



Рахункова палата

ЗАТВЕРДЖЕНО

Рішення Рахункової палати
11.11.2025 № 27-1

ЗВІТ

ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ВІДПОВІДНОСТІ НА ТЕМУ «УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ»

Відповідальна:

Голова Рахункової палати
Ольга ПІЩАНСЬКА

Київ

www.rp.gov.ua



ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО	3
1. ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АУДИТУ ВІДПОВІДНОСТІ	4
РЕЗЮМЕ	4
РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ	10
1.1. ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ.....	10
1.2. СТРАТЕГІЧНЕ ТА РІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ЧАСТИНІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ.....	14
1.3. РЕАЛІЗАЦІЯ БОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ.....	24
1.3.1. ФІНАНСУВАННЯ ЗА БОРГОВИМИ ОПЕРАЦІЯМИ ДЛЯ ПОКРИТТЯ ДЕФІЦИТУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	24
1.3.2. ДЕРЖАВНІ ЗОВНІШНІ ЗАПОЗИЧЕННЯ.....	26
1.3.3. ДЕРЖАВНІ ВНУТРІШНІ ЗАПОЗИЧЕННЯ.....	28
1.3.4. ПОГАШЕННЯ ТА ОБСЛУГОВУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ.....	34
1.3.5. УПРАВЛІННЯ ЛІКВІДНІСТЮ ЄДИНОГО КАЗНАЧЕЙСЬКОГО РАХУНКА.....	41
1.4. ОПЕРАТИВНИЙ ОБЛІК ДЕРЖАВНОГО БОРГУ ТА ЗВІТНІСТЬ.....	46
ВІДПОВІДЬ ОБ'ЄКТА КОНТРОЛЮ	49
2. ІНШІ ПИТАННЯ, ЯКІ МАЮТЬ БУТИ ПОВІДОМЛЕНІ	50
ДОДАТКИ	51
СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	55

ВСТУПНЕ СЛОВО

Важливим інструментом фінансової стабільності є державний борг, належне управління яким потребує збалансованого підходу, що поєднує забезпечення поточних потреб бюджету та оптимізацію боргового навантаження у довгостроковій перспективі.

Високий рівень боргового навантаження, значна частка зовнішніх зобов'язань, залежність від міжнародних кредиторів та зростання витрат на обслуговування державного боргу створюють суттєві виклики для збалансованості бюджету та економічної безпеки держави. Ситуацію ускладнюють макроекономічна нестабільність, ризики, зумовлені збройною агресією Російської Федерації проти України, та потреба у значних ресурсах для відновлення країни.

Наразі Україна своєчасно і в повному обсязі здійснює платежі за державним боргом, водночас показники співвідношення державного боргу до ВВП та значна частка зовнішнього боргу в його структурі вказують на залежність держави від зовнішніх факторів: обмінного курсу, умов на фінансових ринках, змін у політиці зовнішніх кредиторів тощо.

У структурі державного боргу державні зовнішні запозичення переважають внутрішні. Найбільш надійним і прибутковим борговим інструментом на внутрішньому ринку стали ОВДП, обсяги випуску та розміщення яких суттєво зросли у період дії воєнного стану.

На зовнішньому ринку переважна частка державних зовнішніх запозичень — позики від міжнародних фінансових організацій.

Вочевидь, що в сучасних умовах пріоритетним напрямом для країни є забезпечення чіткої координації боргової, грошово-кредитної, бюджетної та податкової політики, що дасть змогу оптимізувати структуру боргу та диверсифікацію джерел фінансування.

З огляду на критичну важливість цього питання для забезпечення стійкості державного управління загалом у період дії воєнного стану, Рахунковою палатою і проведений аудит відповідності на тему «Управління державним боргом».

За результатами аудиту встановлені наслідки нормативно-правового регулювання цього питання, ухвалених управлінських рішень та стан державного боргу, сформована низка рекомендацій для усунення актуальних проблем нормативного-правового та організаційного характеру.

Надані рекомендації сприятимуть покращенню контролю та управління державним боргом.

Дякуємо за співпрацю Мінфіну та всім, хто долучився до складання аудиторського звіту. Щиро вдячні експертам проєкту ЄС «Продовження програми підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM)» за методологічний супровід аудиту.

Голова Рахункової палати

Ольга ПІЩАНСЬКА

1. ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АУДИТУ ВІДПОВІДНОСТІ

ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ВІДПОВІДНОСТІ НА ТЕМУ «УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ»

буде надісланий Верховній Раді України, Кабінетові Міністрів України, Міністерству фінансів України.

Застосовані стандарти аудиту

Рахункова палата здійснила аудит згідно з Методологією проведення аудиту відповідності, затвердженою рішенням Рахункової палати від 06.06.2023 № 12-3, що ґрунтується на Міжнародних стандартах вищих органів аудиту (ISSAI 100 «Фундаментальні принципи аудиту державного сектору», ISSAI 400 «Принципи аудиту відповідності» та ISSAI 4000 «Стандарт з аудиту відповідності»). Результати аудиту дають підстави висловити обґрунтовану впевненість.

РЕЗЮМЕ

Аудит проведено з метою надання оцінки відповідності діяльності Мінфіну в частині управління державним боргом вимогам нормативно-правових актів та рекомендаціям міжнародних організацій (Світового банку, МВФ), принципам державного управління Програми SIGMA.

Під час контрольного заходу оцінено стан нормативно-правового, організаційно-розпорядчого забезпечення процесу управління державним боргом як сукупності дій, пов'язаних із здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням державного боргу, інших правочинів із державним боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження¹.

З початку 2022 року державний борг України зріс у 3,1 раза і на 30 червня 2025 року становив 7 402,5 млрд грн (177,8 млрд дол. США).

Таке зростання в період дії воєнного стану спричинене залученням значного обсягу державних запозичень для покриття дефіциту державного бюджету і значними витратами на оборону, іншими найнеобхіднішими витратами, що перевищують доходи держави.

¹ Пункт 49¹ частини першої статті 2 Бюджетного кодексу.

У зв'язку з тимчасовою окупацією окремих територій скоротились обсяги виробництва, експорту та інвестицій, що суттєво вплинуло на зменшення ВВП і спричинило зниження доходів бюджету та, відповідно, збільшило дефіцит.

На кінець I півріччя 2025 року державний борг перевищував обсяг доходів загального фонду державного бюджету за останні 3,5 року (6 608,2 млрд грн), що свідчить про надмірний борговий тягар на державний бюджет. Основним джерелом покриття дефіциту державного бюджету стали внутрішні та зовнішні запозичення.

Україна отримувала значну фінансову підтримку від МВФ, ЄС, Світового банку та інших зовнішніх кредиторів, частина якої надавалась на пільгових умовах, з відтермінуванням платежів, що дало змогу підтримувати макрофінансову стабільність у період значних викликів.

Державний зовнішній борг за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій, зріс у 7,5 раза (з 463,2 млрд грн у 2022 році до 3 482 млрд грн у 2024 році), з них за позиками ЄС — в 13,6 раза (з 136,4 до 1 850,3 млрд грн). Структуру державного боргу за типом кредитора наведено в додатку 1.

Збільшення частки державного боргу в іноземних валютах (з 60 до 77 відс.) посилює валютні ризики, а також створює нові, зумовлені динамікою змін умов міжнародних ринків та зростаючою залежністю від зовнішньої підтримки. Частка державного боргу, номінованого в національній валюті, у структурі державного боргу за валютами протягом 2022–2024 років та I півріччя 2025 року суттєво зменшилася (з 40 до 23 відсотків), причина — підвищення валютних ризиків та невизначеність щодо стабільності гривні в умовах воєнного стану.

Частка боргових інструментів із фіксованою процентною ставкою на кінець I півріччя 2025 року у структурі державного боргу становила 69,7 відс., що дещо знизило ризики волатильності та покращило прогнозованість бюджету в умовах економічної нестабільності. Водночас гнучкість управління таким боргом є обмеженою. Цей показник поступово зменшується внаслідок надання міжнародними фінансовими організаціями та інвесторами пріоритету інструментам з плаваючою ставкою. Зазначене дає змогу своєчасно реагувати на зміну макрофінансових умов під час управління таким боргом, однак створює ризики невизначеності для бюджетного планування та може призвести до різкого зростання навантаження на бюджет.

Отже, борговий портфель України став залежним від зовнішніх кредиторів та характеризується підвищеними валютними ризиками і ризиками рефінансування, обмеженими можливостями внутрішнього ринку, що ускладнює управління борговою стійкістю у довгостроковій перспективі.

З метою досягнення збалансованості бюджету та оптимізації боргового навантаження Мінфін має забезпечувати належне управління державним боргом, у тому числі розвиток внутрішніх запозичень, і прозору фінансову політику.

Під час аудиту отримані відповіді на ключові питання, які стосуються організації процесу управління державним боргом, а також звернена увага на повноту виконання Мінфіном функцій управління державним боргом та контролю за таким управлінням відповідно до Бюджетного кодексу, інших нормативно-правових актів та кращих практик.

Належне управління державним боргом сприятиме забезпеченню фінансової стабільності, створенню умов для розвитку економіки країни, насамперед у період дії воєнного стану, зміцненню довіри інвесторів.

Основні результати та висновки

Управління державним боргом протягом 2022–2024 років та I півріччя 2025 року забезпечило здійснення запозичень, обслуговування і погашення державного боргу, інших правочинів з державним боргом, що спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження, проте не було організоване як цілісний процес.

Особливістю проведення у цей період боргових операцій – дія воєнного стану та економічний спад.

Аудит виявив системні недоліки під час прогнозування, планування, координації та управління, що послаблювало здатність Мінфіну прозоро управляти державним боргом відповідно до створеної нормативно-правової бази та кращих міжнародних практик.

Управління державним боргом

Інституційні засади та нормативно-правове регулювання		
Поточний стан	Причини	Наслідки
<p>Мінфін здійснює повноваження і функції Боргового агентства. Нормативно-правове регулювання та інституційні засади управління державним боргом загалом сформовані. Водночас Мінфіном не створений цілісний механізм взаємодії між процесами, управлінські функції управління державним боргом через визначені процеси та автоматизовані системи не координуються.</p> <p>Автоматизована система прийняття рішень з управління ліквідністю не впроваджена</p>	<p>Кабінет Міністрів України не прийняв рішення про початок діяльності Боргового агентства.</p> <p>Необхідні процеси чітко не визначені, дані вводяться у ручному режимі, механізми перевірки не розроблені</p>	<p>Управлінські та контрольні функції зосереджені в одному державному органі — Мінфіні.</p> <p>Процес управління державним боргом не функціонує як єдиний узгоджений механізм, що вказує на несистемність та неkoordinovanість процесу такого управління. Прогнозування та планування боргових показників є недосконалим, що ускладнює контроль за фінансами та ліквідністю</p>

Стратегічне планування

Поточний стан	Причини	Наслідки
<p>Боргові показники, визначені бюджетними деклараціями на 2022–2024, 2025–2027 роки, втратили актуальність на дату прийняття законів про державний бюджет на 2022 і 2025 роки.</p> <p>Бюджетні декларації на 2023–2025 та 2024–2026 роки, середньострокові стратегії управління державним боргом на 2023–2025 та 2025–2027 роки не затверджувалися.</p> <p>Стратегія на 2024–2026 роки не містить показників з управління ризиками, пов'язаними з державним боргом</p>	<p>Незастосування до 01.01.2024 норм статті 33 Бюджетного кодексу в частині підготовки та схвалення Бюджетної декларації на 2023–2025 та 2024–2026 роки.</p> <p>Індикатори боргових ризиків не визначалися, вимоги до оцінювання ризиків, пов'язаних із державним боргом, не встановлені.</p> <p>Стратегія на 2024–2026 роки Кабінетом Міністрів України затверджена раніше строку, визначеного пунктом 3⁹ розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу.</p> <p>План державних запозичень після затвердження закону про державний бюджет на відповідний рік не складається</p>	<p>Управління державним боргом зосереджене більш на подоланні поточних проблем або викликів, а не на їх запобіганні.</p> <p>Показники, визначені законами про Державний бюджет України на відповідний рік, не досягнені, наявні ризики для фінансової стабільності</p>

Державні запозичення

Поточний стан	Причини	Наслідки
<p>Показники державного бюджету не досягнуті, наявні розриви ліквідності. Зовнішні запозичення переважають над внутрішніми.</p> <p>Збільшилось співвідношення витрат на обслуговування та погашення державного боргу до доходів загального фонду бюджету.</p> <p>Темпи приросту боргових витрат перевищують приріст номінального ВВП</p>	<p>Внутрішній ринок обмежений. Не впроваджений дієвий механізм управління ліквідністю ЄКР та валютних рахунків.</p> <p>Контроль за фінансуванням державного бюджету за рахунок коштів ЄКР і формуванням заборгованості перед ЄКР належно не здійснюється</p>	<p>Приймаються ситуативні рішення під час залучення запозичень, наявні ризики для фінансової стійкості у середньо- та довгостроковій перспективі</p>

Оперативний облік

Поточний стан	Причини	Наслідки
<p>Внаслідок неприйняття управлінських рішень оперативний облік державного боргу здійснюється через ІАС «УДБ» без методологічного регулювання оперативного обліку державного боргу та операцій, пов'язаних з ним</p>	<p>Не затверджений Порядок функціонування ІАС «УДБ» та Порядок обміну даними між Мінфіном і Казначейством з використанням ІАС «УДБ». В ІАС «УДБ» не використовуються підсистеми «Адміністрування» та «Аналіз ризиків».</p> <p>Дані вводяться у ручному режимі, механізми перевірки не розроблені.</p> <p>Управлінські рішення не ухвалюються</p>	<p>Інформація щодо боргових операцій, відображена в ІАС «УДБ», є неповною або неправильною. Відстежити історію змін умов договорів неможливо. Контроль з питань виконання кредитних договорів є недостатнім</p>

Прозорість та контроль		
Поточний стан	Причини	Наслідки
<p>Реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу ведеться в ІАС «УДБ».</p> <p>Щорічний звіт про результати управління державним боргом та гарантованим державою боргом не готувався і не оприлюднювався на офіційному сайті Мінфіну.</p>	<p>Нормативний акт щодо ведення Реєстру, методологія формування звіту не затверджені.</p> <p>За нефункціонування Боргового агентства Мінфін здійснює підготовку лише звіту про виконання програми управління державним боргом.</p>	<p>Знижена довіра інвесторів та зменшена фіскальна прозорість, громадський контроль за управлінням державними фінансами унеможливлений.</p>

Основні рекомендації Міністерству фінансів України

забезпечити здійснення контролю за управлінням державним боргом, визначивши організаційно-методологічні засади такого управління, з метою створення цілісного, системного процесу з управління державним боргом;

розглянути питання щодо розроблення внутрішнього річного плану державних запозичень, врахування прогнозу потреби у грошових коштах з огляду на очікуване виконання бюджету; регулярного звітування про реалізацію плану перед особами, відповідальними за ухвалення рішень з питань управління державним боргом;

пришвидшити розробку та впровадження інформаційної системи прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства для належного управління ліквідністю;

затвердження механізму функціонування ІАС «УДБ» та обміну даними між Мінфіном і Казначейством з використанням ІАС «УДБ» для здійснення оперативного обліку державного боргу, узгодженості дій користувачів, забезпечення контролю та прозорості.

Предмет та обсяг аудиту

Предметом аудиту є процес управління державним боргом.

Період аудиту: 2023–2024 роки, I півріччя 2025 року, для порівняння 2022 рік.

Ключові питання аудиту

- чи здійснювалось управління державним боргом з дотриманням вимог нормативно-правових актів та рекомендацій міжнародних організацій (Світового банку, МВФ), принципів державного управління Програми SIGMA;
- чи був достатнім обсяг коштів, отриманих від державних запозичень, для покриття дефіциту державного бюджету та забезпечення ліквідності;
- чи забезпечили вжиті Мінфіном заходи, спрямовані на підвищення привабливості інвестування в державні цінні папери України, залучення необхідного обсягу коштів на внутрішньому ринку;
- чи забезпечив Мінфін здійснення оперативного обліку державного боргу, операцій, пов'язаних із ним, та формування звітності в ІАС «УДБ».

Обмеження аудиту

Обмеження аудиту немає.

Критерії аудиту (додаток 2).

