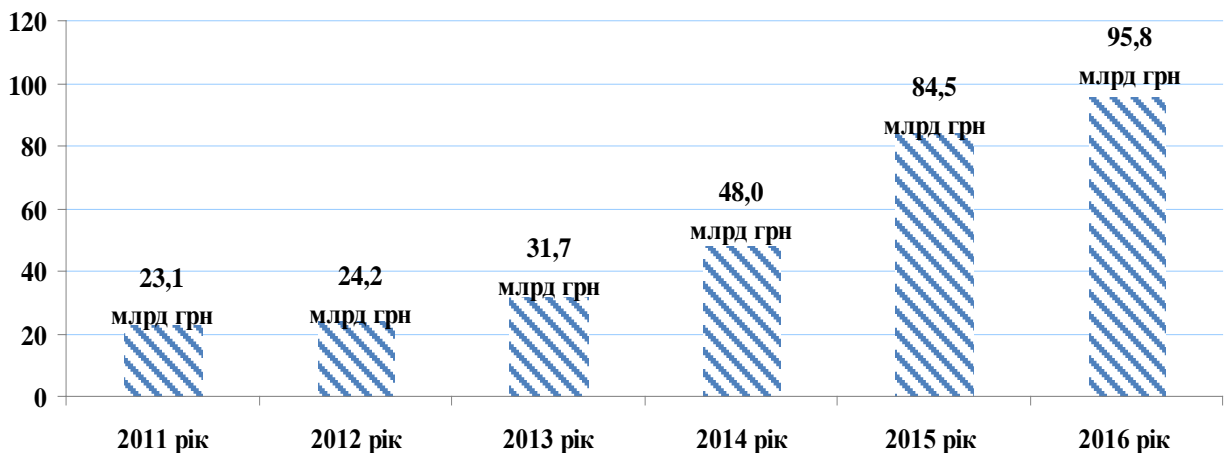
У 2016 році фінансування за показником «Коригування» пов'язане в основному із відображенням у звітності реструктуризації та часткового списання державного та гарантованого державою боргу зовнішнього комерційного боргу у розмірі 19,0 млрд грн (відповідно до прикінцевих положень закону про бюджет на 2016 рік та постанов Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 60, від 24.02.2016 № 101, від 24.04.2016 № 309 та від 27.04.2016 № 310).

Чисте фінансування державного бюджету за борговими операціями (перевищення запозичення над погашенням без урахування проведених правочинів з державним та гарантованим державою боргом) у 2016 році становило 177,3 млрд грн, у тому числі 170,5 млрд грн – чисте фінансування загального фонду державного бюджету за борговими операціями (включає випуск облігацій внутрішньої державної позики для капіталізації державних банків та кредитування ФГФВО на загальну суму 129,2 млрд грн) та 6,8 млрд грн – чисте фінансування спеціального фонду державного бюджету за борговими операціями.

Відповідні показники за 2015 рік становили 117,5 млрд грн, 111,2 млрд грн (включає випуск облігацій внутрішньої державної позики для підтримки НАК «Нафтогаз України», капіталізацію ПАТ АБ «Укргазбанк» та кредитування ФГВФО» на загальну суму 75,0 млрд грн) та 6,3 млрд гривень.

З метою дослідження тенденцій зміни суми коштів державного бюджету, які спрямовуються на обслуговування державного боргу, на діаграмі 2 відображено динаміку цих витрат за останні шість років.

Діаграма 2. Динаміка витрат на обслуговування державного боргу з 2011 по 2016 роки



Аналіз діаграми засвідчує суттєве зростання витрат на обслуговування державного боргу. Всього ці витрати збільшилися з 2011 по 2016 рік в 4,1 раза. Найбільше зростання відбулося у 2015 році (на 36 млрд грн, або в 1,8 раза).

Фактів неповного здійснення витрат на погашення та обслуговування державного боргу не встановлено.

Таким чином, на кінець 2016 року витрати на обслуговування та погашення державного боргу становили 207,2 млрд грн, з них 111,4 млрд грн – витрати на погашення боргу, 95,8 млрд грн – видатки на обслуговування боргу.

Видатки з обслуговування державного боргу є порівнянними за розміром з такими, як видатки на оборону країни та соціальну підтримку, і становлять близько 14 відс. усіх видатків державного бюджету у 2016 році.

Наявність значних витрат з обслуговування та погашення державного боргу створює ризик рефінансування державного боргу, чинить додатковий тиск на державний бюджет, негативно впливає на його збалансованість.

2.3. Дотримання граничного обсягу державного та гарантованого державою боргу

Статтею 18 Бюджетного кодексу України встановлено, що граничний обсяг державного боргу і гарантованого державою боргу визначається на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України.

Частиною першою статті 5 закону про бюджет на 2016 рік граничний обсяг державного боргу було визначено у розмірі 1501,5 млрд грн, а гарантованого державою боргу – 444,8 млрд гривень.

Протягом 2016 року граничний обсяг державного боргу було збільшено на 259,9 млрд грн (119,6 млрд грн перераховано за фактичним курсом гривні до долара США станом на 31.12.2016, 121,3 млрд грн – сума здійснення випусків облігацій внутрішньої державної позики понад обсяги фінансування та 19,0 млрд грн – здійснення правочину з державним боргом).

Граничний обсяг гарантованого державою боргу було збільшено на 49,2 млрд грн (результат перерахунку за фактичним курсом гривні до дол. США станом на 31.12.2016). Зазначені зміни були здійснені відповідно до закону про бюджет на 2016 рік.

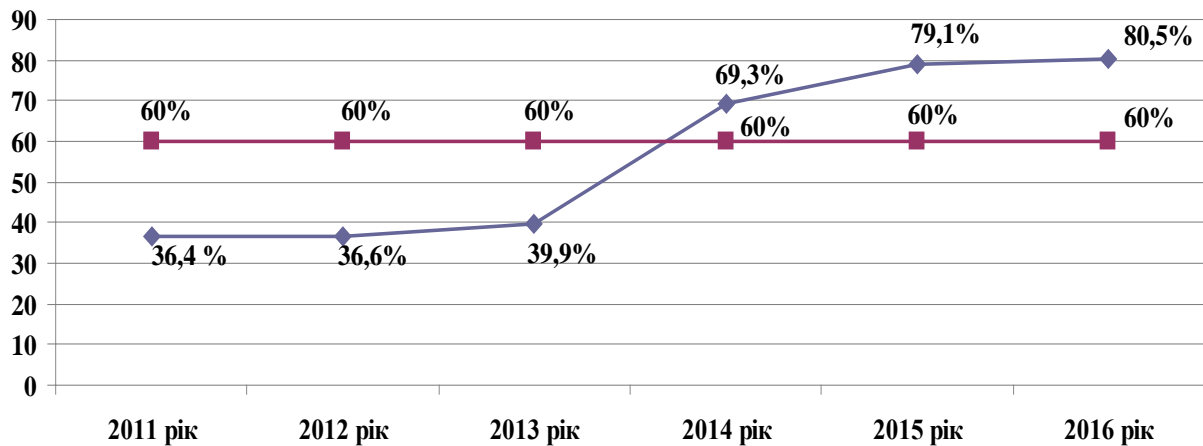
У результаті, на кінець 2016 року граничний обсяг державного боргу, визначений законом, становив 1 761,3 млрд грн і гарантованого державою боргу – 494,0 млрд гривень.

Фактично державний борг станом на 31.12.2016 становив 1 650,8 млрд грн, або на 110,5 млрд грн менше обсягу, встановленого законом про бюджет на 2016 рік (93,7 відс. плану), обсяг гарантованого державою боргу на цю ж дату становив 278,9 млрд грн, або на 215,1 млрд грн менше обсягу, визначеного цим же законом (56,5 відсотка).

Разом з тим частиною другою статті 18 Бюджетного кодексу України встановлено, що загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 відс. річного номінального обсягу ВВП України.

З метою представлення зміни співвідношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП та його відповідності зазначеній вище нормі Бюджетного кодексу України, динаміка цього співвідношення зображена на діаграмі 3.

Діаграма 3. Динаміка державного та гарантованого державою боргу у відсотках до ВВП з 2011 по 2016 роки



Діаграма відображає недотримання зазначеної законодавчої норми починаючи з 2014 року. Вказана вимога була порушена за результатами роботи за 2014, 2015 і 2016 бюджетні роки.