Використані методи аудиту

Метод	Результат
Узагальнення, систематизація, аналіз та порівняння нормативно-правових актів, розпорядчих та інших документів	Отримання впевненості у повноті врегулювання законодавством процесу управління державним боргом
Аналітичні процедури, спостереження, запит і підтвердження, тестування по суті	Отримання впевненості щодо достовірності зібраних під час аудиту доказів, підтвердження та обґрунтування фактів і відомостей, відображених у документах Мінфіну
Інтерв'ювання, отримання пояснень та інформації від посадових осіб Мінфіну	Оцінка своєчасності та повноти управлінських рішень Мінфіну щодо організації процесу управління державним боргом
Дослідження й аналіз рекомендацій міжнародних організацій (Світового банку, МВФ), принципів державного управління Програми SIGMA, матеріалів Державної установи «Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України»	Отримання комплексного бачення стратегічних підходів, які можуть бути застосовані в процесі управління державним боргом для забезпечення оптимального боргового навантаження та зменшення ризиків його зростання

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

1.1. ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

ВИСНОВКИ

Кабінетом Міністрів України не забезпечене виконання Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки: рішення про початок діяльності Боргового агентства не прийнято. Як наслідок, виконання функції управління державним боргом та контролю за ним забезпечувалось Мінфіном.

Нормативно-правові акти та організаційно-методологічні засади щодо окремих процесів управління державним боргом в Україні відповідають кращим міжнародним та європейським практикам: Принципам державного управління SIGMA, положенням керівництв Світового банку та МВФ з управління публічним боргом та розробки середньострокової стратегії управління боргом. Водночас практична реалізація Мінфіном цих вимог є обмеженою.

Мінфіном не створений цілісний механізм взаємодії між процесами, управлінські функції управління державним боргом (стратегічною борговою політикою, прогнозуванням ліквідності та операційним обліком) через визначені процеси та автоматизовані системи (ІАС «УДБ», інформаційна система прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства) не координуються.

Як наслідок, управління державним боргом як єдиний узгоджений механізм не функціонує, що свідчить про несистемність та нескоординованість дій у процесі такого управління.

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

Згідно зі статтею 15¹ Бюджетного кодексу управління державним боргом та гарантованим державою боргом здійснюється Борговим агентством. Діяльність Боргового агентства спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Мінфін має здійснювати контроль за управлінням державним боргом та гарантованим державою боргом, забезпечуючи визначення організаційно-методологічних засад здійснення такого управління і систематичне проведення аналізу результатів та ефективності такого управління.

Наразі Боргове агентство, утворене постановою Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2020 року № 127, не функціонує, оскільки рішення про початок його діяльності Урядом не прийнято.

Як наслідок, не виконані вимоги пункту 30 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки: Боргове агентство як юридична особа не зареєстроване. Не забезпечене виконання також вимоги пункту 29 цього Плану в частині проведення конкурсу на посаду Голови Боргового агентства.



Законами про Державний бюджет України щорічно передбачалися видатки за бюджетною програмою за КПКВК 3508010 «Керівництво та управління у сфері реалізації політики з питань управління державним боргом» на утримання Боргового агентства. За 2019–2024 роки видатки (274 млн грн) за цією бюджетною програмою не використовувалися та перерозподілялися на інші бюджетні програми, у тому числі на утримання апарату Мінфіну за бюджетною програмою за КПКВК 3501010 «Керівництво та управління у сфері фінансів».

Законом України від 14 листопада 2019 року № 293-IX² розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу доповнено пунктом 3⁵, яким встановлено здійснення Мінфіном повноважень і функцій управління державним боргом до початку функціонування Боргового агентства.

З 06.12.2024, з набранням чинності Законом № 3880, пункт 3⁵ розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу викладено в новій редакції: Мінфін здійснює повноваження і функції Боргового агентства до початку його функціонування.

З 05.03.2025 згідно зі змінами, внесеними Законом України від 16 січня 2025 року № 4225-IX³ до пункту 35 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу, Мінфін здійснює встановлені цим Кодексом повноваження і функції Боргового агентства до початку його функціонування.

Нормативно-правове регулювання управління державним боргом загалом створене, водночас виконання управлінських функцій (планування, прогнозування, оперативний облік та контроль) не координується та не контролюється через визначені процеси або автоматизовані системи.

Впровадження інформаційної системи прогнозування руху коштів на ЄКР

Мінфіном не забезпечене впровадження автоматизованої системи прийняття рішень з управління ліквідністю. Це ускладнює відстеження грошових потоків,

² «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», набрав чинності з 01.01.2020.

³ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень», набрав чинності з 05.03.2025.

прогнозування дефіциту коштів та своєчасне погашення зобов'язань, що є особливо важливим у період дії воєнного стану.

Впровадження інформаційної системи прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства передбачалося Планом заходів з реалізації Концепції з управління ліквідністю на 2020–2023 роки (термін виконання — II квартал 2021 року).

Планом заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки передбачено забезпечення Мінфіном запровадження автоматизованої системи прийняття рішень з управління ліквідністю (термін виконання — II квартал 2022 року).

У звіті про хід виконання плану заходів з виконання цієї стратегії за I квартал 2025 року зазначено про розробку технічної специфікації до програмного забезпечення збору інформації для цілей прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства.

Мінфін не забезпечив впровадження такої системи, однак це питання залишається актуальним.



Побудова та впровадження в експлуатацію інформаційної системи прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства передбачені Планом заходів з реалізації Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2030 року⁴ (термін виконання — протягом 2026–2027 років).

Без відповідної інформаційної системи прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства здійснюється Мінфіном у програмі Excel з ручним введенням даних та коригуванням окремих показників, **що створює ризики допущення помилок під час такого прогнозування.**

Функціонування ІАС «УДБ», оперативний облік

Мінфіном не затверджені Порядок функціонування ІАС «УДБ» та Порядок обміну даними між Мінфіном і Казначейством з використанням ІАС «УДБ», що унеможливорює регламентоване функціонування системи та здійснення контролю за операціями.

Положення № 81-А/19 та Порядок № 42 не містять вимог щодо здійснення оперативного обліку державного боргу та інших правочинів з борговими операціями, (зокрема, не визначене поняття «оперативний облік державного боргу», не врегульовані особливості відображення / занесення первинних показників (умов договорів), їх змін), а також проведення аудитів отриманих позик, передбачених умовами укладених угод, не встановлений і алгоритм контролю за виконанням умов договорів.

⁴ Затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1467-р.

Це створює ризики несвоєчасного та неповного внесення даних, викривлення фінансової інформації, що не сприяє прозорості та підзвітності.

Ведення Реєстру державного боргу і гарантованого державою боргу

Частиною четвертою статті 18 Бюджетного кодексу, зокрема, визначено: з метою забезпечення дотримання граничних обсягів державного (місцевого) боргу Боргове агентство веде Реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу.

На офіційному вебсайті Мінфіну розміщувалась інформація про стан державного та гарантованого державою боргу та платежі за державним боргом за чинними угодами (щомісячно) а також основні умови розміщення ОЗДП, що знаходяться в обігу (<https://www.mof.gov.ua/uk/borgova-politika>), та інформація про ОВДП після проведення аукціонів (щотижнево).

За інформацією Мінфіну, Реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу ведеться ним в ІАС «УДБ».

Водночас нормативний акт щодо ведення такого Реєстру як інформаційної системи⁵ або його ведення в ІАС «УДБ», станом на 25.08.2025 не затверджений. Технічна специфікація також не містить такої інформації.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Мінфіну:

- забезпечити здійснення контролю за управлінням державним боргом, визначивши організаційно-методологічні засади такого управління, з метою створення цілісного, системного процесу з управління державним боргом (до 01.04.2026);
- пришвидшити розробку та впровадження інформаційної системи прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства для забезпечення управління ліквідністю (до 31.12.2026);
- затвердити механізм функціонування ІАС «УДБ» та обміну даними між Мінфіном і Казначейством з використанням ІАС «УДБ» для здійснення оперативного обліку державного боргу, узгодженості дій користувачів, забезпечення контролю та прозорості (до 01.07.2026);
- затвердити механізм функціонування Реєстру державного боргу і гарантованого державою боргу з метою забезпечення його наповнення та адміністрування (до 01.05.2026).

⁵ Реєстр державного боргу і гарантованого державою боргу є інформаційною системою боргових і гарантійних зобов'язань держави, що включає умови кредитних договорів і розміщення (емісії) державних цінних паперів та умови надання державних гарантій, відомості про стан обслуговування і погашення державного боргу.

1.2. СТРАТЕГІЧНЕ ТА РІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ЧАСТИНІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

ВИСНОВКИ

Планування боргових показників здійснювалося без схвалених Урядом бюджетних декларацій на 2023–2025 та 2024–2026 роки і затверджених середньострокових стратегій управління державним боргом на 2023–2025 і 2025–2027 роки.

Плани державних запозичень склалися з недотриманням вимог Бюджетного кодексу.

Індикатори боргових ризиків для покращення управління державним боргом чинними нормативно-правовими актами не встановлені.

Як наслідок, управління державним боргом більше зосереджене на подоланні поточних проблем або викликів, а не на їх запобіганні.

Протягом 2022–2024 років щорічний звіт про результати управління державним боргом та гарантованим державою боргом не складався та, відповідно, не оприлюднювався. Це створює репутаційні ризики, впливає на прозорість управління державним боргом та довіру кредиторів.

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

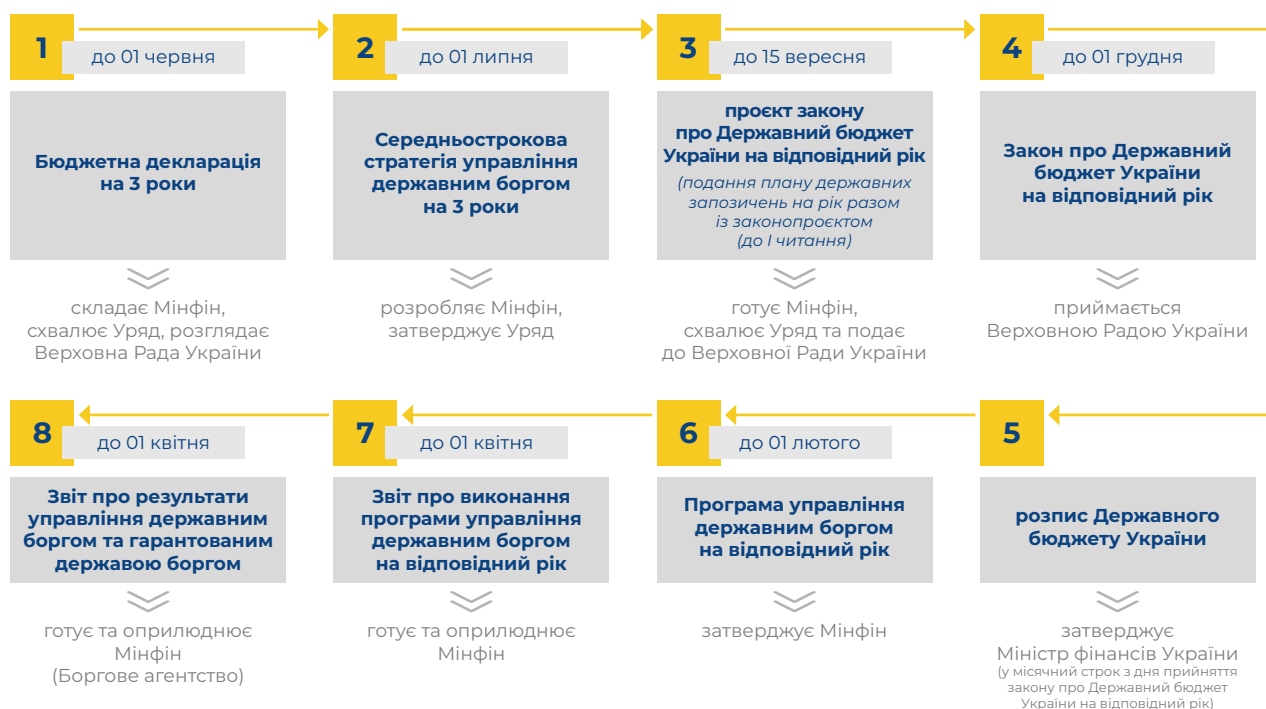


Схема. Стратегічне та річне планування в частині управління державним боргом

Середньострокове планування

Завдання та цілі щодо забезпечення середньострокового бюджетного планування та, зокрема, складання Бюджетної декларації визначені в таких документах, як Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, План Ukraine Facility 2024–2027 та меморандуми про економічну та фінансову політику в межах програм фінансування з МВФ.

Бюджетна декларація визначає основні засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період і є основою для складання проєкту Державного бюджету України та прогнозів місцевих бюджетів (стаття 33 Бюджетного кодексу), а також формування Стратегії управління державним боргом на середньостроковий період (частина десята статті 16 Бюджетного кодексу).

Показники, визначені у Бюджетній декларації на 2022–2024 роки, втратили актуальність через значне зростання видатків, дефіцит державного бюджету та державні запозичення для його фінансування в період дії воєнного стану. Зокрема, граничний обсяг дефіциту державного бюджету на момент прийняття закону про державний бюджет на 2022 рік перевищує показник дефіциту державного бюджету на відповідний бюджетний період, передбачений цією декларацією, на 0,4 відс., а з урахуванням змін, внесених до цього закону, — у 7 разів⁶.



Законом № 2134 пункт 22 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу викладено у новій редакції, та, зокрема, визначено: в період дії воєнного стану або для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації не застосовуються норми статті 33 (чинний з 21.03.2022) та пов'язані з нею норми Бюджетної декларації (абзац одинадцятий підпункту 1 пункту 22 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу виключено на підставі Закону № 3278, який набрав чинності з 01.01.2024).

Проєкти бюджетних декларацій на 2023–2025 та 2024–2026 роки Мінфіном не склалися, що обмежувало можливості середньострокового бюджетного планування показників фінансування, витрат на обслуговування державного боргу та граничного обсягу державного боргу і є суттєвим чинником ризику формування боргової політики.

Відповідно, проєкти законів про державний бюджет на 2023 та 2024 роки склалися без схвалених Урядом бюджетних декларацій на 2023–2025 та 2024–2026 роки.

⁶ Дію вимоги абзацу третього частини першої статті 14 Бюджетного кодексу щодо недопущення такого перевищення зупинено на 2022–2025 роки законами про державний бюджет на відповідні роки.



Згідно з принципами державного управління Програми SIGMA (принцип 23) щодо середньострокового планування, річний бюджет є всеохоплюючим і формується у передбачуваній і розгорнутій середньостроковій перспективі, яка збалансовує політичні потреби з фіскальними обмеженнями.

Бюджетна декларація на 2025–2027 роки⁷ підготовлена і схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 2024 року № 751. Показник граничного обсягу дефіциту, визначений на 2025 рік, становить 1542,6 млрд гривень. Водночас у проєкті закону про державний бюджет на 2025 рік (до першого читання) цей показник (1640,6 млрд грн) на 6,4 відс. перевищує показник Бюджетної декларації. Відповідні інформаційно-аналітичні матеріали до Бюджетної декларації на 2025–2027 роки на сайті Мінфіну не оприлюднені, чим не дотримані вимоги пункту 1 частини першої статті 28 Бюджетного кодексу.

Встановлено: у бюджетних деклараціях на 2022–2024, 2025–2027 та 2026–2028 роки застосований показник фіскального простору, який не має нормативного визначення та методики розрахунку. Водночас використання такого показника відповідає кращим міжнародним практикам, зокрема рекомендаціям Світового банку (2018), та є доцільним у період дії воєнного стану через високий рівень непередбачуваності бюджетних видатків.

У Бюджетній декларації на 2025–2027 роки для забезпечення боргової стійкості передбачене зниження показника відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до кінця 2027 року до рівня 90 відс. ВВП, водночас у додатку 1 до цієї декларації зниження рівня державного боргу у відсотках до ВВП до 2027 року становить не вище 90 відсотків.

Зазначене свідчить про намагання врахувати принципи кращого державного управління Програми SIGMA з метою вдосконалення процесу підготовки Бюджетної декларації на 2025–2027 роки. Водночас закладені в цьому документі боргові показники втратили актуальність, декларація складена з порушенням вимог Бюджетного кодексу без належного контролю за процесом середньострокового бюджетного планування.

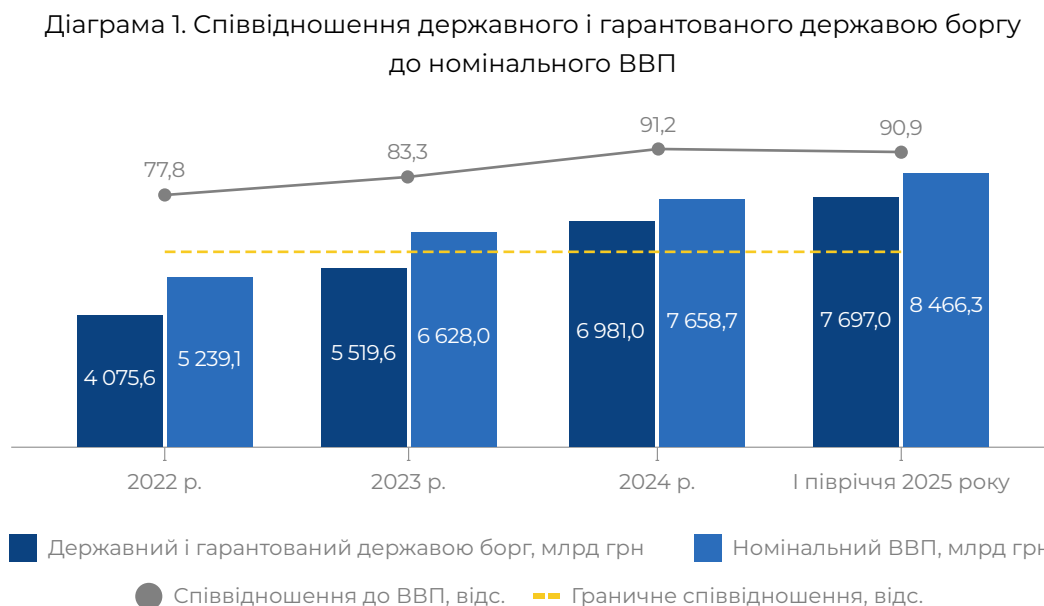
Співвідношення обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до номінального ВВП

У 2022–2024 роках та I півріччі 2025 року співвідношення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до номінального ВВП перевищувало

⁷ З 01 липня 2025 року втратила чинність, оскільки постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2025 року № 774 схвалена Бюджетна декларація на 2026–2028 роки.

граничне (60 відс.), визначене частиною другою статті 18 Бюджетного кодексу, проте дія цієї норми зупинена з 2021 року законами про державний бюджет на відповідний рік⁸. Підходи до визначення такого граничного співвідношення не відповідають підходам ЄС.

У вказаному періоді співвідношення загального обсягу державного та гарантованого державою боргу до номінального ВВП становило 77,8–90,9 відс. (діаграма 1).



Водночас цей показник залишається важливим, оскільки однією з вимог ЄС для країн-учасниць є дотримання граничного обсягу державного боргу на рівні 60 відс. ВВП за ринковими цінами⁹.

Відповідно до підходів ЄС таке співвідношення застосовується до боргу на рівні загального державного управління, що включає як державний, так і місцевий рівні, а також фонди соціального страхування.

Загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу, до якого застосовується граничне співвідношення, визначене Бюджетним кодексом, не враховує

⁸ Відповідно до пункту 23¹ розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу на період введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, проведення на території України антитерористичної операції та/або операції Об'єднаних сил.

⁹ Частина друга статті 126 Консолідованої версії договору про функціонування Європейського Союзу (вчиненого в Римі двадцять п'ятого дня березня місяця року одна тисяча дев'яност п'ятдесят сьомого) та статті 1 і 2 Протоколу № 12 про процедуру щодо надмірного дефіциту.

боргів місцевих бюджетів та боргу фондів соціального страхування. Такий підхід застосовується і при визначенні планових боргових показників у бюджетних деклараціях та середньострокових стратегіях управління державним боргом.

Враховуючи євроінтеграційні процеси, важливим є управління державним боргом на рівні загальнодержавного управління.



За інформацією Мінфіну, заходи щодо формування статистики державних фінансів та процедури надлишкового дефіциту, включно із показниками по боргу, відповідно до європейської методології будуть визначені у Національній програмі адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЕС), підготовку якої розпочато в травні 2025 року.

У червні згідно з наказом Державної служби статистики України створено міжвідомчу робочу групу для опрацювання у 2025 році методології статистики державних фінансів (GFS) і процедури надлишкового дефіциту (EDP) з урахуванням актів права ЕС у сфері статистики, членами якої також є представники Мінфіну.

Відповідно до взятих зобов'язань перед МВФ за результатами аналізу стійкості боргу, проведеного в межах Програми механізму розширеного фінансування (EFF) Міжнародного валютного фонду, Україна має відновити стійкість державного боргу і досягти визначених програмою МВФ цільових показників, що передбачають досягнення відношення державного боргу до ВВП на рівні 82 відс. до 2028 року та 65 відс. — до 2033 року.

Розробка та затвердження стратегій управління державним боргом

Мінфін здійснював управління державним боргом без затверджених середньострокових стратегій управління державним боргом на 2023–2025 і 2025–2027 роки.

Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2023–2025 роки Кабінетом Міністрів України у 2022 році не затверджувалась через незастосування¹⁰ вимог Бюджетного кодексу.

Розроблений Мінфіном проєкт Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2025–2027 роки Кабінетом Міністрів України не затверджений, чим не дотримані вимоги частини десятої статті 16 Бюджетного кодексу.

¹⁰ Відповідно до Закону № 2134 вимога, визначена частиною десятою статті 16 Бюджетного кодексу, в умовах воєнного стану або для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації не застосовується (чинна з 21.03.2022). Законом № 3278 ця норма з 24.08.2023 поновлена.



Про порушення та недоліки стратегічного планування в частині управління державним боргом Рахункова палата зазначала у Висновках про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» (рішення Рахункової палати від 18 квітня 2025 року № 8-1) та Висновках за результатами експертизи проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік» (рішення Рахункової палати від 26 вересня 2025 року № 23-1).

Стратегія на 2021–2024 роки Кабінетом Міністрів України затверджена з недотриманням строку (пізніше на шість місяців) та періоду (збільшений до чотирьох років), визначених частиною десятою статті 16¹¹ Бюджетного кодексу.



Відповідно до частини четвертої статті 3 Бюджетного кодексу для середньострокового бюджетного планування середньостроковий період включає плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди.

Рекомендації Верховної Ради України щодо бюджетної політики, схвалені Постановою Верховної Ради України від 15 липня 2021 року № 1652-IX, не виконані: Кабінетом Міністрів України план заходів з реалізації Стратегії управління державним боргом на 2022–2024 роки (з визначенням основних завдань боргової політики до 2025 року, відповідних інструментів, показників та індикаторів оцінки результативності) не затверджений.

Планом для Ukraine Facility 2024–2027 роки передбачено ухвалення Урядом оновленої Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2026–2028 роки¹², яка має визначити основні завдання та заходи з управління державним боргом на середньострокову перспективу з метою підвищення прозорості політики управління державним боргом та ефективності управління державним боргом. Також ця стратегія передбачатиме аналіз механізмів управління державним боргом, що дасть змогу Україні реалізувати заходи, спрямовані на забезпечення боргової стійкості країни та зниження ризиків, одночасно задовольняючи потреби у фінансуванні бюджету та надаючи можливість ринку облігацій відігравати активну роль у фазі відновлення.

¹¹ У редакції, чинній на момент затвердження такої стратегії.

¹² Як виняток з положень частини десятої статті 16 Бюджетного кодексу, Мінфін розробляє Стратегію управління державним боргом на 2026–2028 роки і подає на розгляд Кабінетові Міністрів України до 01 грудня 2025 року, який затверджує цю стратегію не пізніше 31 грудня 2025 року (пункт 3¹¹ розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу).

План державних запозичень

У рекомендаціях Керівництва Світового банку та МВФ «Розробка середньострокової стратегії управління боргом» передбачено розробку внутрішнього річного плану запозичень органом, відповідальним за управління боргом (пункти 18 і 61), врахування прогнозу потреби у грошових коштах з огляду на очікуване виконання бюджету, регулярне звітування про прогрес у реалізації плану перед особами, відповідальними за прийняття рішень (пункт 67).

Мінфіном при підготовці проєктів законів про державний бюджет на відповідний рік до першого читання формувалися та подавалися План державних запозичень до загального фонду і План державних запозичень та перелік інвестиційних проєктів, під які можуть надаватися державні гарантії.

Водночас плани державних запозичень до загального фонду не містили мети та строку державних зовнішніх запозичень, не розкривали стану укладання кредитних договорів, що є **недотриманням встановлених Бюджетним кодексом вимог**¹³. Цим Кодексом не визначені вимоги щодо складання плану державних запозичень після прийняття закону про державний бюджет на відповідний рік і внесення змін до нього, а також обов'язок звітування про стан реалізації цього плану перед особами, відповідальними за ухвалення рішень, відповідно, такі плани Мінфіном не складалися.

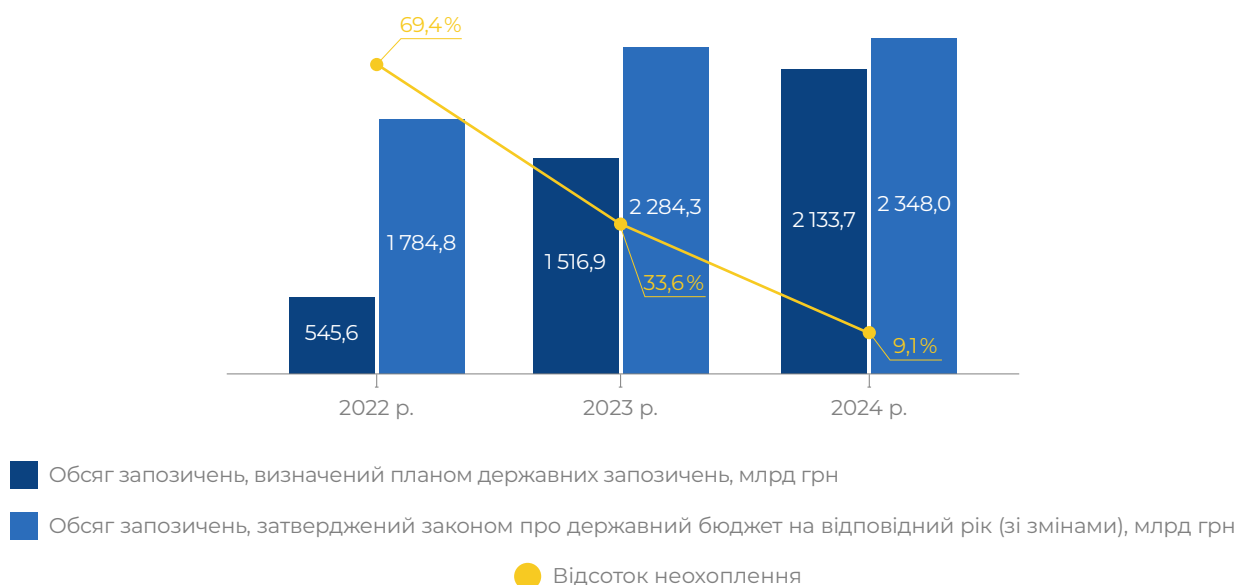
Як результат, планами державних запозичень не охоплено 69,4 відс. запозичень до загального фонду державного бюджету у 2022 році, 33,6 відс. — у 2023 році, 9,1 відс. — у 2024 році, визначених законами про державний бюджет, з урахуванням змін (діаграма 2).

Це створює ризики:

- **непідкріплення планових обсягів державних запозичень джерелами надходження коштів, залучення таких запозичень на менш вигідних умовах;**
- **недосягнення показників державного бюджету, зокрема у частині фінансування;**
- **незабезпечення ліквідності — у разі затримки запозичень можуть виникати касові розриви.**

¹³ Відповідно до пункту 6 частини першої статті 38 Бюджетного кодексу разом з проєктом закону про державний бюджет подається план державних запозичень на наступний бюджетний період, який має включати перелік кредитів (позик) із зазначенням кредиторів, видів, мети, назви валюти, строку і відсоткової ставки державних запозичень, а також стан укладання кредитних договорів.

Діаграма 2. Обсяг запозичень до загального фонду державного бюджету



Незвітування про стан реалізації плану державних запозичень перед особами, відповідальними за ухвалення рішень з питань управління державним боргом, **створює ризики ситуативного прийняття рішень та нездійснення контролю за досягненням показників, визначених таким планом.**

Управління ризиками, пов'язаними з державним боргом, та здійснення контролю

Відповідно до Положення про Мінфін при виконанні функції управління державним боргом Міністерство здійснює управління ризиками, пов'язаними з державним боргом.

Згідно з Порядком № 815 під час здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом, Мінфін проводить оцінку ризиків з метою їх мінімізації та визначає оптимальне співвідношення очікуваних витрат державного (місцевого) бюджету з управління боргом до ризиків (пункт 3). **Водночас Порядок № 815 не визначає індикаторів боргових ризиків.**

Приклади таких індикаторів наведені в рекомендаціях Керівництва Світового банку та МВФ «Розробка середньострокової стратегії управління боргом» і можуть використовуватися для підвищення ефективності управління борговими ризиками.



Індикатори для валютного ризику — це співвідношення боргу в іноземній валюті до загального боргу; відношення терміну погашення боргу в іноземній валюті та обслуговування боргу за один рік до резервів в іноземній валюті (пункт 86 Керівництва); для процентного ризику — сума боргу, за якою змінюється відсоткова ставка; частка боргу, за яким змінюється відсоткова ставка, в борговому портфелі; середній час до повторного перегляду процентної ставки за борговим портфелем (пункт 84 Керівництва); для ризику рефінансування — частка боргу, термін погашення якого настає протягом певного періоду; строк погашення боргу (*maturity*) (пункт 85 Керівництва).

Вимог до оцінювання ризиків, пов'язаних із державним боргом, оприлюднення такої інформації та надання її разом із проектом закону про державний бюджет чинні нормативно-правові акти не передбачають.

За інформацією Мінфіну, ризики, пов'язані з державним боргом, враховуються під час планування боргових показників. Водночас **надані до аудиту матеріали (документи) не містять інформації, що підтверджує проведення Мінфіном оцінки таких ризиків. Побудована в ІАС «УДБ» для підтримки процесу управління ризиками підсистема «Аналіз ризиків» Мінфіном не використовується.**

Показники з управління ризиками в стратегічних та планових документах не відображені:

- Стратегія на 2024–2026 роки не містить показників з управління ризиками, зокрема щодо планових показників державного бюджету в частині державного боргу, прогнозних значень співвідношення зовнішнього та внутрішнього боргу, плаваючих та фіксованих відсоткових ставок, прогнозних середньозважених строків погашення зовнішнього та внутрішнього державного боргу;
- Програма управління державним боргом на 2022 рік не відображала інформації щодо управління ризиками державного боргу, на 2023 і 2024 роки — не визначала бюджетного ризику, ризику, пов'язаного з державним боргом, та запланованих заходів з управління державним боргом, на 2023 рік — не містила відсоткового ризику.

Програма управління державним боргом та звіт про її виконання

Програма управління державним боргом, підготовка якої визначена Порядком № 815, не оновлювалась. Зміст звіту про виконання Програми управління державним боргом не відповідав вимогам Порядку № 815. Програма та звіт оприлюднювалися з порушенням визначених термінів.

Порядком № 815 не визначені вимоги до змісту (структури) і форми такої програми. Як наслідок, не забезпечений єдиний підхід до підготовки документа: зміст та структура затверджених Мінфіном програм управління на 2022, 2023, 2024 і 2025 роки є різними.

Не передбачений Порядком № 815 й обов'язковий перегляд Програми управління державним боргом у разі внесення змін до законів про державний бюджет. Це створює ризики невідповідності між обсягами запозичень і потребами бюджету. Як наслідок, показники програми втрачали актуальність.



Програма управління державним боргом може переглядатися у разі суттєвих змін на внутрішньому ринку державних цінних паперів та/або облігацій місцевих позик і світових ринках капіталу, в макроекономічній ситуації, бюджетно-податковій, грошово-кредитній та валютній політиці, а також виникнення інших причин, які можуть значно ускладнити або унеможливити її виконання (пункт 6 Порядку № 815).

У порушення вимог абзацу шостого пункту 7 Порядку № 815 розділ II «Стан та структура державного боргу» звітів про виконання програми за 2022 і 2023 роки не містив інформації про досягнення показника «середньозважений строк до погашення державного боргу», хоча цей показник визначений у програмах на ці роки.

Програми управління державним боргом на 2023, 2024 та 2025 роки Мінфіном оприлюднені з порушенням строків, визначених пунктом 6 Порядку № 815 (із затримкою від 6 до 163 днів).

Звіти про виконання програм управління державним боргом за 2022, 2023, 2024 роки Мінфіном оприлюднені з порушенням строків, визначених пунктом 7 Порядку № 815 (із затримкою від 74 до 440 днів).

Щорічний звіт про результати управління державним боргом та гарантованим державою боргом, підготовка та оприлюднення якого передбачені **частиною третьою статті 15¹ Бюджетного кодексу** не складався і не оприлюднювався.