Діаграма також відображає тенденцію збільшення показника, який негативно впливає на боргову безпеку держави і є визначальним для неї.

При цьому абзац другий частини другої статті 18 Бюджетного кодексу України встановлює, що у разі очікуваного перевищення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду величини 60 відс. річного номінального обсягу ВВП України, Уряд невідкладно звертається до Верховної Ради України за дозволом на тимчасове перевищення такої граничної величини та подає для схвалення план заходів з приведення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до встановлених вимог.

Пунктом 2 Постанови Верховної Ради України від 17.09.2015 № 703-VIII «Про забезпечення фінансової стабілізації в Україні в рамках виконання програми Міжнародного валютного фонду «Механізм розширеного фінансування» було дозволено тимчасове перевищення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу, установленого частиною другою статті 18 Бюджетного кодексу України.

Разом з тим пунктом 3 зазначеного нормативного акта Парламент доручив Уряду у тримісячний строк, але не пізніше 01.03.2016, подати для схвалення Верховною Радою України план заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до вимог, установлених Бюджетним кодексом України.

Проте, незважаючи на законодавчі вимоги, відповідний план заходів так і не було розроблено і подано та, відповідно, не було схвалено.

При цьому Верховна Рада України Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 20.12.2016 № 1789-VIII (далі – Закон 1789) внесла низку доповнень до Бюджетного кодексу України, зокрема розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» доповнила пунктом 23-1, яким

установила, що положення частини другої статті 18 Бюджетного кодексу України не застосовуються у випадках введення воєнного або надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, або проведення на території України антитерористичної операції (Закон 1789 набрав чинності 01.01.2017).

Проект цього закону розроблено і подано Мінфіном. У пояснювальній записці до нього у розділі «Прогноз очікуваних результатів» зазначалося, що «прийняття проекту Закону унормує здійснення витрат державного та місцевих бюджетів та забезпечить стабільність функціонування бюджетної системи України».

Отже, замість розробки та вжиття заходів з метою приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог було ініційовано законопроект, який дозволив не виконувати зазначену вище вимогу Бюджетного кодексу України.

За поясненням Мінфіну, на сьогодні приведення обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу у відповідність із вимогами Бюджетного кодексу України є неможливим без забезпечення таких передумов: стабілізація макроекономічної ситуації в країні, перегляд фінансової та фіскальної політики держави з метою зниження видатків державного бюджету, збільшення доходів, прийняття бездефіцитного бюджету, заморожування підвищення всіх соціальних стандартів, обмеження інвестицій з бюджету.

Запроваджувати такі заходи неможливо в умовах, коли держава змушена захищати свою територію від зовнішньої агресії або під час подолання непередбачуваних обставин, які завдали значної шкоди економіці, оскільки для стабілізації ситуації необхідно вживати швидких та капіталомістких заходів, джерелом фінансування яких найчастіше є кошти державних запозичень.

За цим же поясненням, після стабілізації ситуації та закінчення АТО Уряд зобов'язаний буде подати для схвалення Верховною Радою України план заходів із приведення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до встановлених вимог, якщо таке перевищення матиме місце.

Разом з тим Закон 1789 був прийнятий 20.12.2016 і набрав чинності з 01.01.2017, тобто він не охоплював період до 31.12.2016 включно.

Таким чином, у періоді, що аналізувався, порушувались вимоги частини другої статті 18 Бюджетного кодексу України щодо дотримання граничного обсягу державного та гарантованого державою боргу та щодо подання для схвалення плану заходів із приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог.

Зазначену норму не виконано, незважаючи на прийняття Парламентом України Постанови від 17.09.2015 № 703-VIII «Про забезпечення фінансової стабілізації в Україні в рамках виконання програми Міжнародного валютного фонду «Механізм розширеного фінансування», пунктом 3 якої Уряду було доручено подати такий план заходів для схвалення Верховною Радою України у тримісячний строк, але не пізніше 01.03.2016.

3. АНАЛІЗ НОРМАТИВНОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ТА ГАРАНТОВАНОГО ДЕРЖАВОЮ БОРГУ

Статтею 92 Конституції України встановлено, що виключно законами України визначаються порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу.

Бюджетним кодексом України визначено порядок здійснення державних запозичень та управління державним боргом, порядок надання державних гарантій і граничні обсяги державного боргу та державних гарантій. У Бюджетному кодексі України також дається визначення основних термінів, які застосовуються при утворенні і погашенні державного та гарантованого державою боргу, та класифікація боргу.

Відповідно до Бюджетного кодексу України державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України. Уряд визначає умови здійснення державних запозичень, у тому числі вид, валюту, строк та відсоткову ставку.

Державні гарантії можуть надаватися за рішенням Уряду або на підставі міжнародних договорів України, виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України.

Право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень належить державі в особі члена Уряду, відповідального за формування та реалізацію державної бюджетної політики, або особи, яка виконує його обов'язки, за дорученням Уряду. Зазначена посадова особа також вчиняє відповідні правочини щодо надання державних гарантій.

Положенням про Міністерство фінансів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375, на це міністерство покладені функції з управління державним боргом та гарантованим державою боргом.

Відповідно до наказу Міністра фінансів Н. Яресько від 13.03.2015 № 325 «Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 22 квітня 2014 року № 440» питання діяльності Департаменту боргової та міжнародної фінансової політики було віднесено до повноважень заступника Міністра фінансів з питань європейської інтеграції Шевальова А.В. (згідно з наказом від 31.12.2015 № 1306 «Про розподіл обов'язків між Міністром фінансів України та його заступниками» – Департамент боргової політики).

Наказом Міністра фінансів Данилюка О.О. від 23.05.2016 № 496 «Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 31 грудня 2015 року № 1306» виконання повноважень з питань діяльності Департаменту боргової політики покладено на заступника Міністра з питань європейської інтеграції Буцу Ю.Б.

Директором Департаменту боргової політики до 20.12.2016 була Пахачук Г.Д. Наказом від 21.12.2016 № 601-о виконання цих повноважень покладено на заступника директора Департаменту боргової політики –

начальника відділу кредитних та гарантійних відносин Шкуракова В.О., який 20.03.2016 призначений директором зазначеного самостійного структурного підрозділу.

Встановлено, що в періоді, що аналізувався, Мінфін розробляв, приймав та подавав для затвердження Урядом нормативні та організаційні акти з питань управління державним та гарантованим державою боргом.

Зокрема, було прийнято 10 постанов і три розпорядження Уряду з питань утворення, погашення та обслуговування державного та гарантованого державою боргу та здійснення правочинів, з метою завершення його реструктуризації і часткового списання.

Крім того, Президент України видав розпорядження від 02.06.2016 № 202/2016-рп «Питання укладення Угоди між Україною та Сполученими Штатами Америки».

Мінфін в цей період видав два акти з питань управління державним та гарантованим державою боргом (наказ від 14.01.2016 № 4 «Про внесення змін до складу комісії з відбору та оцінки функціонування первинних дилерів» і наказ від 29.01.2016 № 27 «Про затвердження програми управління державним боргом на 2016 рік»).

Зазначені акти приймалися відповідно до чинного законодавства.

Разом з тим встановлено, що при виконанні функції в частині розробки та забезпечення прийняття нормативно-правових актів з питань управління державним боргом Мінфін не вживав достатніх заходів, які мали забезпечити прийняття окремих нормативних актів з питань управління державним боргом, що передбачені законодавством, зокрема:

відповідно до абзацу другого частини першої статті 21 Бюджетного кодексу Мінфін при складанні прогнозу Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди повинен включати до нього індикативні прогнозні показники державного боргу та гарантованого державою боргу з урахуванням стратегії управління державним боргом;

відповідно до пункту 3-1 частини першої цієї ж статті така стратегія затверджується Урядом і включає визначення пріоритетних цілей і завдань управління державним боргом на середньострокову або довгострокову перспективу та засобів їх реалізації;

у 2015 та 2016 роках така стратегія не затверджувалась.

Крім того, Порядок розроблення Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 978 (далі – Порядок 978), передбачає, що Мінфін щороку в місячний строк після прийняття закону про державний бюджет на відповідний рік за погодженням з Міністерством економічного розвитку та торгівлі України розробляє, а Уряд затверджує Середньострокову стратегію управління державним боргом і контроль за її реалізацією (далі – Стратегія).