Зазначені недоліки та порушення є системними, створюють репутаційні ризики, негативно впливають на прозорість управління державним боргом та знижують довіру кредиторів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Мінфіну розглянути питання щодо:

- розроблення внутрішнього річного плану державних запозичень, врахування прогнозу потреби у грошових коштах з огляду на очікуване виконання бюджету; регулярного звітування про реалізацію плану перед особами, відповідальними за ухвалення рішень з питань управління державним боргом (до 01.02.2026);
- визначення та використання індикаторів боргових ризиків для удосконалення системи управління борговими ризиками (до 01.06.2026);
- розроблення єдиного цілісного документа, що, зокрема, визначатиме цілі, заходи та інструменти управління державним боргом для забезпечення управління державним боргом, дотримання принципу публічності та прозорості (до 01.01.2026);
- підготовки та оприлюднення щорічного звіту про результати управління державним боргом та гарантованим державою боргом для забезпечення прозорості, підзвітності та контролю над борговою політикою держави (до 01.04.2026).

1.3. РЕАЛІЗАЦІЯ БОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ

ВИСНОВКИ

Протягом 2022–2024 років та I півріччя 2025 року державні запозичення загалом дали змогу покрити дефіцит державного бюджету.

Водночас такі запозичення не були достатніми для повного покриття дефіциту без значної залежності від зовнішньої допомоги, забезпечення достатньої ліквідності, утримання боргового навантаження на безпечному рівні.

Для забезпечення залучення необхідного обсягу запозичень на внутрішньому ринку Мінфіном спільно з Нацбанком вжито низку заходів, спрямованих на підвищення привабливості інвестування в державні цінні папери.

1.3.1. Фінансування за борговими операціями для покриття дефіциту державного бюджету

ВИСНОВКИ

Протягом 2022–2024 років показники фінансування для покриття дефіциту державного бюджету загалом виконані.

На досягнення показників фінансування державного бюджету позитивно вплинуло надання міжнародними фінансовими організаціями та країнами-партнерами фінансової підтримки, частина якої отримувалась на пільгових умовах, а також грантів, що зараховувалися до доходів загального фонду державного бюджету.

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

У період дії воєнного стану значною мірою збільшувалися видатки державного бюджету: у 2023 році — 4 014,8 млрд грн (на 48,4 відс. більше, ніж у 2022 році), 2024 — 4 488,3 млрд грн (зростання на 11,8 відс.).



Основним чинником такого збільшення стали видатки на безпеку та оборону: 2 648,9 млрд грн у 2023 та 2 975,8 млрд грн у 2024 роках.

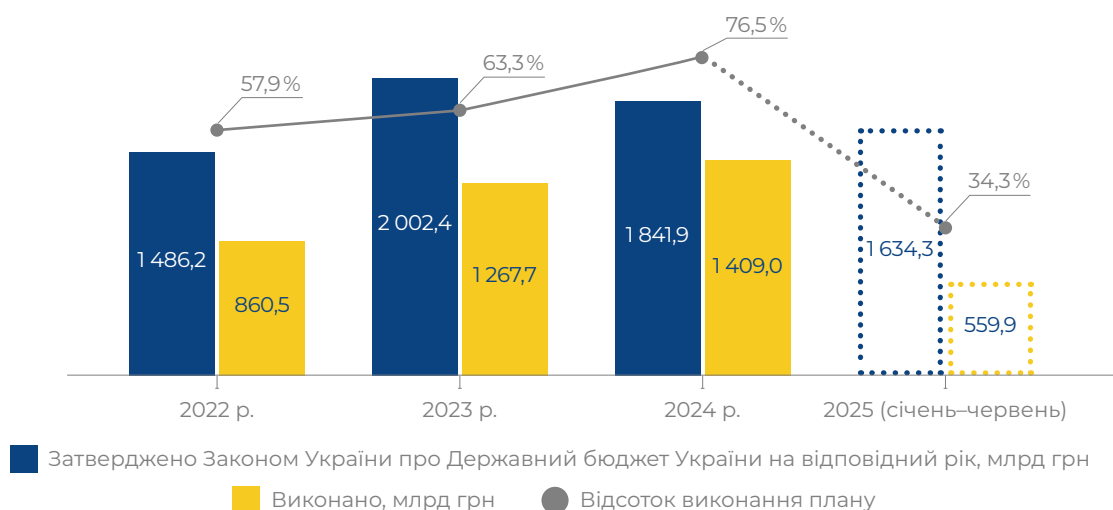
Для покриття дефіциту державного бюджету у 2022–2024 роках та I півріччі 2025 року здійснені державні запозичення в обсязі **6 434,8 млрд гривень**.

Фактичний показник дефіциту державного бюджету у 2022 році становив **914,9 млрд грн, що у 4,6 раза** (на 716,9 млрд грн) більше показника 2021 року. Така ж тенденція спостерігалася і надалі: у 2023 році порівняно з попереднім роком дефіцит зріс на 46,1 відс. (на 422 млрд грн), 2024 — на 1,7 відс. (22,5 млрд грн).

За рахунок фінансування за борговими операціями дефіцит державного бюджету у 2022 році покрито на 94,1 відс., 2023 — на 94,9 відс., 2024 — у повному обсязі (103,7 відс.).

Фактично фінансування за борговими операціями у 2022–2024 роках становило **3 538,3 млрд грн** (66,4 відс. загального показника, визначеного законами про державний бюджет).

Діаграма 3. Фінансування за борговими операціями у 2022–2024 роках та I півріччі 2025 року



Недосягнення показників фінансування за борговими операціями, визначених законами про державний бюджет на 2022 та 2023 роки (діаграма 3), зумовлено здійсненням державних запозичень у менших обсягах.

Водночас потреба у фінансуванні державного бюджету за рахунок державних запозичень зменшилась внаслідок надання міжнародними фінансовими організаціями та країнами-партнерами фінансової підтримки у вигляді грантів, які зараховувались до доходів загального фонду державного бюджету, що сприяло зменшенню дефіциту державного бюджету.

1.3.2. Державні зовнішні запозичення

ВИСНОВКИ

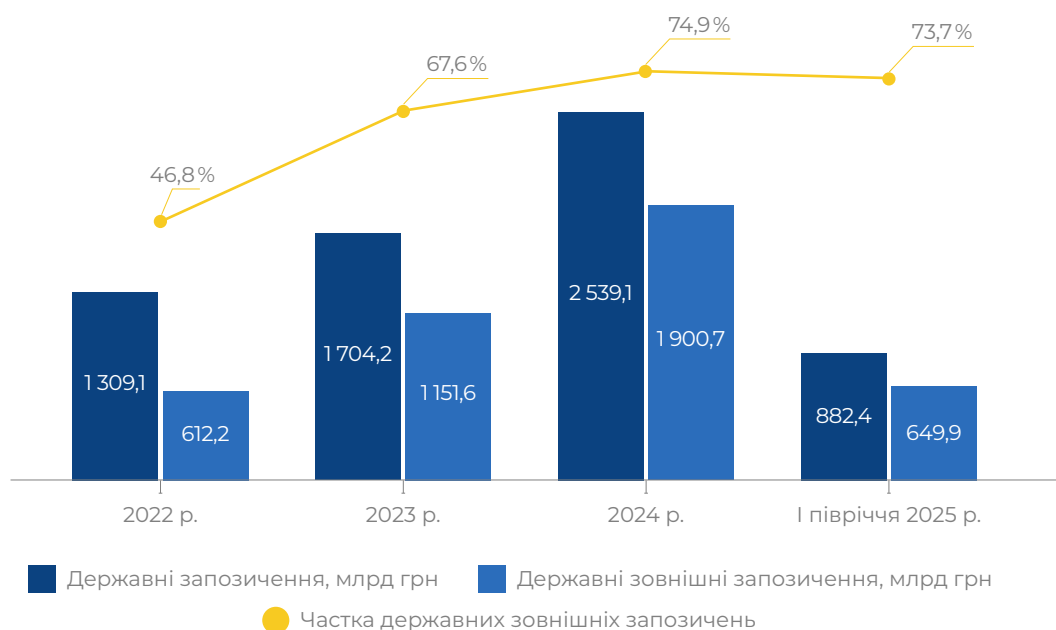
У 2022 та 2023 роках показники державних зовнішніх запозичень, визначені законами про державний бюджет на відповідний рік, не досягнуті.

Значна частка зовнішнього запозичень у загальному обсязі державних запозичень свідчить про високу залежність держави від зовнішніх джерел фінансування.

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

Основним джерелом фінансування державного бюджету у 2023–2024 роках та I півріччі 2025 року були державні зовнішні запозичення (67,6 відс. загального обсягу запозичень у 2023 та 74,9 відс. у 2024 роках, діаграма 4), що зумовлено наданням допомоги міжнародними фінансовими організаціями та іноземними фінансовими установами для підтримки України здебільшого на довгостроковий період і з низькими відсотковими ставками.

Діаграма 4. Динаміка державних зовнішніх запозичень у загальній сумі запозичень до загального та спеціального фондів державного бюджету



У загальному обсязі державних зовнішніх запозичень 75,3 відс. (3 249,7 млрд грн) — кошти міжнародних фінансових організацій, з яких 1 993,6 млрд грн отримані за кредитними угодами з ЄС.

До загального фонду державного бюджету зараховано 97,2 відс. (4 194,6 млрд грн) державних зовнішніх запозичень, ще 2,8 відс. (119,8 млрд грн) — спрямовано до спеціального фонду державного бюджету відповідно до умов окремих кредитних угод (табл. 1).

Таблиця 1

Державні зовнішні запозичення у 2022–2024 роках та I півріччі 2025 року

млрд грн

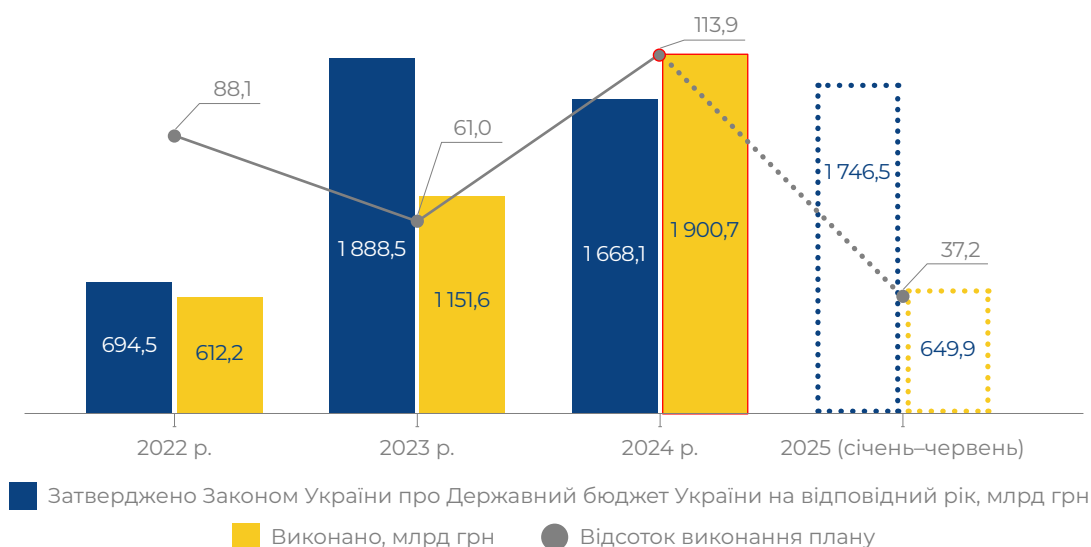
	2022 рік	2023 рік	2024 рік	I півріччя 2025 року	Разом
Загальний фонд	564,2	1131,3	1875,4	623,8	4194,7
Спеціальний фонд	48	20,3	25,3	26,2	119,8
Разом	612,2	1151,6	1900,7	650,0	4314,5



Згідно з пунктом 1 частини третьої статті 15 Бюджетного кодексу джерелами формування спеціального фонду державного бюджету в частині фінансування є кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для підготовки та реалізації публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій.

У 2022 і 2023 роках державні зовнішні запозичення здійснювалися в обсягах менших, ніж визначено законами про державний бюджет на відповідний рік (88,1 та 60,9 відс. відповідно, діаграма 5).

Діаграма 5. Державні зовнішні запозичення



За інформацією Мінфіну, це пов'язано з тривалим переговорним процесом із міжнародними партнерами, виконанням Україною умов для отримання кредитування (зокрема, за програмами фінансування МВФ, Світового банку, Ukraine facility), в частині державних зовнішніх запозичень до загального фонду, зупинкою робіт за окремими контрактами, необхідністю внесення змін до фінансових угод (технічні описи, напрями використання коштів тощо) — в частині державних зовнішніх запозичень до спеціального фонду.

У 2024 році обсяг державних зовнішніх запозичень перевищив на 232,6 млрд грн, або 13,9 відс. показника, визначеного законом про державний бюджет на 2024 рік. Це зумовлено реструктуризацією частини боргу за ОЗДП у сумі 626,9 млрд грн, яка відображена в бюджетній звітності, але фактично до державного бюджету не надходила.

1.3.3. Державні внутрішні запозичення

ВИСНОВКИ

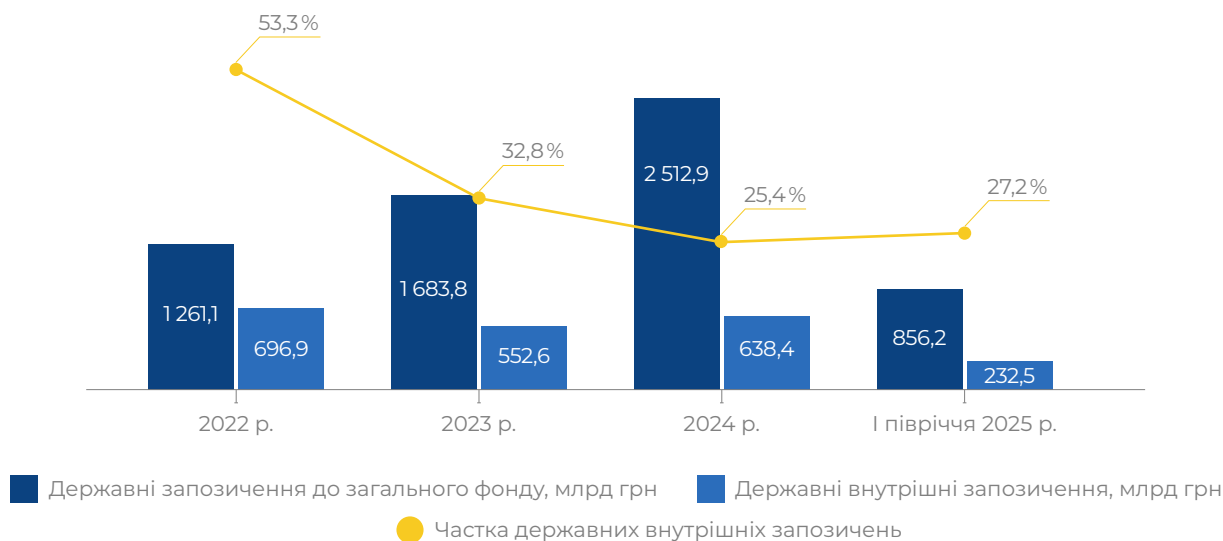
Вжиті Мінфіном спільно з Нацбанком заходи для розширення кола інвесторів і підвищення привабливості ОВДП у період дії воєнного стану сприяли розвитку внутрішнього ринку боргових цінних паперів. Зокрема, впровадження Військових облігацій зміцнило внутрішній ринок державних запозичень, активізувало участь громадян та бізнесу у фінансуванні державного бюджету.

Водночас ці заходи не забезпечили залучення достатнього обсягу фінансування державного бюджету.

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

Протягом 2022–2024 років та I півріччя 2025 року за рахунок державних внутрішніх запозичень до загального фонду державного бюджету надійшло 2120,4 млрд гривень. Частка державних внутрішніх запозичень у загальному обсязі державних запозичень до загального фонду зменшилась з 55,3 до 25,4 відс. (діаграма 6).