Слід зазначити, що ця норма не відповідає статті 21 Бюджетного кодексу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815 було затверджено Порядок здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом (далі – Порядок 815), який визначає методологічні та організаційні засади здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним боргом.

Відповідно до Порядку 815 Мінфін затверджує програму управління боргом на відповідний рік та оприлюднює її у місячний строк після початку відповідного бюджетного періоду на своєму сайті. За результатами виконання програми, у строк не пізніше ніж три місяці після закінчення бюджетного періоду, готується звіт про її виконання, який також оприлюднюється на офіційному сайті.

Встановлено, що така програма управління державним боргом на 2015 рік не затверджувалась і відповідна інформація про її виконання за звітний період не оприлюднювалась.

В результаті не дотримано вимог Порядку 815.

За поясненням Мінфіну, згадані нормативні акти не прийняті з аналогічних причин, зазначених у розділі 2.3 цього Звіту.

Таким чином, Мінфін не вживав достатніх і необхідних заходів, які повинні були забезпечити прийняття нормативно-правових актів з управління державним боргом, спрямованих на запобігання його збільшення і приведення загального обсягу державного і гарантованого державою боргу до встановлених вимог.

У зв'язку з відсутністю таких актів, відповідно, звітність про їх виконання не складалась.

Крім того, Порядок 978 не відповідає вимогам статті 21 Бюджетного кодексу України.

В результаті не забезпечено дотримання вимог статей 18 та 21 Бюджетного кодексу України, пункту 3 Постанови Верховної Ради України від 17.09.2015 № 703-VIII «Про забезпечення фінансової стабілізації в Україні в рамках виконання програми Міжнародного валютного фонду «Механізм розширеного фінансування», Порядку 978 та Порядку 815.

4. АНАЛІЗ ЗВІТНИХ ДАНИХ ПРО ЗДІЙСНЕНІ ОПЕРАЦІЇ З УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ ТА ГАРАНТОВАНИМ ДЕРЖАВОЮ БОРГОМ

4.1. Результати управління державним боргом

У ході здійсненого аналізу результатів управління державним та гарантованим державою боргом встановлено, що відповідно до статті 21 Бюджетного кодексу Мінфін при складанні прогнозу Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди повинен включати до нього індикативні прогнозні показники державного та гарантованого державою боргу з урахуванням стратегії управління державним боргом.

Відповідно до пункту 3-1 цієї ж статті така стратегія затверджується Урядом і включає визначення пріоритетних цілей і завдань управління державним боргом на середньострокову та довгострокову перспективу та засоби їх реалізації.

Крім того, пунктом 4 Порядку 978 передбачено, що Мінфін щороку в місячний строк після прийняття закону про державний бюджет на відповідний рік за погодженням Міністерства економічного розвитку та торгівлі України розробляє, а Уряд затверджує Стратегію.

Разом з тим встановлено, що востаннє така Стратегія затверджувалась у 2013 році на 2013–2015 роки постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2013 № 320.

У Звіті про виконання згаданої Стратегії, який було подано Уряду листом Мінфіну від 31.03.16 № 31-12040-02-03/9437, станом на кінець 2015 року надано аналіз стану державних запозичень, витрат державного бюджету з погашення та обслуговування державного боргу, відображено стан утримання обсягу державного боргу в межах граничного рівня, встановленого Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28.12.2014 № 80-VIII, а також описані основні заходи, які були спрямовані на виконання завдань Стратегії.

Проте аналіз заключного розділу Звіту про виконання стратегії свідчить, що зазначені заходи не привели до запланованих результатів (таблиця 3).

Таблиця 3

Очікувані та досягнуті результати виконання Середньострокової стратегії управління державним боргом у 2013–2015 роках

відс.

Назва показника	Плановий	Фактичний	Відхилення
Відношення обсягу державного боргу до ВВП	$\leq 31,0$	67,4	36,4
Частка державного внутрішнього боргу	$\geq 50,0$	38,1	-11,9
Частка державного боргу з фіксованою ставкою	$\geq 65,0$	76,0	11
Середньозважений строк погашення державного боргу (років)	$\geq 5,4$	6,0	0,6
Частка державного боргу, що рефінансується у наступному році	$\leq 20,0$	9,7	-10,3

Наведені дані свідчать, що два з п'яти показників очікуваних результатів виконання Стратегії, дотримання яких на прийнятному рівні забезпечує боргову безпеку держави на безпечному рівні, були недотримані. Зокрема, такий важливий показник, як відношення обсягу державного боргу до ВВП (у відсотках) було перевищено на 36,4 відс. пункти.

Крім того, не було забезпечено досягнення запланованого показника щодо частки державного внутрішнього боргу в загальному обсязі державного боргу (38,1 відс. замість не менше 50 відс.).

Аналіз також засвідчив, що такий нормативний акт, як Середньострокова стратегія управління державним боргом і контроль за її реалізацією у 2015 та 2016 роках взагалі не затверджувалась.

Разом з тим Мінфін листом від 15.02.2016 № 31-12040-02-3/4490 проінформував Уряд про те, що відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17.09.2015 № 703-VIII «Про забезпечення фінансової стабілізації в Україні в рамках виконання програми Міжнародного валютного фонду «Механізм розширеного фінансування» та доручення Кабінету Міністрів України від 12.10.2015 № 38819/1/1-15 розробляється План заходів приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу у відповідність з вимогами, встановленими Бюджетним кодексом, які становитимуть основу стратегії на 2016–2018 роки, попросив перенести термін подання цієї стратегії на 15.04.2016. Прем'єр-міністр України А. Яценюк дорученням від 09.03.2016 № 38819/5/1-15 погодився із пропозицією Міністра фінансів Н. Ярецько.

Проте зазначені доручення Уряду Мінфін не виконав.

У результаті, незважаючи на вимоги Бюджетного кодексу та Порядку 978, Стратегія так і не була затверджена. Відповідно, не було складено і подано Уряду звіту про виконання стратегії (повинен подаватись разом із звітом про виконання державного бюджету).

Методологічні та організаційні засади здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним боргом, визначає Порядок 815.

Відповідно до пункту 3 Порядку 815, під час здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням боргом, Мінфін проводить оцінку ризиків з метою їх оптимізації, визначає оптимальне співвідношення очікуваних витрат державного бюджету з управління боргом до ризиків, проводить операції з управління боргом.

Згідно з пунктом 6 цього ж Порядку Мінфін затверджує програму управління боргом на відповідний рік (далі – Програма) та оприлюднює її на своєму сайті у місячний строк після початку відповідного бюджетного періоду.

Встановлено, що відповідна Програма на 2015 рік не затверджувалась. У зв'язку з не затвердженням Програми, не була складена відповідна звітність про її виконання, в тому числі про шляхи здійснення контролю за показниками відсоткового, валютного, бюджетного ризиків, а також рефінансування та ліквідності.

Стратегія і Програма управління державним боргом на 2015 рік не затверджені з причин, згаданих у підрозділі 2.3. цього Звіту.

На відміну від 2015 року, Програма управління державним боргом на 2016 рік була затверджена наказом Мінфіну від 29.01.2016 № 27. За результатами зазначеної Програми було складено Звіт про її виконання, оприлюднений на офіційному веб-сайті Мінфіну відповідно до листа

Департаменту боргової політики, надісланого до Прес-служби Кабінету Міністрів України від 31.03.2017 № 12040-14/94, після 01.04.2017.

Разом з тим у зазначеному Звіті про виконання програми не відображено результатів оцінки ризиків, пов'язаних з управлінням боргом, станом на кінець звітнього бюджетного періоду, що передбачено пунктом 7 Порядку 815.

Таким чином, Мінфін, здійснюючи управління державним та гарантованим державою боргом, не забезпечив подання на затвердження нормативно-правових актів, які визначають пріоритетні цілі та завдання управління державним боргом на короткострокову, середньострокову або довгострокову перспективу.

Як наслідок, не було формалізовано виконання Мінфіном заходів, передбачення відповідними нормативними актами, а саме:

щодо здійснення оцінки ризиків, пов'язаних з державним боргом, щодо визначення шляхів і способів розв'язання проблем у сфері управління державним боргом, у тому числі зменшення виявлених ризиків;

щодо здійснення основних прогностичних розрахунків та визначення орієнтирів для управління державним боргом на підставі результатів проведеного аналізу наявних боргових зобов'язань держави, прогнозів щодо потреб держави у фінансових ресурсах, тенденцій розвитку макроекономічних показників;

щодо визначення цілей та завдань управління державним боргом, а також заходів з розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів, управління коштами єдиного казначейського рахунку та валютних рахунків, управління ризиками, пов'язаними з державним боргом.