Діаграма 6. Динаміка державних внутрішніх запозичень за рахунок розміщення ОВДП у загальній сумі запозичень до загального фонду

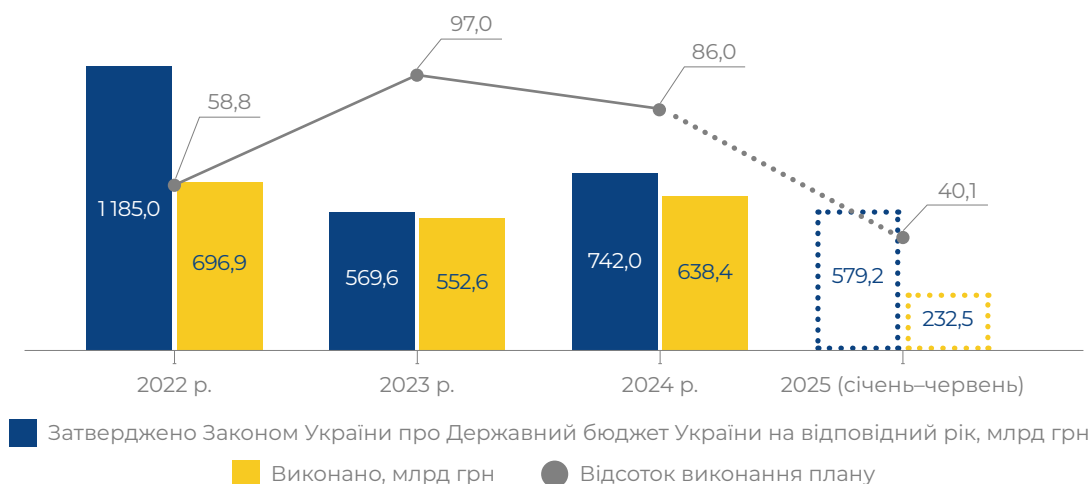


Водночас частка внутрішніх запозичень, номінованих у національній валюті, протягом 2022–2024 років залишалась значною (85,1, 70,3 і 78,1 відс. відповідно). В I півріччі 2025 року цей показник зріс до 80,8 відс., що свідчить про **збереження курсу на гривневі інструменти державного боргу, попри певні коливання у динаміці попередніх років.**

У загальному обсязі розміщених ОВДП **частка середньострокових облігацій**, номінованих як у національній, так і в іноземних валютах, **зросла з 15 відс. (2022 рік) до 93 відс. (I півріччя 2025 року).** Одночасно скоротився відсоток розміщення короткострокових ОВДП з 28 у 2022 році до 7 у I півріччі 2025 році (виняток 2023 рік, частка яких становила 44 відс.). Це сприяло збільшенню середньозваженого терміну для погашення державного внутрішнього боргу, чим зменшувався ризик рефінансування.

Протягом 2022–2024 років за рахунок розміщення ОВДП запозичено 1887,9 млрд грн, що становить 75,6 відс. загального показника, визначеного законами про державний бюджет на відповідні роки (2496,6 млрд грн, діаграма 7).

Діаграма 7. Державні внутрішні запозичення



У 2022–2024 роках обсяги запозичень від ОВДП перевищили витрати на їх погашення на **733,4 млрд грн, рівень рефінансування (роловеру) ОВДП становив 173,4, 149,4 і 166,8 відс.** відповідно, що **позитивно вплинуло на фінансову стабільність.**

Внутрішні запозичення у 2022 році залучені на рівні 58,8 відс. показника, визначеного Законом України «Про Державний бюджет України на 2022 рік». Причина — військова агресія РФ проти України у лютому 2022 року, падіння економіки, негативні ділові очікування підприємств, скорочення активів банківського сектору.

У 2022–2024 роках відбувалось неодноразове збільшення планових обсягів внутрішніх запозичень у II півріччі звітної року, зокрема показників розпису понад обсяги, встановлені законами про державний бюджет на відповідний рік, що зумовлено ускладненим прогнозуванням у період дії воєнного стану.

За підсумками I півріччя 2025 року надходження від розміщення ОВДП на **24,9 млрд грн** менші за обсяг витрат на їх погашення, рівень рефінансування знизився до **90,3 відсотка.**

Зазначені обставини зумовлюють виклик залучення значних обсягів внутрішніх запозичень у короткі терміни із забезпеченням їх оптимальної вартості.



Наміри України щодо максимального розміщення ОВДП визначені у меморандумах про економічну та фінансову політику в рамках програми фінансування МВФ (від 24 березня 2023 року, від 19 червня 2023 року, від 01 грудня 2023 року, від 11 березня 2024 року та від 17 червня 2024 року).

Заходи, вжиті для розвитку внутрішнього ринку

Однією із ключових цілей управління державним боргом у Стратегії на 2024–2026 роки визначено сприяння розвитку внутрішнього ринку капіталу, згідно з якою фінансування військових видатків покладається на внутрішній борговий ринок.

3 березня 2022 року запроваджений новий інструмент внутрішніх запозичень — Військові облигації. Загальний обсяг таких ОВДП за 2022–2024 роки та I півріччя 2025 року становив 1394,9 млрд грн (65,8 відс. загального обсягу державних внутрішніх запозичень).

На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2022 року № 156 «Про випуск облигацій внутрішньої державної позики «Військові облигації»¹⁴ протягом 2022 року Нацбанком придбано довгострокових (до 30 років) Військових облигацій, номінованих у національній валюті, в обсязі 400 млрд грн (емісійне фінансування державного бюджету).

Загалом, частка Військових облигацій (без придбаних НБУ) зросла з **28,3 відс.** у 2022 році до **63,3 відс.** у 2024 році.



Для підвищення інвестування у Військові облигації вжито таких заходів: створено спеціалізований сайт bonds.gov.ua, в межах спільного проекту Мінфіну та Міністерства цифрової трансформації України спрощено доступ громадян до придбання таких ОВДП через застосунок «Дія», здійснено трансляцію промо відеоролика, присвяченого Військовим облигаціям у телемарафоні «Єдині новини», розміщено ОВДП, названі на честь тимчасово окупованих міст (зокрема, Нова Каховка, Євпаторія, Херсон, Маріуполь, Мелітополь, Луганськ, Токмак, Соледар).

Частка Військових облигацій у власності юридичних осіб скоротилась з 98,4 відс. (2022 рік) до 79,9 відс. (червень 2025 року), **фізичних — зросла з 1,6 до 17,7 відс.** відповідно.

Доходи від ОВДП, які звільняються від оподаткування (ПДФО та військовий збір), та висока дохідність ОВДП стимулюють попит населення, що свідчить **про потенціал для подальшого розширення внутрішнього ринку державних запозичень та зменшення валютного ризику.**

Запровадження у 2023 році Нацбанком спільно з Мінфіном стимулюючих заходів із включення банками бенчмарк-ОВДП у покриття обов'язкових резервів сприяло покращенню регулювання грошово-кредитного ринку в період дії воєнного стану та запобіганню покриття дефіциту державного бюджету через емісійні джерела. Водночас дієвість цього інструмента обмежена.

¹⁴ Набрала чинності з 26.02.2022.

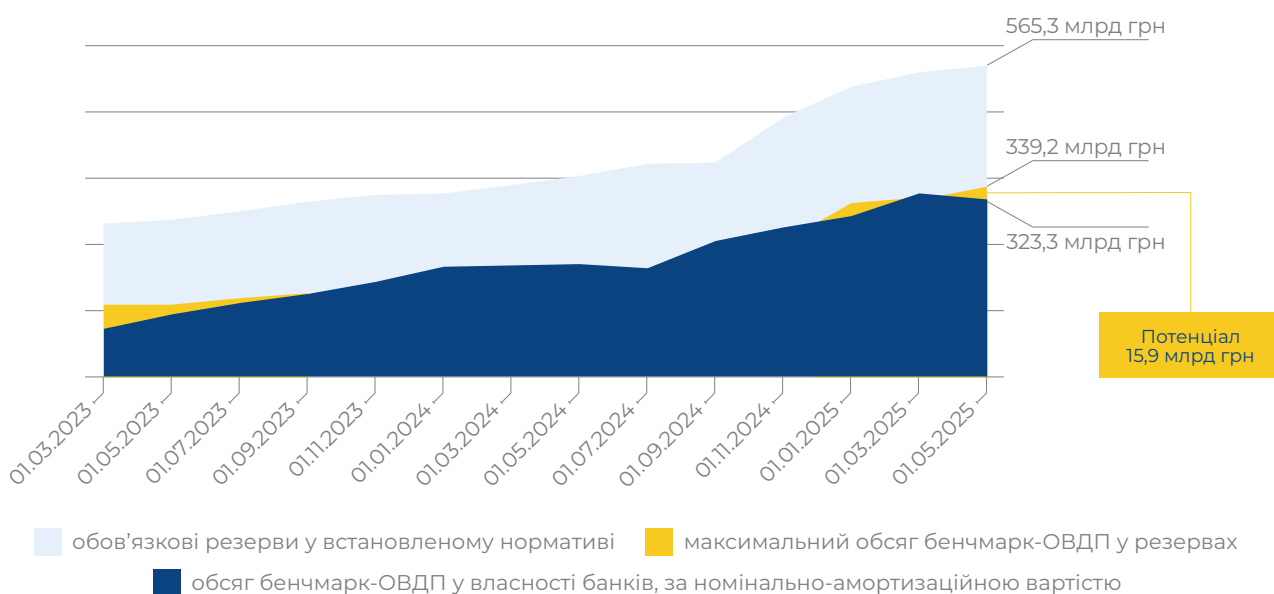
Норматив обов'язкового резервування, який банки мали змогу покривати за рахунок бенчмарк-ОВДП, до 11.10.2024 становив 50 відс., з 11.10.2024 — 60 відсотків.

Протягом 2023–2024 років та I півріччя 2025 року від розміщення бенчмарк-ОВДП запозичено 407,8 млрд грн, однак частка таких ОВДП у загальному обсязі внутрішніх запозичень зменшилась з 38,8 відс. (2023 рік) до 19,6 відс. (2024 рік).

За даними Нацбанку¹⁵, на 30.06.2025 обов'язкові резерви у визначеному нормативі (на період утримання з 11.06.2025 до 10.07.2025) становили 565,3 млрд грн, обсяг бенчмарк-ОВДП у власності банків за номінально-амортизаційною вартістю — 323,3 млрд грн, максимальний обсяг бенчмарк-ОВДП (за нормативом 60 відс.) — 339,2 млрд гривень.

Отже, **банки майже досягли максимально дозведеного рівня вкладень в ОВДП (залишилось 15,9 млрд грн до межі), відповідно, можливість залучення додаткових коштів через цей інструмент є обмеженою** (діаграма 8).

Діаграма 8. Потенціал збільшення вкладів за бенчмарк-ОВДП



Розвиткові внутрішнього ринку боргових цінних паперів сприяло залучення недержавних вкладників, що підвищувало ринкову конкуренцію та зменшувало навантаження на державні фінансові установи.

¹⁵ Лист від 29.07.2025 № 40-0019/58232.

Зменшення частки ОВДП, які перебували у власності державного сектору, та її зростання у власності недержавного сектору свідчить про поступову зміну структури інвесторів.



У зв'язку з ненаданням Нацбанком інформації¹⁶ (у розрізі банків) щодо обсягів ОВДП, які знаходяться / перебувають у власності банків, державними аудиторами Рахункової палати для визначення частки таких ОВДП використані дані Звіту про фінансову стабільність (червень 2022 року), складеного Нацбанком, та матеріали Forbes Ukrain¹⁷ щодо обсягів ОВДП у власності державних банків¹⁸ та інших комерційних банків¹⁸ (станом на 01.05.2025).

Так, **частка ОВДП, які перебували у власності державного сектору**, на початок травня 2025 року порівняно з початком травня 2022 року **зменшилась з 72 до 60 відс.**, відповідно, частка **ОВДП, які перебували у власності суб'єктів недержавного сектору**, зросла **з 28 до 40 відсотків**. Отже, **фінансування державного бюджету за рахунок ресурсів державних установ** (Нацбанку та державних банків) все ще **залишається значним**.

Водночас на початок травня 2022 року частка ОВДП, які перебували у власності державних банків, становила 74 відс. (423,2 млрд грн), інших комерційних банків — 26 відс. (151,2 млрд грн). На 01.05.2025 **частка ОВДП у власності державних банках та інших комерційних банків становила по 50 відс.** (423,3 та 426 млрд грн відповідно), **що свідчить про рівнозначну участь у фінансуванні держави**.

Це підтримало фінансову стійкість держави на початку повномасштабного вторгнення РФ, водночас продовження такої тенденції створює ризик «боргового кола», оскільки недостатньо залучається приватний капітал, знижується прозорість ринку.

Для інших учасників ринку, зокрема нерезидентів, діяли обмеження інвестування в ОВДП.



За результатами консультацій з МВФ і Мінфіном, Нацбанком видано постанову Правління НБУ від 22 березня 2023 року № 29 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» (чинна з 23.03.2023) щодо надання можливості нерезидентам репатріювати за кордон кошти, отримані від сплати відсотків за ОВДП після 01 квітня 2023 року.

¹⁶ За даними Нацбанку, ця інформація з урахуванням вимог частини першої статті 24 Закону України від 06 липня 2012 року № 5178-VI «Про депозитарну систему України» є інформацією з обмеженим доступом, охороняється законом та не підлягає розголошенню, крім випадків, передбачених статтею 25 цього Закону.

¹⁷ <https://forbes.ua/money/zadacha-na-sotni-milyardiv-forbes-ukraine-diznavsya-na-yaku-sumu-banki-mayut-dodatkovu-profinansuvati-derzhbyudzheth-chi-dostatno-u-nikh-groshey-19062025-30636>.

¹⁸ АТ КБ «Приватбанк», АТ «Ощадбанк», АТ «Укрексімбанк», АБ «Укргазбанк».



Для запобігання достроковій репатріації інвестицій іноземними інвесторами коштів, отриманих від сплати відсотків за ОВДП після 01 квітня 2023 року, постановою Правління Національного банку України від 19 травня 2023 року № 68 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» визначено додаткову вимогу щодо мінімального безперервного строку (не менше останніх 90 календарних днів поспіль до моменту отримання відсотків) володіння інвестором цими ОВДП.

Заходи щодо стимулювання нерезидентів реінвестувати отриману ними основну суму і накопичені гривневі кошти в нові ОВДП **не забезпечили досягнення очікуваних результатів: частка їх залучення на внутрішньому ринку боргових інструментів зменшилась з 4,2 до 1,1 відсотка.**

За таких обставин посилюється ризик призупинення фінансування державного бюджету за рахунок державних внутрішніх запозичень.

1.3.4. Погашення та обслуговування державного боргу

ВИСНОВКИ

Збільшення співвідношення витрат на обслуговування та погашення державного боргу до доходів загального фонду бюджету у 2023–2024 роках свідчить про значне боргове навантаження та обмеження фінансових ресурсів для інших пріоритетних напрямів, зокрема соціальних витрат та інвестицій.

У 2022 та 2024 роках фактичні витрати на погашення державного боргу перевищили обсяги, визначені законами про державний бюджет на відповідний рік.

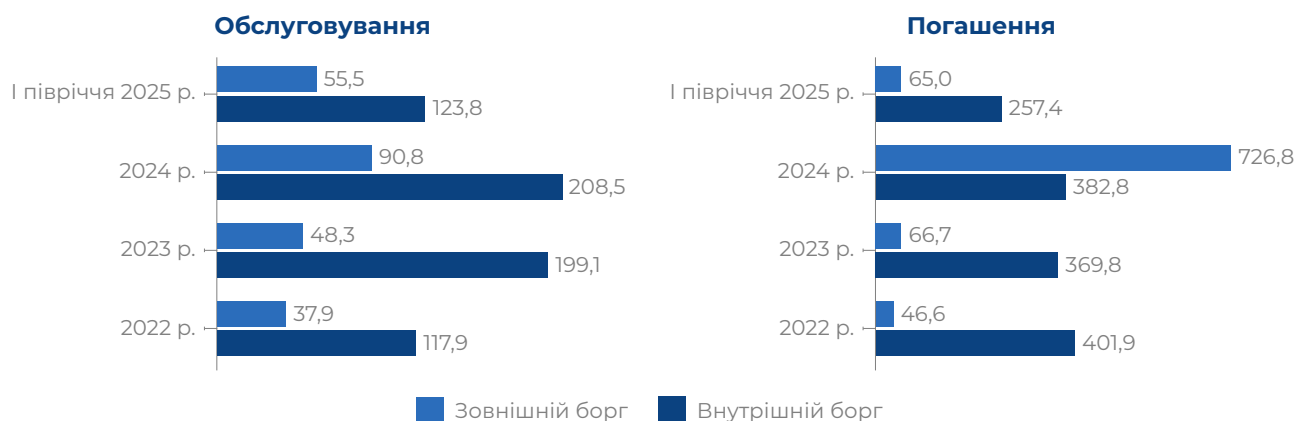
РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

Протягом 2022–2024 років та I півріччя 2025 року¹⁹ витрати на обслуговування та погашення державного боргу становили **3 198,8 млрд грн**, або 20 відс. загальної суми витрат державного бюджету.

На обслуговування державного боргу за цей період із загального фонду державного бюджету спрямовано **881,8 млрд грн**, у тому числі 649,3 млрд грн внутрішнього та 232,5 млрд грн зовнішнього боргу (діаграма 9).

¹⁹ Дані Мінфіну.

Діаграма 9. Динаміка витрат на обслуговування та погашення державного боргу, млрд грн



Витрати на погашення державного боргу становили 2317,1 млрд грн, у тому числі 1411,9 млрд грн внутрішнього та 905,1 млрд грн зовнішнього.

Співвідношення витрат на обслуговування (виплата відсотків, комісій та інших платежів, передбачених умовами запозичень, за винятком основної суми боргу) та погашення (сплата основної суми запозичень) державного боргу до доходів загального фонду державного бюджету за результатами 2023 і 2024 років становило 41,5 і 64,7 відс. відповідно. Це свідчить про значне боргове навантаження на державний бюджет і зменшення ресурсів для фінансування інших важливих напрямів використання коштів державного бюджету.

Приріст витрат на обслуговування та погашення державного боргу перевищує приріст номінального ВВП у 2023–2024 роках, що призводить до спрямування значної частки ВВП на такі платежі (табл. 2).

Таблиця 2

Витрати на обслуговування та погашення державного боргу у 2022–2024 роках та I півріччі 2025 року

млрд грн

Показник	2022 рік	2023 рік	приріст, (2023/2022), відс.	2024 рік	приріст, (2024/2023), відс.	I півр. 2025 року	Разом за 2022–2024 рр. та I півр. 2025 року
Обслуговування державного боргу*	155,8	247,4	58,7	299,3	21	179,3	881,8
Погашення державного боргу	448,6	436,5	-2,7	1109,6	154,2	322,4	2317,1
Всього	604,4	683,8	x	1408,9	x	501,7	3198,9
Номінальний ВВП	5239,1	6628,8	26,5	7658,7	15,5	x	x

* крім витрат на сплату комісій, штрафів та інших платежів, пов'язаних з управлінням державним (місцевим) боргом

Слід зазначити, що у 2024 році приріст витрат на обслуговування боргу становив 21 відс., погашення боргу — 154,2 відс., що в 9 разів більше приросту ВВП (15,5 відс.). Причиною приросту витрат на погашення державного боргу є здійснення реструктуризації частини боргу за ОЗДП (правочини з державним боргом та гарантованим державою боргом щодо спрямування негрошових запозичень на негрошове погашення частини державного зовнішнього боргу за ОЗДП).

У 2022 та 2024 роках фактичні витрати на погашення державного боргу перевищили обсяги, визначені законами про державний бюджет на відповідний рік: у 2022 році²⁰ — на 55,2 млрд грн, або 14 відс., у 2024 році²¹ — на 541,4 млрд грн, або майже вдвічі.

Водночас Мінфін не поінформував Рахункову палату та Кабінет Міністрів України про очікуване перевищення витрат на погашення державного боргу, чим не дотримані вимоги абзацу другої частини шостої статті 16 Бюджетного кодексу.



За поясненням Мінфіну, необхідності внесення змін до закону про державний бюджет не було, оскільки Міністерством внесені відповідні зміни до розпису державного бюджету.

Погашення й обслуговування державного зовнішнього боргу

Попри значні обсяги зовнішніх запозичень, витрати на їх обслуговування та погашення (1 137,6 млрд грн) були майже вдвічі меншими за відповідні витрати за внутрішніми запозиченнями (2 061,2 млрд грн), що переважно зумовлено пільговими умовами укладених договорів (угод) з міжнародними фінансовими організаціями та країнами-партнерами.

Мінфіном здійснювались заходи з відстрочення та реструктуризації державного зовнішнього боргу.

У 2022 році згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 19 липня 2022 року № 805²² здійснено відстрочення платежів за ОЗДП на строк у 24 місяці з кожної відповідної дати сплати відсоткового доходу та з відповідної кінцевої дати погашення облігацій та звернення до держателів ОЗДП щодо погодження цих змін.

²⁰ Показник, визначений законом про державний бюджет на 2022 рік, — 393,3 млрд грн, факт — 448,6 млрд гривень.

²¹ Показник, визначений законом про державний бюджет на 2024 рік, — 568,3 млрд грн, факт — 1 109,7 млрд гривень.

²² «Про здійснення у 2022 році правочинів з державним боргом», зі змінами.

Рішення стосувалося окремих серій ОЗДП 2015 і 2018 років, ОЗДП 2017, 2019, 2020 і 2021 років, заборгованість за якими на 30.06.2022 становила **19,6 млрд дол. США (574,2 млрд грн)**.



За оцінку Рахункової палати, результат такого правочину з ОЗДП за 2022 рік — економія в сумі 1,5 млрд дол. США, що еквівалентно 56,6 млрд грн (про що зазначалося у Висновках про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік», затверджених рішенням Рахункової палати від 04.05.2023 № 9-2).

У серпні 2024 року Мінфіном відповідно до пункту 3¹⁰ розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу²³ та Постанови № 865²⁴ **здійснено реструктуризацію державного боргу і тимчасове призупинення платежів** за відповідними борговими зобов'язаннями держави, що **сприяло зменшенню навантаження на державний бюджет**.

На 31.07.2024 заборгованість за ОЗДП становила 19,8 млрд дол США (808,1 млрд грн), заборгованість за випущеними гарантованими облігаціями Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України — 0,7 млрд дол США (28,7 млрд грн).

Процес реструктуризації включав обмін окремих серій ОЗДП 2015 і 2018 років та ОЗДП 2017, 2019, 2020 і 2021 років і однієї серії гарантованих державою єврооблігацій Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України загальним обсягом 20,5 млрд доларів США (836,8 млрд грн) на нові серії ОЗДП із номінальною вартістю 15,2 млрд дол. США (626,9 млрд грн).



Основні умови правочинів з державним боргом, які здійснювалися у 2024 році, та умови правочину щодо переведення гарантованого державою боргу за запозиченнями, залученими у 2021 році під державні гарантії з метою фінансового забезпечення розвитку мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення (облігації (єврооблігації), до державного боргу, у зв'язку з якими здійснювалося розміщення (емісія) облігацій зовнішніх державних позик України 2024 року, затверджені Постановою № 865.

Відповідно до цих основних умов, зокрема, нові державні облігації розміщуються двома частинами (нові державні облігації частини А та нові державні облігації частини Б) вісьмома окремими серіями у доларах США, максимальна ставка доходності за такими облігаціями залежно від терміну виплати відсотків становить 7,75 відс., останній термін погашення — 1 лютого 2036 року.

Погашення та обслуговування нових державних облігацій здійснюється за рахунок коштів, передбачених законом про державний бюджет на відповідний рік для погашення та обслуговування державного боргу.

²³ В редакції Закону № 3880.

²⁴ Набрала чинності з 01.08.2024.

Решта номіналу — 5,3 млрд дол США (209,9 млрд грн) списана Мінфіном, оскільки на 30.08.2024 (дата випуску/ обміну) наявні облігації вважалися погашеними відповідно до умов Меморандуму у зв'язку з пропозицією щодо обміну та отриманням згоди (Exchange Offer and Consent Solicitation Memorandum) від 09 серпня 2024 року.

У 2025 році Мінфіном здійснено виплату відсотків за ОЗДП 2024 року, номінованих у дол. США, за договором від 30.08.2024 (серія А) на загальну суму 74,5 млн дол. США (3,1 млрд грн).



Згідно з Постановою № 865 у зв'язку зі здійсненням правочинів з ОЗДП протягом 2024 року та I півріччя 2025 року фактичні витрати державного бюджету становлять 10,6 млрд грн (256,9 млн дол. США).

З 03.09.2024 відповідно до абзаців першого і другого пункту 4² Постанови № 865 тимчасово зупинено здійснення платежів за борговими зобов'язаннями держави за кредитами від Cargill Financial Services International, Inc. 2019–2021 років, загальним обсягом 720 млн грн (станом на 31.08.2024).

На 30.06.2025 результатом правочину з тимчасового зупинення таких платежів, за розрахунками, є економія бюджетних коштів у сумі 89,7 млн євро (76 млн євро — основна сума боргу, 13,7 млн євро — відсотки).

За даними Мінфіну, на 30.06.2025 прогнольні платежі з обслуговування та погашення державного зовнішнього боргу на 2026–2050 роки становили 6 756,9 млрд грн, у тому числі обслуговування — 2 091,1 млрд грн, погашення — 4 665,8 млрд гривень.

Пікові періоди платежів за державним зовнішнім боргом на основі поточних боргових зобов'язань, розраховані на цю дату, **припадають на 2029** (448,2 млрд грн), **2034** (528,9 млрд грн), **2035** (507,8 млрд грн) **та 2036** (430,1 млрд грн) **роки, що зумовить значне фінансове навантаження у ці періоди і, відповідно, потребуватиме чіткого планування бюджетних коштів та вжиття дієвих заходів з управління державним боргом.**

Погашення та обслуговування державного внутрішнього боргу

Протягом 2022–2024 років витрати на погашення державного внутрішнього боргу становили 1 154,5 млрд грн та на 5,7 відс. перевищили показник, визначений законами про державний бюджет на відповідні роки (1 092,6 млрд грн).

Перевищення такого показника у 2022 році²⁵ (на 25,2 відс., або 80,9 млрд грн) спричинене розміщенням значних обсягів короткострокових ОВДП (з терміном погашення у 2022 році) для фінансування потреб держави в період дії воєнного стану.

Аудитом встановлено, що, **за даними оперативного обліку Мінфіну, фактичний обсяг внутрішніх запозичень із терміном погашення менше одного року за 2022–2024 роки та I півріччя 2025 року становив 505,2 млрд грн, що на 156,8 млрд грн (на 45 відс.) більше, ніж обсяг короткострокових ОВДП за показниками бюджетної звітності.** Це зумовлено різними підходами до відображення терміну обігу ОВДП у бюджетній звітності та оперативному обліку Мінфіну.

Зазначене призвело до розбіжності між даними бюджетної звітності та оперативного обліку Мінфіну в частині обсягу внутрішніх запозичень за терміном обігу.



У бюджетній звітності визначення строку обігу зобов'язань за кожним випуском ОВДП здійснюється на підставі глобального сертифіката (характеристики цінного папера), який формується при первинному розміщенні. Водночас є можливість дорозміщення ОВДП у подальшому, відповідно, фактичний термін обігу до погашення таких ОВДП менший, ніж визначений глобальним сертифікатом. Мінфіном здійснюється облік ОВДП також за фактичною кількістю днів терміну обігу до погашення.

Загалом протягом 2022–2024 років та I півріччя 2025 року **витрати** загального фонду державного бюджету на **погашення й обслуговування державного внутрішнього боргу становили 2 061,2 млрд грн**, у тому числі 839,6 млрд грн за Військовими облігаціями (табл. 3).

Таблиця 3

Витрати на обслуговування та погашення державного внутрішнього боргу

Сума витрат	2022 рік	2023 рік	2024 рік	I півріччя 2025 року
На обслуговування, з них	117,9	199,1	208,5	123,8
за Військовими облігаціями, млрд грн / відс. у загальній сумі	3,7/3,1	94,1/47,3	95/45,6	59/47,7
На погашення, з них	401,9	369,8	382,8	257,4
за Військовими облігаціями, млрд грн / відс. у загальній сумі	53,2/13,2	204/55,2	168,6/44	162/62,9

²⁵ Показник, визначений законом про державний бюджет на 2022 рік, — 321 млрд грн, факт — 401,9 млрд гривень.

Частка витрат на обслуговування за Військовими облігаціями у загальних витратах на обслуговування внутрішнього боргу **зростає з 3,1 відс. (2022 рік) до 45,6 відс. (2024 рік)**, що спричинено **виплатою відсотків** за Військовими облігаціями, придбаними Нацбанком у 2022 році, частка яких в загальних витратах на обслуговування за Військовими облігаціями становила 86,3 відс. у 2023 році та 64,1 відс. у 2024 році. У I півріччі 2025 року цей показник — 47,7 відсотка.

Сума коштів, запозичених від короткострокових Військових облігацій у 2022 році, **призвела до значного зростання витрат на їх погашення** в 2023 році (з 53,2 до 204 млрд грн, або майже в 4 рази).

З метою покращення ефективності управління державним внутрішнім боргом, зокрема через створення активних інструментів управління державним боргом, постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2001 року № 80²⁶ визначені основні умови розміщення (емісії) державних облігацій шляхом обміну на державні облігації іншого випуску, які перебувають в обігу.

На виконання цієї постанови Кабінету Міністрів України Мінфіном у I півріччі 2025 року проведені три аукціони (19 лютого, 16 квітня і 18 червня) з обміну державних облігацій (switch-операції²⁷) на внутрішньому ринку з використанням нової функції платформи аукціонів Bloomberg.

За рахунок цих аукціонів 23 відс. боргового навантаження на державний бюджет у 2025 році (18,7 млрд грн) за державним внутрішнім боргом перенесено на 2027, 2028 і 2029 роки, решту — (62,5 млрд грн) погашено.

Switch-операції дали змогу застосувати гнучкий підхід до управління ліквідністю: здійснювався проактивний обмін облігацій з коротким терміном до погашення на нові, що зменшувало кількість одномоментних платежів з ЄКР при їх погашенні.

На 30.06.2025 **прогнозі платежі** за державним внутрішнім боргом на **обслуговування та погашення ОВДП у 2026–2052 роках** (до дати їх погашення) в національній валюті становлять **2 749,1 млрд грн**: обслуговування — 1 115,5 млрд грн та погашення — 1 633,6 млрд гривень.

Пікові періоди платежів за державним внутрішнім боргом на основі поточних боргових зобов'язань припадуть на **2026** (576,7 млрд грн), **2027** (452,5 млрд грн), **2028** (260,3 млрд грн) і **2037** (165,3 млрд грн) **роки, що створюватиме ризики значного боргового навантаження на державний бюджет і потребуватиме належного управління державним боргом.**

²⁶ «Про розміщення (емісію) облігацій внутрішніх державних позик» (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2024 року № 1053).

²⁷ Switch-операції — активні операції з управління державним боргом шляхом проведення аукціонів з розміщення державних облігацій з одночасним обміном на облігації іншого випуску, що перебувають в обігу.

1.3.5. Управління ліквідністю єдиного казначейського рахунка

ВИСНОВОК

Протягом 2022–2024 років та I півріччі 2025 року Мінфін не впровадив дієвого механізму управління ліквідністю та використання коштів ЄКР.

Нестворення грошового буфера зумовлює ризики дефіциту коштів для безперебійного фінансування видатків державного бюджету в період дії воєнного стану та не відповідає кращим міжнародним практикам.

Незабезпечення контролю за фінансуванням державного бюджету за рахунок коштів ЄКР, недотримання граничних значень показника якості прогнозування руху коштів на ЄКР створюють ризики додаткового навантаження на державний бюджет у наступних бюджетних періодах.

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

Концепцією з управління ліквідністю на 2020–2023 роки в частині шляхів її реалізації передбачене затвердження методики прогнозування руху коштів ЄКР та валютних рахунків Казначейства із встановленням, зокрема, **процедури обрахунку щоденного оптимального обсягу залишку коштів на ЄКР**, однак така процедура на сьогодні **не встановлена**.

Це не відповідає кращим міжнародним практикам²⁸ щодо визначення показника «грошовий буфер» та створює **ризики незабезпечення достатнього обсягу коштів на ЄКР для безперебійного фінансування видатків бюджету та інших витрат у період дії воєнного стану**.

Про це також зазначено у Звіті про технічну допомогу МВФ «Управління грошовими коштами» 2024 року та рекомендовано на короткострокову перспективу визначити на основі аналізу базових змінних цільовий показник мінімального буфера коштів.

Аналіз даних щодо залишків коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства за період з березня 2022 року до липня 2025 року засвідчив: **протягом 63 днів (5,7 відс. днів періоду) Мінфін не забезпечив наявності грошового буфера на рівні дводенного обсягу вихідних потоків з ЄКР** (діаграма 10).

²⁸ Звіт про технічну допомогу МВФ «Управління грошовими коштами» 2024 року, посібник МВФ «Як створити буфер коштів: практичний посібник з розробки та впровадження політики буферу коштів».

Діаграма 10. Ліквідність ЄКР та валютних рахунків Казначейства,
млрд грн



Для аналізу ліквідності Рахунковою палатою одночасно використовувався показник співвідношення залишків коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства до ВВП (за оцінками експертів МВФ, достатнім вважається рівень 2–4 відс. ВВП²⁹). Наявність середньоденних залишків коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства **на рівні 2 відс. номінального ВВП не забезпечувалось протягом 463 днів (42,1 відс. днів періоду)**.

Незабезпечення грошового буфера на такому рівні створює ризик дефіциту коштів для безперерйного фінансування видатків державного бюджету та інших витрат.

Для забезпечення управління ліквідністю важливим є якісне прогнозування грошових потоків.