4.2. Здійснення запозичень та їх використання

4.2.1. Обґрунтування запозичень, їх планування та внесення змін

У ході аналізу стану планування обсягів фінансування державного бюджету за рахунок боргових операцій досліджено документи Мінфіну, що розроблялися для підготовки показників державного бюджету та включення до закону про бюджет на відповідні роки.

Встановлено, що всупереч вимогам Бюджетного кодексу (ст. 38) пояснювальна записка до проекту закону про бюджет на 2015 рік не містила умов державних запозичень.

Замість визначених цією статтею планів державних запозичень програми фінансування на 2015 та 2016 рік містили інформацію щодо залучення позик лише до спеціального фонду державного бюджету.

Всупереч Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного та соціального розвитку України, що підтримується міжнародними фінансовими організаціями (п. 17), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027, Мінфін передбачив у

додатку № 9 до проекту закону на 2016 рік позики (щодо будівництва Канівської ГАЕС, вищої освіти України та п'ятого проекту з покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг) на загальну суму майже 0,44 млрд гривень за відсутності прийнятих Урядом рішень про залучення відповідних ресурсів (рішення про залучення кредиту щодо вищої освіти прийнято через рік – в грудні 2016 року, а для решти не прийнято до цього часу).

За поясненням Мінфіну, видатки за проектом «Будівництво Канівської ГАЕС» передбачені з метою отримання оперативного доступу до кредитних ресурсів МФО у 2016 році та розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.12.2013 № 1050-р «Про затвердження проекту та титулу будови «Будівництво Канівської ГАЕС», відповідно до якого це будівництво мало тривати протягом 2016–2022 років.

Стосовно п'ятого проекту «Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг» зазначені кошти були передбачені з урахуванням активної роботи з підготовки проектів угод між Україною та ЄБРР і ЄІБ (в рамках яких передбачалось залучення позик) та звернення Укравтодору.

Встановлено, що протягом як 2015, так і 2016 року планова сума запозичень в середньому майже вдвічі збільшилась порівняно з початковою.

Так, обсяг зовнішніх запозичень до загального фонду відповідними змінами до закону про бюджет на 2015 рік та змінами до розпису державного бюджету було збільшено в 2,7 раза (з 181 млрд грн до 487,6 млрд грн). Крім того, суму внутрішніх запозичень від початково встановленої – 112,9 млрд грн збільшено до 131,7 млрд гривень.

У 2016 році було збільшено в 2,5 раза плановий обсяг запозичень на внутрішньому ринку (з 98,4 млрд грн до 247,4 млрд грн) шляхом внесення змін до розпису державного бюджету з одночасним зменшенням очікуваної суми запозичень на зовнішньому ринку більше ніж на 7 відсотків (з 119,6 млрд грн до 110,9 млрд гривень).

Зростання планового показника зовнішніх запозичень до загального фонду у 2015 році спричинено, зокрема, проведенням реструктуризації та частковим списанням державного та гарантованого державою зовнішнього комерційного боргу, а також переведенням частини місцевого зовнішнього боргу Київської міської ради до державного боргу та оформленням його облігаціями зовнішньої державної позики (пункт 14 Прикінцевих положень закону про бюджет).

У 2016 році збільшення планової суми внутрішніх запозичень спричинено необхідністю забезпечення фінансування дефіциту державного бюджету, капіталізації державних банків, у тому числі у зв'язку з переходом у державну власність ПАТ КБ «ПриватБанк» та наданням кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Таким чином, планування та обґрунтування запозичень здійснювалося з недотриманням нормативно-правових актів України – без достатнього обґрунтування обсягів надходжень і витрат.

У результаті коригувань бюджетних показників у 2015 році законом майже втричі збільшено планову суму зовнішніх запозичень до загального фонду, що спричинено, здебільшого, проведенням реструктуризації державного та гарантованого державою зовнішнього комерційного боргу.

У 2016 році плановий показник запозичень на внутрішньому ринку збільшився в два з половиною рази, що було зумовлено потребою в підтримці банківської системи та у фінансуванні дефіциту бюджету.

4.2.2. Оцінка стану залучення зовнішніх запозичень для фінансування державного бюджету

Для фінансування дефіциту бюджету у зовнішніх кредиторів до загального фонду державного бюджету у 2015 році було запозичено 107,5 млрд грн, у 2016 року – 9,6 млрд гривень (таблиця 4).

Крім того, надходження коштів до загального фонду державного бюджету шляхом розміщення ОЗДП у 2015 році становило 301,3 млрд грн, у 2016 – 44,9 млрд гривень.

Таблиця 4

Узагальнені дані щодо обсягу коштів, залучених до загального фонду державного бюджету у 2015–2016 роках (млрд грн)

№ з/п	Назва кредитора	2015 рік	2016 рік
1.	ЄС (довгострокові)	20,3	–
2.	МБРР (довгострокові)	21,8	0,8
3.	МВФ (середньострокові)	56,9	–
4.	KfW (середньострокові)	4,8	–
5.	Канада (середньострокові)	3,7	–
6.	Японія (середньострокові)	–	8,8
7.	ОЗДП	301,3	44,9
	Всього	408,8	54,5

Виконання планового річного показника надходжень державних зовнішніх запозичень до загального фонду у 2016 році становило на 41,3 млрд грн менше очікуваного обсягу, або 56,9 відс. (пов'язане із ненадходженням другого та третього траншів в рамках програми макрофінансової допомоги ЄС).

Розміщення ОЗДП у 2015 році здійснювалося тричі на загальну суму 13,3 млрд дол. США, або 301,3 млрд грн, у тому числі: 1 млрд дол. США розміщені під гарантії США (постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2015 № 320), 11,9 млрд дол. США та 0,4 млрд дол. США (постанови Уряду, відповідно, від 11.11.2015 № 912 та від 18.12.2015 № 1040) – в рамках здійснення правочинів з державним та гарантованим державою боргом з метою його реструктуризації.

У листопаді 2015 року здійснено погашення ОЗДП 2005–2007 років та ОЗДП 2010–2013 років у сумі 300,2 млрд грн, при цьому витрати на обслуговування ОЗДП становили 22,1 млрд гривень.

У 2016 році Уряд прийняв п'ять рішень щодо випуску ОЗДП на загальну суму 1,7 млрд дол. США, або 44,9 млрд грн (у лютому на розміщення ОЗДП обсягом 0,3 млрд дол. США та 0,03 млрд дол. США, у квітні – 0,3 млрд дол. США та 0,08 млрд дол. США, у вересні – 1 млрд дол. США, або 25,9 млрд грн під гарантії США з дохідністю 1,471 відс. річних).

У 2016 році погашення ОЗДП не здійснювалось, проте витрати на обслуговування ОЗДП становили 27,3 млрд грн, або 82,7 відс. загального обсягу видатків державного бюджету з обслуговування державного зовнішнього боргу.

У результаті заборгованість за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку за 2016 рік збільшилася майже на 25 відс. (з 415,3 млрд грн до 517,8 млрд гривень).

Таким чином, у 2016 році у структурі державних запозичень частка зовнішніх становила 20 відс. проти 81 відс. у 2015 році.

Водночас у 2016 році плановий річний показник надходжень державних зовнішніх запозичень до загального фонду недовиконаний на 43,1 відсотка, що зумовило необхідність залучення коштів для фінансування дефіциту бюджету на внутрішньому ринку.

4.2.3. Оцінка стану залучення та використання кредитних ресурсів для реалізації проектів розвитку

Для фінансування проектів розвитку у 2015 році державним бюджетом (додаток № 9) було заплановано залучення 30 позик загальним обсягом 14,2 млрд грн, у 2016 – 36 позик на загальну суму 15 млрд гривень (таблиця 5).

Таблиця 5

Показники виконання плану залучення коштів позик в рамках проектних портфелів кредиторів у 2015–2016 роках (млрд грн)

Кредитор	2015 рік			2016 рік		
	План	Факт	Відсоток	План	Факт	Відсоток
МБРР	4,61	1,83	39,7	5,11	2,03	39,7
ЄБРР	4,72	2,82	59,7	4,34	2,96	68,2
ЄІБ	4,46	1,7	38,0	4,3	1,67	38,8
KfW	0,4	0	0	1,22	0,1	8,2
Уряд Польщі	–	–	–	0,01	0	0
Агенство Японії	–	–	–	0,02	0	0

Аналізом інформації щодо кредитів, що залучаються державою до спеціального фонду за 2015 рік, встановлено, що залучення кредитів МФО здійснено загалом на суму 6,34 млрд грн, що становить 44,8 відс. запланованої у 2015 році суми залучення (14,16 млрд гривень).

При цьому взагалі не відбулося залучення коштів за 12 позиками на загальну суму 2,73 млрд грн (позики МБРР в рамках проекту «Модернізація державних фінансів» на суму 0,14 млн грн, позики ЄБРР – «Реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород» на суму 13,6 млн грн, семи позик ЄІВ на загальну суму 2 350,4 млн грн та трьох позик KfW на загальну планову суму 369,2 млн гривень).

Причини зазначеного – не набуття чинності угодою (щодо кредиту KfW на реконструкцію систем водопостачання у м. Чернівці та кредиту ЄБРР на реконструкцію, капітальний ремонт та технічне переоснащення магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород), а також не укладення контрактів (щодо кредиту МБРР на поліпшення охорони на службі у людей та модернізації системи соціальної підтримки населення).

Зазначені кредитні ресурси у 2015 році були передбачені у видатках спеціального фонду та в кредитуванні загалом за 17 бюджетними програмами (окремі бюджетні програми включали декілька кредитів).

На підставі звітних та інформаційних документів Мінфіну (зокрема, пояснювальної записки щодо виконання видаткової частини бюджету за бюджетними програмами) проведено аналіз стану використання залучених запозичень та причин недосягнення запланованих показників відповідних бюджетних програм.

Встановлено, що в рамках чотирьох бюджетних програм використання коштів взагалі не розпочиналось (КПКВК 1101620 «Реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород», КПКВК 1101680 «Підвищення ефективності передачі електроенергії (Модернізація підстанцій)» (Міненерговугілля), КПКВК 2751630 «Реалізація надзвичайної кредитної програми для України» (Мінрегіон) та КПКВК 3511620 «Фінансування проектів розвитку за рахунок коштів, залучених державою» (Мінфін).

Водночас майже за половиною бюджетних програм показник використання коштів не досяг 50 відс. запланованого, зокрема щодо вдосконалення системи соціальної допомоги (Мінсоцполітики), розвитку міської інфраструктури (Мінрегіон), розвитку автомагістралей та реформи дорожнього сектору (Укравтодор).

Основні причини незадовільного використання коштів – затримки з підготовкою тендерних документів (Другий проект розвитку міської інфраструктури, модернізація системи соціальної підтримки населення та реконструкція гідроелектростанцій ПАТ «Укргідроенерго» тощо), подовження термінів реалізації контрактів (будівництво ПЛ 750 кВ Рівненська АЕС –

Київська та ПЛ 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська, підвищення ефективності передачі електроенергії тощо), коливання курсу валют.

У результаті зазначеного обсяг невикористаних залучених кредитних коштів МФО у 2015 році становив 1,1 млрд гривень.

У 2016 році залучення кредитів МФО до спеціального фонду здійснено загалом на суму 6,76 млрд грн, що становить лише 45,1 відс. запланованої у 2016 році суми залучення в 15 млрд гривень.

Через незавершені заходи щодо набуття чинності кредитними угодами з МФО та Україною, відсутність нормативно-правового врегулювання механізму використання коштів та недостатню підготовку інвестиційних проектів (щодо будівництва Канівської ГАЕС, реконструкції магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород, вищої освіти України, реалізації надзвичайної кредитної програми, розвитку муніципальної інфраструктури, реконструкції Бортницької станції аерації тощо), а також затримки з укладанням контрактів (щодо підвищення надійності передачі електроенергії, модернізації системи соціальної підтримки населення тощо) не відбулося залучення коштів за 14 позиками на загальну суму 2,8 млрд гривень.

Аналізом використання залучених коштів у 2016 році встановлено, що в рамках 10-и з 26 бюджетних програм використання залучених коштів взагалі не розпочиналось (КПКВК 1101610, 1101620 та 1101690 (Міненерговугілля), КПКВК 2751630, 2751640 та 2751650 (Мінрегіон), КПКВК 3111610 (Укравтодор), КПКВК 2201610 (МОН), КПКВК 3511620 (загальнодержавні витрати Мінфіну) та КПКВК 2761600 (загальнодержавні витрати Мінрегіону).

Водночас в рамках ще семи бюджетних програм показник використання коштів не досяг навіть 50 відс. запланованого, зокрема – щодо реконструкції гідроелектростанцій ПАТ «Укргідроенерго» (Міненерговугілля), поліпшення охорони здоров'я (МОЗ), вдосконалення системи соціальної допомоги (Мінсоцполітики), розвитку міської інфраструктури та фінансування заходів з розвитку міської інфраструктури (Мінрегіон), розвитку автомагістралей та реформи дорожнього сектору (Укравтодор), реформування регіональних систем охорони здоров'я (загальнодержавні витрати МОЗ).

У результаті обсяг невикористаних залучених кредитних коштів МФО у 2016 році становив 0,5 млрд гривень.

Причини зазначеного – перенесення оплат в рамках контрактів на 2017 рік (щодо реконструкції гідроелектростанцій, розвитку системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаєві), недотримання підрядниками графіків виконання робіт або невиконання їх в повному обсязі (щодо будівництва ПЛ 750 кВ Рівненська АЕС – Київська та ПЛ 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська, поліпшення охорони здоров'я), коливання курсу валют.

Унаслідок незадовільного впровадження проектів у 2016 році Мінфіном за ініціативи відповідальних виконавців здійснено заходи для пролонгації термінів доступності коштів за шістьма позиками (позики МБРР для впровадження другого проекту покращення автомобільних доріг на два роки,

для завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську позики ЄБРР на п'ять років та ЄІБ на 5,2 року, трьох позик ЄІБ на будівництво ПЛ 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська на чотири роки та будівництва ПЛ 750 кВ Рівненська АЕС – Київська на три роки, для впровадження проекту «Європейські дороги України II» на чотири роки).

Крім того, в рамках третього проекту розвитку дорожньої галузі внаслідок вилучення заходів за субпроектами та скасування відповідних сум на їх реалізацію на загальну суму 222,2 млн дол. США та анулювання частини позики МБРР в рамках проекту з підвищення енергоефективності в секторі центрального теплопостачання в розмірі 66,5 млн дол. США неефективні витрати, за оцінками Рахункової палати, зі сплати разової комісії за анульовані суми позик становили 730 тис дол. США, або майже 19,4 млн гривень.

За проектом з передачі електроенергії (дві позики МБРР та Фонду чистих технологій, відповідальний виконавець – Міненерговугілля) Мінфіном сплачено зобов'язань на суму 2,1 млн дол. США при вибірці коштів на суму лише 1,12 млн дол. США.

За третім проектом покращення автомобільних доріг та безпеки руху (позики МБРР, відповідальний виконавець – Укравтодор) за загальної суми вибірки 1,94 млн дол. США Мінфіном сплачено зобов'язань на суму 2,21 млн дол. США.

Водночас співвідношення обсягу запозичених коштів у зовнішніх кредиторів і витрат на погашення та обслуговування зовнішніх боргових зобов'язань у 2015 році становили 415 млрд грн проти 351,4 млрд гривень, у 2016 році – 61,3 млрд грн проти 42 млрд гривень.

Таким чином, для фінансування проектів розвитку у 2015–2016 роках до спеціального фонду державного бюджету залучено менше 50 відс. кредитних коштів, передбачених планами, а їх освоєння здійснено в ще менших обсягах. У 2015 році невикористаними залишилися 1,1 млрд грн, у 2016 – 0,5 млрд гривень.

Унаслідок незадовільного впровадження проектів у 2016 році Мінфіном здійснено заходи для пролонгації термінів доступності коштів у рамках шести позик. В результаті анулювання частини позик у рамках двох проектів МБРР втрати бюджету від сплати разової комісії становили 730 тис. дол. США, або майже 19,4 млн гривень.