Мінфін не отримував необхідної для цілей управління ліквідністю ЄКР та валютних рахунків Казначейства інформації від Міністерства соціальної політики України³⁰, Національної служби здоров'я України, Міністерства оборони України та Державного агентства автомобільних доріг України³¹. Відповідно до абзацу третього пункту 3 постанови

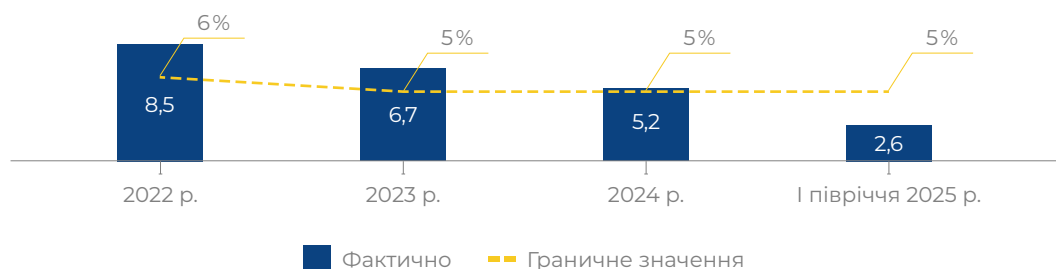
²⁹ Звіт про технічну допомогу МВФ «Управління грошовими коштами» 2024 року.

³⁰ Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 року № 904 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» Міністерство соціальної політики України перейменоване на Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України.

³¹ Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 січня 2023 року № 29 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» (зі змінами) Державне агентство автомобільних доріг України перейменоване на Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України.

Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2022 року № 970³² подання такої інформації передбачене не пізніше ніж через шість місяців після закінчення воєнного стану.

Діаграма 11. Прогнозування руху коштів на ЄКР, відс.



Це має істотний вплив на якість прогнозування руху коштів на ЄКР (діаграма 11) та створює ризики відхилень прогнозних показників. Аудит засвідчив, що у 2022–2024 роках Мінфіном не дотримані граничні значення показника якості прогнозування руху коштів на ЄКР.

Розміщення на депозитних рахунках залишків коштів ЄКР та валютних рахунків Казначейства

У 2022–2024 роках та I півріччі 2025 року середньоденні залишки коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства перевищували 2 відс. номінального ВВП протягом 636 днів (57,9 відс. днів періоду, що досліджувався) на суму до 312,3 млрд грн та 4 відс. номінального ВВП — протягом 195 днів (17,7 відс.) н суму до 17,8 млрд гривень.

За наявності значних обсягів залишків коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства окремих періодах з березня 2022 року до липня 2025 року, вільні кошти на депозитних рахунках не розміщувались.

³² «Про затвердження Порядку подання інформації розпорядниками, одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами Державної казначейської служби Міністерству фінансів для цілей управління ліквідністю єдиного казначейського рахунка та валютних рахунків Державної казначейської служби».

Зазначене **зумовлене**, зокрема, тривалістю процесу погодження і розміщення таких коштів, регламентованого Порядком № 65. Як наслідок, **втрачена можливість отримання додаткових надходжень до державного бюджету**.

Слід зазначити, що розміщення вільних коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства на депозитах та інші операції з такими коштами повинні здійснюватися в координації з Нацбанком.

Про це також зазначається у Звіті про технічну допомогу МВФ «Управління грошовими коштами» 2024 року: необхідно посилити координацію на операційному рівні та обмін інформацією між Мінфіном та Нацбанком. Підсилена координація необхідна як для управління державними коштами та боргом, так і нагляду за ліквідністю в банківській системі, і має включати регулярне проведення нарад та надання прогнозів щодо державних грошових потоків та ринкової ліквідності за структурованими шаблонами.

МВФ, зокрема, рекомендовано Мінфіну на короткострокову перспективу забезпечити надання Нацбанкові прогнозів щодо грошових потоків.

Наразі така інформація Мінфіном до Нацбанку не надається.

Фінансування державного бюджету за рахунок коштів ЄКР

Протягом 2022–2024 років та I півріччя 2025 року загалом обсяги доходів та запозичень до загального фонду державного бюджету були недостатніми для фінансування видатків, що зумовило необхідність покриття дефіциту за рахунок коштів ЄКР, зокрема, понад обсяги, встановлені розписами бюджету на відповідний період.

Залишок коштів загального фонду державного бюджету на кінець дня мав **від’ємне значення** (крім 30 днів періоду), і для покриття касових розривів використовувалися кошти ЄКР. Загалом у 2022–2024 роках та I півріччі 2025 року **для такого покриття залучались кошти ЄКР в обсязі 647,3 млрд гривень**.

За цей період виявлені 17 випадків перевищення фактичних обсягів фінансування державного бюджету за рахунок коштів ЄКР над показниками розпису бюджету (наростаючим підсумком). **У 15 випадках (з березня 2022 року) Казначейство не погоджувало з Мінфіном залучення коштів ЄКР для покриття тимчасових касових розривів загального фонду державного бюджету з дотриманням граничного обсягу дефіциту державного бюджету, чим не додержані вимоги абзацу другого частини четвертої статті 43 Бюджетного кодексу.**

Заборгованість перед ЄКР підлягає поверненню не пізніше наступного бюджетного періоду, який настане після припинення або скасування дії воєнного стану (пункт 22¹ Порядку № 590).

На 01.07.2025 обсяг такої заборгованості становив 157,8 млрд грн, що створює ризики додаткового навантаження на державний бюджет.



Такий обсяг заборгованості державного бюджету перед ЄКР не відображений у Балансі Державного бюджету України станом на 01.07.2025, оскільки у Балансі інформація про зобов'язання за бюджетними коштами відображається у разі, якщо на звітний період сума залишків коштів державного бюджету не забезпечена ресурсами ЄКР (відповідно до Методичних рекомендацій щодо формування органами Державної казначейської служби України форм фінансової звітності, затверджених наказом Казначейства від 25.01.2019 № 28). Така заборгованість відображається за статтею 1145 «Поточна дебіторська заборгованість — за внутрішніми розрахунками» і враховує не тільки сальдо рахунка 2751 (рахунок для обліку інших операцій з коштами ЄКР), а й рахунка 2731 (дебіторська заборгованість державного бюджету за операціями з перерахунку доходів). На запит Рахункової палати Казначейством не надало пояснень щодо сальдо рахунка 2731.

Це створює непрозорий механізм розкриття інформації про заборгованість державного бюджету перед ЄКР, зокрема заборгованості, яка повинна бути повернена не пізніше наступного бюджетного періоду, який настане після припинення або скасування дії воєнного стану.

Незабезпечення Мінфіном належного контролю за фінансуванням державного бюджету за рахунок коштів ЄКР та наявність заборгованості загального фонду державного бюджету перед ЄКР створюють ризик додаткового навантаження на державний бюджет у наступних бюджетних періодах.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Мінфіну розглянути питання щодо:

- унормування запровадження грошового буфера (щоденного оптимального обсягу залишку коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства) з метою забезпечення управління ліквідністю з урахуванням вимог воєнного стану (до 01.06.2026);
- обміну інформацією між Мінфіном та Нацбанком, зокрема, про стан і прогнози ліквідності та з інших питань у частині управління державним боргом (постійно).

Мінфіну спільно з Казначейством підготувати та внести в установленому порядку на розгляд Уряду проект постанови Кабінету Міністрів України про внесення змін до Порядку № 65 в частині удосконалення порядку розміщення тимчасово вільних коштів ЄКР та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитних рахунках.

Мінфіну вжити заходів щодо погодження Казначейством з Мінфіном залучення коштів ЄКР для покриття тимчасових касових розривів загального фонду державного бюджету понад обсяги, встановлені розписом бюджету (постійно).

1.4. ОПЕРАТИВНИЙ ОБЛІК ДЕРЖАВНОГО БОРГУ ТА ЗВІТНІСТЬ

ВИСНОВКИ

Оперативний облік державного боргу та правочинів з ним здійснювався в ІАС «УДБ», яка функціонує без побудованої комплексної системи захисту інформації. Без методологічного регулювання та механізмів перевірки Мінфін допустив низку системних порушень та недоліків, що знижує точність, узгодженість і прозорість такої інформації.

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

Міністерство відповідно до Положення про Мінфін здійснює оперативний облік державного боргу. Такий облік ведеться за допомогою ІАС «УДБ».

Впровадження ІАС «УДБ»

Мінфін отримав виключні майнові права на твір комп'ютерна програма (Інформаційно-аналітична система «Управління державним боргом») відповідно до авторського договору від 15.05.2023 № 13110-05/63 з ТОВ «Айкюжн ІТ».

До травня 2023 року Мінфіну надавалось право користування ІАС «УДБ» без права передачі та/або повноважень на його користування третім особам.

Так, за укладеними у 2021 році додатковими угодами з ТОВ «Айкюжн ІТ» Мінфін протягом 2022 року отримав програмне забезпечення з удосконаленими підсистемами: «Облік і планування», «Облік місцевого боргу», «Адміністрування», «Прогнозування», «Аналітика», «Проекти МФО», «Оцінка фінансового стану бенефіціара», «Облік виконання контрактів», «Аналіз ризиків», «Облік даними з ДКСУ».

У вересні 2023 року ІАС «УДБ» впроваджено в дослідно-промислову експлуатацію³³ та введено в господарський оборот³⁴ з первісною вартістю 1000 гривень.

В подальшому ТОВ «Айкюжн ІТ» надавало Мінфіну послуги³⁵ із супроводження ІАС «УДБ» загальною вартістю 1,9 млн гривень. Починаючи з 2024 року, адміністрування

³³ Наказ Мінфіну від 08.09.2023 № 494 «Про впровадження в дослідно-промислову експлуатацію комп'ютерної програми «Інформаційно-аналітична система «Управління державним боргом»».

³⁴ Акт введення в господарський оборот об'єкта права інтелектуальної власності у складі нематеріальних активів від 13 вересня 2023 року № 5.

³⁵ Договір надання послуг від 26.09.2023 № 13110-05/135.

ІАС «УДБ» здійснювалося Державною установою «Відкриті публічні фінанси» за бюджетною програмою Мінфіну за КПКВК 3501480 «Інформаційне забезпечення системи управління державними фінансами та електронної верифікації і моніторингу». Відповідно до Порядку № 84 бюджетні кошти за цією програмою спрямовуються, зокрема, на виконання робіт та надання послуг, пов'язаних із підтримкою систем інформаційної безпеки програмно-апаратного комплексу Мінфіну.



Наказом Мінфіну від 15.12.2021 № 680 «Про затвердження Переліку інформаційних ресурсів Міністерства фінансів України» ІАС «УДБ» внесено до Переліку інформаційних ресурсів Мінфіну.

Побудова комплексної системи захисту інформації

Комп'ютерна програма ІАС «УДБ» використовувалась **Мінфіном без КСЗІ, чим порушені вимоги частини другої статті 8³⁶ Закону № 80.**

20.04.2025 набрав чинності Закон № 4336, яким змінені підходи до захисту державних інформаційних ресурсів або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом.

Такі інформаційні ресурси мають оброблятися в авторизованих системах з безпеки або шляхом отримання сертифіката відповідності стандарту інформаційної безпеки, виданого органом з оцінки відповідності.

Під час проведення Рахунковою палатою аудиту Мінфін розпочав здійснення заходів зі створення КСЗІ в ІАС «УДБ».



Наказом Мінфіну від 15.04.2025 № 198 «Про деякі питання впровадження організаційно-технічних заходів та створення комплексної системи захисту інформації» утворена Робоча група з працівників Міністерства та Державної установи «Відкриті публічні фінанси» для визначення цільового профілю безпеки ІАС «УДБ».

Станом на 16.09.2025 Робочою групою розроблено проєкт цільового профілю безпеки ІАС «УДБ», який базується на затвердженому базовому профілі.

Роботи зі створення КСЗІ тривають відповідно до нових вимог щодо авторизації з безпеки.

³⁶ У редакції, чинній до 20.04.2025.

Облік державного боргу в ІАС «УДБ» здійснюється за типами кредитора, боргового зобов'язання, отриманих запозичень, платежів з погашення та обслуговування державного боргу (у гривневому та доларовому еквівалентах) відповідно до умов кредитних угод та бюджетної класифікації, визначеної наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 «Про бюджетну класифікацію».

ІАС «УДБ» містить інформацію про операції, пов'язані зі здійсненням правочинів з умовними зобов'язаннями, потенційними зобов'язаннями бюджету, що підтверджуються лише після настання чи ненастання певних подій в майбутньому, та державними деривативами, які не віднесені до державного боргу. Водночас здійснення **оперативного обліку таких правочинів нормативними-правовими та розпорядчими актами Мінфіну не визначене.**

З питань забезпечення Мінфіном оперативного обліку державного боргу, операцій, пов'язаних з ним, та формування звітності в ІАС «УДБ» державними аудиторами проведено тестування кредитних договорів (угод), результати якого засвідчили **недотримання Міністерством вимог** Положення № 81-А/19, а **також порушення та недоліки** при здійсненні обліку правочинів із державними зовнішніми запозиченнями.

Виявлені порушення та недоліки є **системними, знижують точність, узгодженість і прозорість інформації та вказують на нефункціонування механізмів її перевірки.** Результати тестування засвідчили:

- **без визначених організаційно-методологічних засад державні запозичення здійснювалися у різний спосіб:** угоди з комерційними банками переважно укладалися за результатами відбору шляхом аналізу пропозицій і визначення оптимальних умов (Citibank Europe PLC, UK Branch; National Westminster Bank PLC; Credit Agricole Corporate and Investment Bank; Deutsche Bank АГ, Лондонська філія). Водночас у 20 відс. випадків угоди укладались за підсумками переговорних процедур (Cargill Financial Services International. Inc), що **давало змогу по-різному трактувати умови такого вибору та ускладнювало аудиторську оцінку визначення оптимальних умов договору;**
- **внаслідок невизначення у Положенні № 81-А/19 строків подання Мінфіном до Казначейства розпоряджень** про відображення операцій за спеціальним фондом державного бюджету, в 40 відс. випадків такі розпорядження надсилались через 23–30 днів після отримання листів від кредиторів про вибірку коштів;
- при внесенні змін до умов кредитних договорів з іноземними комерційними банками, зумовлених укладанням додаткової угоди, у 100 відс. випадків інформація про первинні умови цих договорів не зберігалась, а замінювалась новими записами, що призвело до втрати **даних щодо умов первинних договорів та неможливості здійснити аналіз таких запозичень;**
- бюджетна звітність Казначейства «Інформація щодо кредитів (позик), що залучаються державою до спеціального фонду Державного бюджету України»

у 100 відс. випадків за 2023 та 2024 роки відображала нерозгорнуту інформацію про надходження державних зовнішніх запозичень від урядів іноземних держав та іноземних комерційних банків. Водночас в оперативному обліку така інформація відображалася окремо, що відповідає класифікації боргу за типом кредитора. **Неузгодженість показників оперативного обліку Мінфіну з даними бюджетної звітності впливає на прозорість інформації;**

- умови та стан виконання кредитних угод з ЄС у 100 відс. протестованих випадків відображалися в оперативному обліку в розрізі траншів, а не за основною угодою. **Внесення інформації у такий спосіб здійснювалось без затвердження вимог до оперативного обліку в ІАС «УДБ»;**
- порушення Мінфіном вимог пункту 3 Положення № 81-А/19 щодо строків надсилання до Казначейства розпоряджень про перерахування коштів за кредитними договорами, у 19 відс. випадків (30 з 157 розпоряджень) створює ризики недотримання графіків платежів за такими договорами, додаткового навантаження на державний бюджет за умов застосування штрафних санкцій;
- інформація про стан виконання кредитних угод з МБРР, а саме щодо проведення аудитів отриманих позик, передбачених умовами укладених угод, майже у 38 відс. випадків не вносилася до ІАС «УДБ», що **унеможливило здійснення моніторингу виконання умов договору та свідчить про недостатній контроль за виконанням таких договорів.**

Відповідно до Технічної специфікації в підсистемі «Облік і планування» ІАС «УДБ» передбачена можливість створення звітів, які містять зведену та/або конкретизовану інформацію щодо платежів за борговими операціями. Такі звіти формуються Мінфіном за визначеними показниками.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Мінфіну:

- розглянути питання про визначення організаційно-методологічних засад здійснення державних зовнішніх запозичень в іноземних комерційних банках, інших іноземних фінансових установах (до 01.07.2026);
- спільно з Казначейством розглянути питання про внесення змін до Положення № 81-А/19 щодо визначення строків подання Мінфіном до Казначейства розпоряджень про відображення в обліку виконання державного бюджету операцій з надходжень до спеціального фонду державного бюджету (до 01.04.2026),
- забезпечити отримання для ІАС «УДБ» сертифіката відповідності стандарту інформаційної безпеки, виданого органом з оцінки відповідності (до 01.04.2026).

ВІДПОВІДЬ ОБ'ЄКТА КОНТРОЛЮ

За інформацією Мінфіну, будуть ухвалені належні управлінські рішення для вирішення проблемних питань, встановлених аудитом.