4.3. Стан управління гарантованим державою боргом

У ході аудиту здійснено аналіз звітної інформації про надані державні гарантії, платежі з виконання гарантійних зобов'язань та стан простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою за кредитами, залученими під державні гарантії.

Загалом у 2015 році Урядом було прийнято чотири рішення про надання гарантій та фактично надано три гарантії на загальну суму 7,4 млрд грн (договір для забезпечення виконання боргових зобов'язань ПАТ «Укргідроенерго» за

кредитом ЄБРР, укладений у грудні 2015 року (набрав чинності у березні 2016 року), що становить майже 30 відс. граничного обсягу, встановленого Законом про бюджет на 2015 рік.

У 2016 році надано 13 державних гарантій на суму 21,9 млрд грн, а саме: щодо внутрішніх зобов'язань – 11 гарантій на суму 2,9 млрд грн за зобов'язаннями державних підприємств з метою підвищення обороноздатності і безпеки держави; щодо зовнішніх зобов'язань – на суму 5,3 млрд грн, або 180 млн євро для фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку під позичку ПАТ «Укргідроенерго» та 13,7 млрд грн, або 500 млн дол. США, – для забезпечення виконання боргових зобов'язань ПАТ «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України».

Проаналізовано гарантійні угоди України з кредиторами, укладені протягом 2015–2016 років, та договори між Мінфіном та суб'єктами господарювання про погашення заборгованості перед державою за виконання гарантійних зобов'язань, укладених в рамках відповідних гарантій.

Встановлено, що суми наданих гарантій, включених до Інформації про надані державні гарантії за 2015 і 2016 роки, відповідають сумам позик (кредитів), зазначеним у відповідних угодах.

Відповідно до Звіту про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань за 2015 рік фактично здійснено платежів на загальну суму 1,8 млрд грн, або на 105,9 млн грн менше від плану (внутрішніх з обслуговування – 0,1 млрд грн, погашення – 1,2 млрд грн та зовнішніх з обслуговування – 0,2 млрд грн, погашення – 0,3 млрд гривень).

У 2016 році, на відміну від 2015 року, державою виконано гарантійні зобов'язання на вдвічі меншу суму – 0,9 млрд грн (ДП «Дирекція з будівництва та управління національного проекту «Повітряний експрес» – 0,4 млрд грн, або 16,5 млн дол. США, ПАТ «Лисичанськвугілля» – 0,5 млрд грн, або 17,9 млн дол. США та НАЕК «Енергоатом» – 30,2 млн грн, або 1,2 млн дол. США).

При цьому сума простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державним бюджетом за гарантованими кредитами, отриманими у попередні періоди, відповідно до Звіту про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами, залученими під державні гарантії, на 01.01.2016 становила майже 37,8 млрд гривень.

Станом на 01.01.2017 ця сума становила вже 43,1 млрд грн (збільшилася з початку 2016 року на 5,3 млрд грн, що більше ніж в 2,5 раза перевищує відповідний показник за минулий рік (майже 2 млрд грн за 2015 рік).

Слід зазначити, що наказом Мінфіну від 11.04.2016 № 438 було оновлено форму Звіту про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами, залученими під державні гарантії (шляхом внесення змін до наказу від 28.12.2011 № 1774 «Про організацію роботи зі складання Державною казначейською службою України звітності про виконання Зведеного бюджету України, Державного бюджету України і бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя»

Зазначені зміни були прийняті з урахуванням рекомендацій Рахункової палати та з метою повного висвітлення інформації про прострочену заборгованість і передбачають відображення в зазначеній формі звітності, зокрема, сум надходження коштів за кредитами, плати за користування кредитами та плати надання державних гарантій, а також сум заборгованості за пенею (нарахованою та сплаченою).

Водночас боржниками за 2015 рік погашено заборгованості лише на 1 млрд грн (або 3 відс. загального обсягу простроченої заборгованості), за 2016 рік цей показник досяг 5,8 млрд грн, або підвищився до 13,5 відсотка.

У 2016 році збільшилась кількість суб'єктів господарювання, за якими проведено державну реєстрацію припинення юридичної особи в результаті її ліквідації, відповідно, сума їх простроченої заборгованості зросла до 6,1 млрд грн в порівнянні з 2015 роком (3,7 млрд гривень).

Законом про бюджет на 2015 рік за кодом бюджетної класифікації 24110100 «Плата за надання державних гарантій та кредитів (позик), залучених державою» передбачалося отримання надходжень в обсязі 423,8 млн гривень. Фактичний обсяг таких надходжень у 2015 році становив 364,5 млн грн, або 86 відс. запланованої суми.

У 2016 році фактичний обсяг надходжень від плати за надання державних гарантій становив 505 млн грн, або 79 відс. запланованого.

Розбіжність між плановою та фактичною сумою надходжень Мінфін пояснює курсовою різницею.

У квітні 2016 року Мінфін повідомив Уряд про занепокоєння щодо реалізації проектів у космічній галузі, для фінансування яких були залучені кредитні кошти під державні гарантії, оскільки ситуація з їх реалізації вийшла з-під контролю органу управління – Державного космічного агентства України та суб'єктів господарювання, відповідальних за реалізацію проектів, що призводить до значних видатків державного бюджету та ставить під загрозу відшкодування державі цих витрат, які можуть сягнути понад 1 млрд дол. США.

У той же час Комісією з питань простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками/фінансовою допомогою, як постійно діючим робочим органом, створеним відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 02.03.2011 № 174, протягом 2015–2016 років проведено лише одне засідання (у квітні 2015 року).

Водночас засідання Міжвідомчої робочої групи із забезпечення моніторингу ефективного використання коштів, залучених суб'єктами господарювання та головними розпорядниками бюджетних коштів під державні гарантії, створеної відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 124 (набула чинності з 06.05.2014), за ці два роки взагалі не проводились.

Крім того, всупереч Положенню про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131 (п. 12), у 2015–2016 роках на веб-сайті Мінфіну не оприлюднювалася інформація щодо реалізації гарантованих проектів, кредитних рейтингів позичальників та результатів аналізу ризиків.

Установлено також, що у 2015–2016 роках не здійснювалися заходи з продажу права вимоги погашення простроченої більше ніж на три роки заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії.

Таким чином, сума простроченої заборгованості позичальників перед державним бюджетом за отриманими у попередні періоди гарантії протягом 2016 року зросла більше ніж в 2,5 раза у порівнянні з попереднім роком. Водночас погашення такої заборгованості у 2016 році становило 13,5 відс. загального обсягу простроченої заборгованості (5,8 млрд грн) проти 3 відсотків (1 млрд грн) у 2015 році.

Надходження до державного бюджету плати за надані державою гарантії у 2016 році, порівняно з 2015 роком, зменшились з 86 відсотків до 79 відс. запланованої суми.

Позитивною тенденцією є те, що у 2016 році, на відміну від попереднього 2015 року, державою виконано гарантійні зобов'язання удвічі меншого обсягу.

Водночас функціонування створених Урядом відповідних дорадчих органів на належному рівні не забезпечено: протягом 2015–2016 років проведено лише одне засідання Комісії з питань простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії (у квітні 2015 року), а засідання Міжвідомчої робочої групи із забезпечення моніторингу ефективного використання коштів, залучених суб'єктами господарювання та головними розпорядниками бюджетних коштів під державні гарантії, за ці два роки взагалі не проводились.

5. АНАЛІЗ БЮДЖЕТНОЇ ЗВІТНОСТІ ЩОДО ДЕРЖАВНИХ БОРГОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Відповідно до статей 58–61 Бюджетного кодексу Казначейство здійснює зведення, складання та подання звітності і забезпечує достовірність інформації про виконання Державного бюджету України.

Наказом Мінфіну від 28.12.2011 № 1774 «Про організацію роботи зі складання Державною казначейською службою України звітності про виконання Зведеного бюджету України, Державного бюджету України і місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя» затверджені місячні, кварталні та річні форми фінансової та

бюджетної звітності.

Зокрема, зазначеним наказом затверджені також форми бюджетної звітності, які відображають фактичний стан здійснення операцій з державним та гарантованим державою боргом у відповідному звітному періоді, а саме: Звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу, Звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії, Звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань, Інформація про надані державні гарантії та Інформація про здійснені операції з управління державним боргом (далі – бюджетна звітність щодо стану державного та гарантованого державою боргу).