2. ІНШІ ПИТАННЯ, ЯКІ МАЮТЬ БУТИ ПОВІДОМЛЕНІ

Незалежність



Незалежність Рахункової палати забезпечується Законом України «Про Рахункову палату». Між Рахунковою палатою та Мінфіном немає жодних відносин, що можуть вплинути на її об'єктивність і незалежність

Міжнародні стандарти вищих органів аудиту



У цьому Звіті немає питань, які відповідно до Міжнародних стандартів вищих органів аудиту мали, але не були повідомлені Мінфіну

Співпраця з іншими аудиторами



Цей аудит не потребував співпраці з іншими аудиторами або залучення зовнішніх незалежних експертів

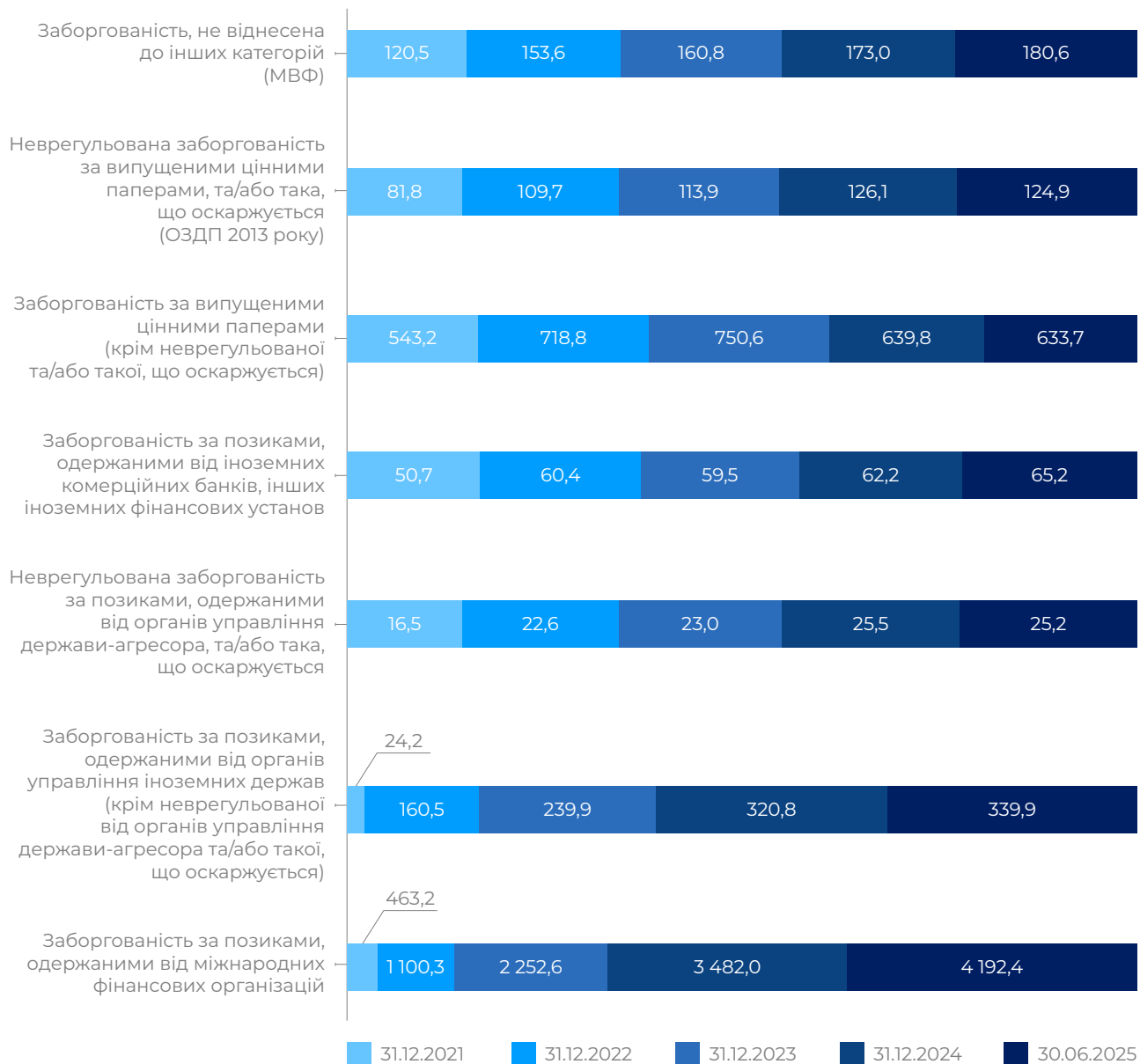
Голова Рахункової палати

Ольга ПІЩАНСЬКА

ДОДАТКИ

Додаток 1 до Звіту

Структура державного зовнішнього боргу за типами кредитора, млрд грн



Критерії аудиту та результати виконання

За результатами аудиторського дослідження встановлено.

Питання аудиту 1	Чи був достатнім обсяг коштів, отриманих від державних запозичень, для покриття дефіциту державного бюджету та забезпечення ліквідності
Критерій аудиту	Державні запозичення здійснюються в межах, визначених законами про державний бюджет, крім встановлених Бюджетним кодексом та цими законами випадків, та відповідно до розпису Державного бюджету України
Результат виконання	<p style="background-color: yellow; margin: 0;">Досягнуто частково.</p> <p>У 2022–2023 роках державні запозичення залучалися в менших обсягах, ніж визначено законами про державний бюджет на відповідний рік та розписами бюджету. Недосягнення планових показників державних зовнішніх запозичень спричинено тривалим переговорним процесом із міжнародними партнерами, виконанням Україною умов для отримання кредитування (зокрема, за програмами фінансування МВФ, Світового банку, Ukraine Facility) в частині державних зовнішніх запозичень до загального фонду, зупинкою робіт за окремими контрактами, необхідністю внесення змін до фінансових та кредитних угод (технічні описи, напрями використання коштів тощо) в частині державних зовнішніх запозичень до спеціального фонду.</p> <p>Державні зовнішні запозичення перевищили показник, визначений законом про державний бюджет на 2024 рік. Це пояснюється здійсненням реструктуризації частини боргу за ОЗДП та позитивно вплинуло на стан державного зовнішнього боргу.</p> <p>Недосягнення показника внутрішніх запозичень у 2022 році спричинено військовою агресією РФ проти України і, як наслідок, падінням економіки, негативними діловими очікуваннями підприємств, скороченням активів банківського сектору</p>
Критерій аудиту	При виконанні бюджету забезпечена ліквідність у короткостроковій перспективі
Результат виконання	<p style="background-color: yellow; margin: 0;">Досягнуто частково.</p> <p>Обсяг коштів, отриманих від доходів, та державних запозичень до загального фонду державного бюджету в окремих періодах був недостатнім для забезпечення належного рівня ліквідності у короткостроковій перспективі.</p> <p>З березня 2022 року до липня 2025 року не забезпечено протягом:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 63 днів наявність грошового буфера на рівні дводенного обсягу вихідних потоків з ЄКР; ▪ 463 днів середньоденних залишків коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства на рівні 2 відс. номінального ВВП. <p>Виявлено 17 випадків перевищення фінансування державного бюджету з ЄКР над показниками розпису бюджету (наростаючим підсумком), у 15 з них Казначейство не погоджувало з Мінфіном залучення коштів ЄКР для покриття тимчасових касових розривів загального фонду державного бюджету з дотриманням граничного обсягу дефіциту державного бюджету, чим не дотримані вимоги частини четвертої статті 43 Бюджетного кодексу</p>

Загальний коментар**Причини:**

- невпровадження інформаційної системи прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства, що унеможливило дієве управління ліквідністю. Прогнозування здійснювалося вручну у програмі Excel, що створювало ризики помилок і неточностей;
- неотримання Мінфіном необхідної інформації для цілей управління ліквідністю ЄКР та валютних рахунків Казначейства від Міністерства соціальної політики України, Національної служби здоров'я України, Міністерства оборони України та Державного агентства автомобільних доріг України, що знизило якість прогнозування руху коштів на ЄКР;
- невизначення методики та процедури обрахунку щоденного оптимального обсягу залишку коштів на ЄКР, розроблення яких передбачене Концепцією з управління ліквідністю на 2020–2023 роки;
- неналежний контроль з боку Мінфіну за фінансуванням державного бюджету за рахунок коштів ЄКР і формуванням заборгованості загального фонду державного бюджету перед ЄКР.

Наслідки:

- на 01.07.2025 обсяг заборгованості бюджетних коштів перед ЄКР становив 157,8 млрд грн, що створює ризики додаткового навантаження на державний бюджет;
- не забезпечений достатній обсягу коштів на ЄКР для безперебійного фінансування видатків державного бюджету та інших витрат у період дії воєнного стану;
- не забезпечена прозорість процесу управління ліквідністю

Питання аудиту 2	Чи забезпечили вжиті Мінфіном заходи, спрямовані на підвищення привабливості інвестування в державні цінні папери України, залучення необхідного обсягу коштів на внутрішньому ринку
Критерій аудиту	Мінфін вживає заходів, спрямованих на підвищення привабливості інвестування в державні цінні папери України
Результат виконання	<p>Досягнуто частково.</p> <p>Вжиті Мінфіном спільно з Нацбанком заходи для розширення кола інвесторів і підвищення привабливості ОВДП у період дії воєнного стану сприяли розвитку внутрішнього ринку боргових цінних паперів, однак повною мірою не забезпечили залучення необхідного обсягу фінансування.</p> <p>Впровадження Військових облигацій зміцнило внутрішній ринок державних запозичень, активізувало участь громадян та бізнесу у фінансуванні державного бюджету.</p> <p>Запровадження у 2023 році Нацбанком спільно з Мінфіном стимулюючих заходів щодо включення банками бенчмарк-ОВДП в покриття обов'язкових резервів сприяло покращенню регулювання грошово-кредитного ринку та уникненню фінансування для покриття дефіциту державного бюджетного через емісійні джерела. Водночас інвестиції за рахунок бенчмарк-ОВДП на 30.06.2025 залишаються незначними</p>
Загальний коментар	
Причини: <ul style="list-style-type: none"> ▪ обмежена диверсифікація інвесторів (зокрема, нерезидентів); ▪ недостатній обсяг інвестицій за рахунок бенчмарк-ОВДП. 	
Наслідки: <ul style="list-style-type: none"> ▪ ключовими інвесторами внутрішнього ринку виступають банки, насамперед державні, що створює ризики для ліквідності (ліквідність ринку залежить від рішень обмеженого кола вкладників) та зумовлює низьку конкуренцію (може стримувати розвиток вторинного ринку); ▪ створені ризики незалучення необхідного обсягу коштів на внутрішньому ринку для покриття дефіциту державного бюджету 	

Питання аудиту 3	Чи забезпечене Мінфіном здійснення оперативного обліку державного боргу, операцій, пов'язаних з ним, та формування звітності в ІАС «УДБ»
Критерій аудиту	В ІАС «УДБ» здійснюється оперативний облік стану державного боргу, державних запозичень, їх обслуговування, погашення та інших правочинів з державним боргом відповідно до класифікацій боргу за типами кредитора та боргового зобов'язання і формування звітності
Результат виконання	Досягнуто частково. Результати тестування кредитних договорів (угод) виявили низку порушень та недоліків при здійсненні оперативного обліку, зокрема: здійснення запозичень у різний спосіб (за результатами відбору шляхом аналізу пропозицій і визначення оптимальних умов або за підсумками переговорних процедур), первинні умови кредитних угод при внесенні інформації про зміни до умов додаткових договорів не зберігалися, не узгоджувалися показники оперативного обліку та бюджетної звітності про надходження державних зовнішніх запозичень від урядів іноземних держав та іноземних комерційних банків, Мінфіном порушувалися строки надсилання до Казначейства розпоряджень про перерахування коштів за кредитними договорами
Критерій аудиту	Витрати на обслуговування та погашення державного боргу здійснюються відповідно до кредитних договорів та нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання
Результат виконання	Досягнуто. Протягом 2022–2024 років та I півріччя 2025 року витрати на обслуговування та погашення державного боргу становили 3199 млрд гривень. Результати тестування відображення в ІАС «УДБ» умов та виконання кредитних договорів (угод) засвідчили, що витрати на обслуговування та погашення державного боргу здійснювалися відповідно до кредитних договорів та нормативно-правових актів, за якими виникають державні боргові зобов'язання
Загальний коментар	
<p>Причини:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ незабезпечення методологічного регулювання оперативного обліку державного боргу та операцій, пов'язаних з ним; ▪ недостатній рівень механізмів контролю за здійсненням оперативного обліку в ІАС «УДБ». <p>Наслідки:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ інформація щодо боргових операцій в ІАС «УДБ» відображається неповно або неправильно; ▪ відстежити в ІАС «УДБ» зміни даних щодо умов кредитних договорів та здійснити аналіз динаміки умов кредитування неможливо; ▪ не забезпечений належний моніторинг виконання умов кредитного договору та достатній контроль за виконанням кредитних договорів 	

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Бюджетний кодекс	Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI
Боргове агентство	Агентство з управління державним боргом України
бенчмарк-ОВДП	облігації внутрішньої державної позики, що зараховується банками в покриття обов'язкових резервів
ВВП	валовий внутрішній продукт
Військові облігації	облігації внутрішньої державної позики «Військові облігації»
державний борг	загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення та/або внаслідок здійснення правочинів з умовними зобов'язаннями у разі настання обставин згідно з умовами таких правочинів, за яких кредитори можуть реалізувати обмежене право вимагати від держави повернення кредитів (позик), що були надані внаслідок здійснення таких правочинів
ЄКР	єдиний казначейський рахунок
ЄС	Європейський Союз
Закон № 80	Закон України від 05 липня 1994 року № 80 «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах»
Закон № 2134	Закон України від 15 березня 2022 року № 2134-IX «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України»
Закон № 3278	Закон України від 27 липня 2023 року № 3278-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості»
Закон № 3460	Закон України від 09 листопада 2023 року № 3460-IX «Про Державний бюджет України на 2024 рік»
Закон № 3880	Закон України від 18 липня 2024 року № 3880-IX «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України»
Закон № 4336	Закон України від 27 березня 2025 року № 4336-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформації та кіберзахисту державних інформаційних ресурсів, об'єктів критичної інформаційної інфраструктури»
ІАС «УДБ»	Інформаційно-аналітична система «Управління державним боргом»
Казначейство	Державна казначейська служба України
Концепція з управління ліквідністю на 2020–2023 роки	Концепція з управління ліквідністю на 2020–2023 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.11.2020 № 1375-р
КСЗІ	комплексна система захисту інформації
МБРР	Міжнародний банк реконструкції та розвитку
МВФ	Міжнародний валютний фонд
Мінфін, Міністерство	Міністерство фінансів України
Нацбанк, НБУ	Національний банк України
ОВДП, облігації	облігації внутрішньої державної позики

ОЗДП	облігації зовнішньої державної позики
Положення про Мінфін	Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375
Положення № 81-А/19	Положення про порядок здійснення платежів з погашення та обслуговування державного боргу, його оперативного обліку та оперативного обліку заборгованості перед державою за позиками, наданими за рахунок кредитів, запозичених державою або під державні гарантії, затверджене наказом Міністерства фінансів України від 15 лютого 2001 року № 81-А та наказом Державної казначейської служби України від 16 лютого 2001 року № 19
Положення № 442	Положення про доступ до інформаційно-комунікаційної системи та інформаційних ресурсів Міністерства фінансів України, затверджене наказом Міністерства фінансів України від 15 серпня 2023 року № 442 «Про затвердження базових принципів функціонування та політики безпеки інформаційно-комунікаційної системи Міністерства фінансів України»
Порядок № 42	Порядок відображення операцій, пов'язаних з державним та гарантованим державою боргом, при плануванні та виконанні державного бюджету, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 28 січня 2004 року № 42 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 30 листопада 2010 року № 1483), зареєстрований у Міністерстві юстиції України 20 лютого 2004 року за № 228/8827 (із змінами)
Порядок № 65	Порядок розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитних рахунках, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 року № 65
Порядок № 84	Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для інформаційного забезпечення системи управління державними фінансами та електронної верифікації і моніторингу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2024 року № 84
Порядок № 590	Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 09 червня 2021 року № 590 (зі змінами)
Порядок № 815	Порядок здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2012 року № 815 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом»
Постанова № 865	постанова Кабінету Міністрів України від 31 липня 2024 року № 865 «Про здійснення у 2024 році правочинів з державним боргом і гарантованим державою боргом»
Стратегія на 2021–2024 роки	Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2021–2024 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 09 грудня 2021 року № 1291
Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки	Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р
Стратегія на 2024–2026 роки	Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2024–2026 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2023 року № 1117
Технічна специфікація	Технічна специфікація «Послуги із супроводження комп'ютерної програми «Інформаційно-аналітична система «Управління державним боргом» (додаток 2 до Договору № 13110–05/135 від 26 вересня 2023 року), затверджена заступником Міністра фінансів України з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Олександром Грубіяном та в.о. директора ТОВ «Айкюжн ІТ» Ольгою Вавіловою