Наказом Казначейства від 13.02.2012 № 53 затверджено Інструкцію про складання органами Державної казначейської служби України звітності про виконання Зведеного бюджету України, Державного бюджету України і місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Зазначеною інструкцією визначається порядок заповнення бюджетної звітності, в тому числі щодо бюджетної заборгованості.

Встановлено, що підставою для здійснення Казначейством платежів з погашення та обслуговування державного боргу є розпорядження Мініфіну. Платежі здійснюються в національній та іноземній валютах шляхом перерахування коштів з рахунків Казначейства на рахунки кредиторів, НБУ та комерційних банків, в тому числі через реєстраційні рахунки Мініфіну в Казначействі.

Облік коштів, залучених до державного бюджету, здійснюється на рахунках, відкритих у національній валюті, визначених Інструкцією по застосуванню Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів (наказ Казначейства від 28.11.2000 № 119 (із змінами) (далі – Інструкція Плану рахунків).

Боргові операції відображаються на відповідних балансових рахунках згідно з Планом рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, затвердженим наказом Казначейства від 28.11.2000 № 119, та відповідно до Порядку відображення у бухгалтерському обліку операцій по виконанню державного бюджету, затвердженого наказом Казначейства від 11.08.2008 № 327, а також Порядку організації роботи, функцій та завдання структурних підрозділів органів Державної казначейської служби України з питань ведення обліку та складання звітності, затвердженого наказом Казначейства від 17.11.2014 № 318.

Відповідно до Інструкції Плану рахунків облік залучення (зарахування) коштів (кредитів) до бюджету ведеться на рахунках третього класу «Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів» (пасивні балансові рахунки).

Облік боргових зобов'язань державного та гарантованого державою боргу здійснюється на рахунках, визначених Інструкцією Плану рахунків.

Постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2011 № 174 затверджено Порядок обліку заборгованості, в тому числі простроченої, перед

державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками/фінансовою допомогою, наданими Мінфіном у 1993–1998 роках, нарахування пені і списання безнадійної заборгованості (далі – Порядок 174) та Положення про Комісію з питань простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками/фінансовою допомогою.

Відповідно до Порядку 174 облік заборгованості, в тому числі простроченої, за кредитами ведеться Мінфіном та банком-агентом у валюті, в якій вони надані (п. 3). Кошти в національній валюті, що надходять в рахунок погашення заборгованості, в тому числі простроченої, за кредитами та нарахованої на її суму пені зараховуються на окремий рахунок, відкритий у Казначействі.

Кошти в іноземній валюті, що надходять в рахунок погашення заборгованості, в тому числі простроченої, за кредитами та нарахованої на її суму пені зараховуються на валютні рахунки, відкриті на ім'я Казначейства в АТ "Укрексімбанк" для зарахування коштів до державного бюджету (п. 4).

Прийнятий Порядок обліку заборгованості, у тому числі простроченої, крім іншого, визначає черговість зарахування коштів за кредитами та нарахованої на її суму пені, якщо інше не встановлено кредитною (субкредитною) угодою. Облік простроченої заборгованості за бюджетними позичками/фінансовою допомогою ведеться органами Казначейства у валюті бюджетної позички/фінансової допомоги, в якій вони надані, проте за правильність спрямування коштів (у рахунок погашення, обслуговування, сплати відсотків, пені тощо) та заповнення реквізитів відповідає платник (п. 6).

Казначейство інформує Мінфін, ДФС і банк-агент щомісяця про суми і дати надходження коштів до державного бюджету в рахунок погашення заборгованості, в тому числі простроченої, за кредитами в розрізі кодів бюджетної класифікації та кредитних (субкредитних) угод (станом на 1 число місяця, що настає за звітним), а також інформує Уряд раз на півріччя та за підсумками року про стан погашення простроченої заборгованості за бюджетними позичками/фінансовою допомогою.

Заборгованість підприємств-позичальників перед державним бюджетом за кредитами, наданими під державні гарантії, бюджетними позичками та фінансовою допомогою, наданими на зворотній основі у минулі роки, на сьогодні обліковується органами Казначейства в бухгалтерському обліку про виконання бюджетів на рахунках першого класу «Активи» Плану рахунків бухгалтерського обліку.

Вибірковою перевіркою виконання розпоряджень Мінфіну у 2016 році з виконання та відображення в обліку виконання державного бюджету операцій з виплат за державним боргом відхилень не встановлено.

Таким чином, сума заборгованості відповідає сумам, наведеним у звітності про виконання державного бюджету, а саме: Звіті про стан державного боргу і гарантованого державою боргу та Звіті про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань» станом на 01 січня 2016 і на

01 січня 2017 року Це дозволяє зробити висновок, що облік відповідає обліковій політиці («Порядок відображення операцій, пов'язаних з державним та гарантованим державою боргом, при плануванні та виконанні державного бюджету» наказ Міністерства фінансів України від 28.01.2004 № 42) та дозволяє формувати звітність на підставі облікових даних рахунків, відкритих в автоматизованій системі «Є-Казна» (САБ).

Інформація про надані державні гарантії складається Казначейством на підставі інформації Мінфіну. Відповідно до Бюджетного кодексу України Мінфіном ведеться реєстр державних гарантій. Відкриття балансових рахунків для обліку загальної гарантованої державою суми бюджетного року нормативними документами не передбачено.

Зіставленням інформації про надані державні гарантії з матеріалами, направленими Мінфіном для формування зазначеної інформації у 2016 році, відхилень не встановлено.

Відповідно до плану рахунків та Інструкції Плану рахунків для обліку деривативів відкритий балансовий рахунок дев'ятого класу. Сукупна умовна сума державних дериватив визначається в доларах США на звітну дату. Зважаючи на це, здійснюється розрахунок курсової різниці (станом на 01.01.2016 сума деривативів на відповідному рахунку становила 72,67 млрд грн, а після відображення операцій з додаткового випуску державних деривативів та з урахуванням курсової різниці станом на 01.01.2017 їх сума становила 88,08 млрд гривень). При цьому сума державних деривативів не відображається у звітності з державного боргу.

Таким чином, аналізом бюджетної звітності щодо державного та гарантованого державою боргу відхилень між звітними даними та первинними документами, на підставі яких складалася ця звітність, не виявлено.

ВИСНОВКИ

1. Аналіз звітності щодо державного та гарантованого державою боргу засвідчив, що вона відображає фактичний стан щодо державних боргових зобов'язань у всіх суттєвих аспектах, дає достатньо правильне, повне та достовірне уявлення про стан державного та гарантованого державою боргу у 2015 і 2016 роках.

Водночас встановлено, що Міністерство фінансів України, здійснюючи управління державним та гарантованим державою боргом, не забезпечило дотримання вимог чинного законодавства.

Відсутність передбаченого законодавством плану заходів з приведення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до безпечного рівня, програмних та стратегічних актів, які визначають пріоритетні цілі та завдання управління державним боргом на перспективу, створює загрозу

неконтрольованого зростання боргу, спрямування в майбутньому значних ресурсів державного бюджету на його погашення й обслуговування.

У 2015 році видатки з обслуговування державного боргу перевищили 14 відс. усіх видатків державного бюджету, а державний борг України у розрахунку на душу населення становив близько 40 тис. гривень.

2. Загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу на кінець 2016 року становив 1 929,76 млрд грн, у тому числі державний борг – 1 650,8 млрд грн, гарантований – 278,93 млрд гривень.

Аналіз зміни загального обсягу державного та гарантованого державою боргу у 2016 році свідчить, що у минулому році тенденція до його неконтрольованого зростання, яка була очевидною у 2014 і 2015 роках, суттєво сповільнилась.

Зокрема, якщо у 2014 та 2015 роках показники зростання державного та гарантованого державою боргу становили, відповідно, 88,24 та 42,82 відс., то у 2016 році – на 22,74 відс., що майже у два рази менше, ніж у 2015 році та в 4 рази менше, ніж у 2014 році.

Аналіз тенденцій зміни обсягу державного і гарантованого державою боргу свідчить, що за останні шість років він збільшився на 407,8 відс., або більш як у 4 рази (державний борг збільшився у 4,62 раза, в тому числі внутрішній – у 4,15 раза, зовнішній – у 5 разів).

На тлі різкого зростання державного боргу сума гарантованого державою боргу також збільшувалася, але помірними темпами. Всього за шість років сума такого боргу зросла у 2,4 раза, у тому числі внутрішнього боргу – у 1,55 раза, зовнішнього – у 2,5 раза.

При цьому у 2015 і 2016 роках державний та гарантований державою борг продовжував зростати темпами, які випереджали темпи зростання ВВП.

3. Станом на кінець 2016 року витрати на обслуговування і погашення державного боргу становили 207,2 млрд грн, з них 111,4 млрд грн – витрати на погашення боргу, 95,8 млрд грн (14 відс.) – на його обслуговування.

Видатки з обслуговування державного боргу є порівнянними за розміром з видатками на оборону країни та соціальну підтримку і становлять близько 14 відс. всіх видатків державного бюджету у 2016 році.

Наявність значних витрат з обслуговування та погашення державного боргу створює ризик відсутності можливості його рефінансування, чинить додатковий тиск на державний бюджет, негативно впливає на його збалансованість.

4. У періоді, що аналізувався, порушувалися вимоги частини другої статті 18 Бюджетного кодексу України щодо дотримання граничного обсягу державного та гарантованого державою боргу і подання для схвалення плану заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог.

Цю норму не виконано, незважаючи на прийняття Верховною Радою України постанови від 17.09.2015 № 703-VIII «Про забезпечення фінансової стабілізації в Україні в рамках виконання програми Міжнародного валютного фонду «Механізм розширеного фінансування», пунктом 3 якої Кабінету Міністрів України було доручено подати такий план заходів для схвалення Верховною Радою України у тримісячний строк, але не пізніше 01.03.2016.

5. Міністерство фінансів переважно забезпечувало виконання покладених на нього функцій в частині розроблення та прийняття актів нормативного та організаційного забезпечення у зв'язку із утворенням, обслуговуванням та погашенням державного та гарантованого державою боргу.

Разом з тим Мінфін не вживав достатніх і необхідних заходів, які повинні були забезпечити прийняття актів нормативного характеру, спрямованих на запобігання збільшенню обсягу боргу і приведення загального його обсягу до встановлених вимог.

Наслідок – відсутність відповідної звітності про виконання таких актів за звітні періоди. Крім того, встановлено, що Порядок розроблення Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 978, не відповідає статті 21 Бюджетного кодексу України.

У результаті не дотримано вимог статей 18 і 21 Бюджетного кодексу, пункту 3 постанови Верховної Ради України від 17.09.2015 № 703-VIII «Про забезпечення фінансової стабілізації в Україні в рамках виконання програми Міжнародного валютного фонду «Механізм розширеного фінансування», а також Порядку розроблення Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією і Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815.

6. Міністерство фінансів здійснювало управління державним та гарантованим державою боргом, забезпечуючи здійснення операцій з його утворення, погашення та обслуговування.

Водночас під час здійснення такого управління Мінфіном внаслідок недотримання чинного законодавства у випадках, зазначених у пунктах 4 і 5 рішення, не було формалізовано виконання заходів, передбачених відповідними нормативними актами:

не здійснювалась оцінка ризиків, пов'язаних із державним боргом, не визначались шляхи і способи розв'язання проблем у сфері управління державним боргом, у тому числі зменшення виявлених ризиків;

не здійснювались основні прогностичні розрахунки та визначення орієнтирів для управління державним боргом на підставі результатів проведеного аналізу наявних боргових зобов'язань держави, прогнозів щодо потреб держави у фінансових ресурсах, тенденцій розвитку макроекономічних показників;

не визначались цілі та завдання управління державним боргом, а також заходи з розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів, управління коштами єдиного казначейського рахунку та валютних рахунків, управління ризиками, пов'язаними з державним боргом, тощо.

7. Планування та обґрунтування запозичень здійснювалося з недотриманням нормативно-правових актів – без достатнього обґрунтування обсягів надходжень і витрат.

У результаті коригувань бюджетних показників у 2015 році втричі збільшено планову суму зовнішніх запозичень до загального фонду, що спричинено здебільшого проведенням реструктуризації державного і гарантованого державою зовнішнього комерційного боргу.

У 2016 році плановий показник запозичень на внутрішньому ринку зріс в два з половиною рази, що було зумовлено потребою в підтримці банківської системи та у фінансуванні дефіциту бюджету.

8. У 2016 році у структурі державних запозичень частка зовнішніх становила 20 відс. проти 81 відс. у 2015 році.

Водночас у 2016 році плановий річний показник надходжень державних зовнішніх запозичень до загального фонду недовиконаний на 43,1 відс., через що необхідно було залучати кошти для фінансування дефіциту бюджету на внутрішньому ринку.

9. Для фінансування проектів розвитку у 2015–2016 роках до спеціального фонду державного бюджету залучено менше 50 відс. кредитних коштів, передбачених планами, а їх освоєння здійснено ще в менших обсягах. У 2015 році не використано 1,1 млрд грн, у 2016 – 0,5 млрд гривень.

Унаслідок незадовільного впровадження проектів у 2016 році Мінфіном здійснено заходи для пролонгації термінів доступності коштів у рамках шести позик.

У результаті анулювання частини позик у рамках двох проектів МБРР втрати бюджету від сплати разової комісії становили 730 тис. дол. США, або майже 19,4 млн гривень.

10. Сума простроченої заборгованості позичальників перед державним бюджетом за отримані в попередні періоди гарантії протягом 2016 року зросла більше ніж в 2,5 раза порівняно з попереднім роком. Водночас погашення такої заборгованості у 2016 році становило 13,5 відс. її загального обсягу (5,8 млрд грн) проти 3 відс. (1 млрд грн) у 2015 році.

Надходження до державного бюджету як плата за надані державою гарантії у 2016 році порівняно з 2015 роком зменшились з 86 відс. до 79 відс. від запланованої суми.

Позитивною тенденцією є те, що у 2016 році, на відміну від попереднього року, державою виконано гарантійні зобов'язання удвічі меншого обсягу.

Водночас протягом 2015–2016 років проведено лише одне засідання Комісії з питань простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії (у квітні 2015 року), а засідання Міжвідомчої робочої групи із забезпечення моніторингу ефективного використання коштів, залучених суб'єктами господарювання та головними розпорядниками бюджетних коштів під державні гарантії, за ці два роки взагалі не проводились.

11. Результативність виконання Мінфіном пропозицій Рахункової палати була невисокою. Зокрема, рішення Рахункової палати від 24.11.2015 № 9-5 виконано на 54,5 відс., від 16.06.2016 № 12-5 – на 50 відсотків.

Загальна результативність виконання Мінфіном останніх двох рішень Рахункової палати з питань державного і гарантованого державою боргу від 24.11.2015 № 9-5 і від 16.06.2016 № 12-5 становила 53,3 відс. (було надано 15 рекомендацій, з яких виконано або виконуються 8).

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аналізу поінформувати Верховну Раду України.

2. Відомості про результати аналізу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

- забезпечити контроль за дотриманням Мінфіном Бюджетного кодексу України, постанов і доручень Кабінету Міністрів України в частині щодо своєчасного розроблення, прийняття та затвердження нормативних актів з питань управління державним та гарантованим державою боргом;

- ініціювати перед Верховною Радою України внесення змін до розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо виключення пункту 23-1 розділу про незастосування частини другої статті 18 Бюджетного кодексу України у визначених цим пунктом випадках;

- вжити заходів з метою виконання статті 21 Бюджетного кодексу України щодо затвердження стратегії управління державним боргом, яка визначає пріоритетні цілі і завдання управління державним боргом на середньострокову або довгострокову перспективу, та засоби їх реалізації;

- привести Порядок розроблення Середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 978, у відповідність із статтею 21 Бюджетного кодексу;

- забезпечити контроль за належним функціонуванням Комісії з питань простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками/фінансовою допомогою та Міжвідомчої робочої групи із забезпечення моніторингу ефективного використання коштів, залучених суб'єктами господарювання та головними розпорядниками бюджетних коштів під державні гарантії.

3. Звіт про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державою боргу надіслати Міністерству фінансів України та рекомендувати:

- розробити та затвердити заходи, спрямовані на виконання пропозицій Рахункової палати за результатами проведеного аудиту;

- на щорічній основі забезпечити виконання Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815, у частині затвердження і виконання відповідної програми згідно з вимогами зазначеного Порядку;

- вжити заходи щодо забезпечення належного контролю за своєчасним і повним використанням запозичених коштів у рамках проектів розвитку.

Член Рахункової палати

В. П. Пилипенко