



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 16 червня 2016 року № 12-5

м. Київ

Про результати аудиту операцій, пов'язаних із вчиненням у 2015 році та протягом I кварталу 2016 року правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт «Про результати аудиту операцій, пов'язаних із вчиненням у 2015 році та протягом I кварталу 2016 року правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом». За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Аудит операцій з реструктуризації зовнішніх боргових зобов'язань засвідчив, що станом на 01.04.2016 Кабінетом Міністрів України та Міністерством фінансів України виконання вимог Закону України від 19.05.2015 № 436-VIII «Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом» (далі – Закон) забезпечено не в повному обсязі.

Так, згідно з цим Законом до 01.07.2016 передбачалося вчинення правочинів стосовно змін умов запозичень за зовнішніми державними (в т.ч. гарантованими державою) та місцевими зобов'язаннями на загальну суму 19,4 млрд дол. США. Станом на 01.04.2016 правочини проведені на суму 16,2 млрд дол. США (в т.ч. на 13 млрд дол. США забезпечено випуск нових облігацій зовнішньої державної позики (далі – ОЗДП) 2015 року та випуск державних деривативів на суму 3,2 млрд дол. США), що становить 83,5 відс. запланованого обсягу. Проте на суму 3 млрд дол. США з кредиторами так і не було досягнуто домовленості щодо реструктуризації ОЗДП 2013 року випуску.

Також на суму 430,7 млн дол. США остаточно не завершено правочину з реструктуризації передбаченого обсягу старих державних боргових зобов'язань шляхом випуску нових ОЗДП 2015 року та державних деривативів, а на суму 101,1 млн дол. США не було завершено правочинів з місцевим боргом Київської міської ради за місцевими зовнішніми запозиченнями.

Як наслідок, за поданням Мінфіну 12.04.2016 Верховна Рада України внесла зміни до Закону, згідно з якими попередньо встановлений термін його дії перенесений на невизначений строк.

За інформацією Мінфіну (лист від 01.06.2016 № 31-12020-19-13/15672), Міністерство протягом квітня 2016 року здійснило додатковий випуск і розміщення ОЗДП 2015 року з дохідністю 7,75 відс. на загальну суму 346 593 000 дол. США і державних деривативів на загальну умовну суму 84 059 000 дол. США з метою завершення реструктуризації зовнішнього державного боргу відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 912. Крім того, здійснено правочини шляхом заміни існуючого позичальника ВТБ Кепітал плс за кредитом Укравтодору з одночасним обміном кредиту на додатково випущені та розміщені ОЗДП 2015 року з дохідністю 7,75 відс. і датою погашення 01.09.2019 у розмірі 78 353 000 дол. США та додатково випущені та розміщені державні деривативи на сукупну умовну суму 25 200 000 дол. США.

Таким чином, реструктуризацію державного та гарантованого державою боргу, перелік якого було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.04.2015 № 318-р, завершено, за винятком боргу на суму 3 млрд дол. США. За цим боргом у Вищому суді Лондона розглядається позов проти України.

2. На початку 2015 року Кабінетом Міністрів України та Мінфіном за участю міжнародних радників і держателів суверенних облігацій України проведено значний обсяг підготовчих заходів і запроваджено процес реструктуризації державного і гарантованого державою боргу та місцевих боргових зобов'язань, у результаті якого має бути забезпечено зменшення тиску на платіжний баланс України та стабілізацію державного боргу в середньостроковій перспективі.

Проте процес реструктуризації боргових зобов'язань Кабінетом Міністрів України та Мінфіном не було пов'язано із розробленням стратегічних і поточних планів, які мали містити показники боргу та його управління. Так, усупереч вимогам ст. 21 Бюджетного кодексу України не розроблено проекту стратегії управління державним боргом на 2016 – 2018 роки з урахуванням змін боргових показників за результатами вчинення у 2015 році правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом.

Відповідно до пояснень Мінфіну за погодженням з Кабінетом Міністрів України термін подання Міністерством середньострокової стратегії на затвердження перенесений на 15.04.2016 у зв'язку з тим, що переговорний процес із реструктуризації випуску ОЗДП 2013 року в сумі 3 млрд дол. США та

окремих зовнішніх запозичень суб'єктів господарювання державного сектору економіки не завершений.

У порушення вимог Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 815, Мінфін не забезпечив розроблення програми управління державним боргом на 2015 рік.

3. Для вчинення правочинів стосовно зміни умов запозичень за зовнішніми борговими зобов'язаннями у 2015 році внесені певні зміни до бюджетного і податкового законодавства та Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» і створене відповідне нормативно-правове забезпечення.

Зокрема, прийнято низку постанов Кабінету Міністрів України та рішень Київської міської ради, спрямованих не лише на реструктуризацію зовнішніх боргових зобов'язань, а і на їх часткове списання (на 20 відс. визначеного розміру державних і на 25 відс. місцевих зовнішніх запозичень) шляхом запровадження на законодавчому рівні нового виду цінного паперу – державний дериватив, що розміщуватиметься державою на міжнародних фондових ринках і підтверджуватиме зобов'язання України здійснити виплати власнику цього цінного паперу в разі досягнення певних показників ВВП.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 912 «Про здійснення у 2015 році правочинів з державним та гарантованим державою боргом з метою його реструктуризації і часткового списання» та міжнародних угод з управителями та держателями державних деривативів такі цінні папери мають умовну суму, а виплати за ними будуть проводитися з 2021 по 2040 рік залежно від досягнення певних показників ВВП і показників його реального приросту за 2019-2038 роки.

Проте в умовах випуску та розміщення державних деривативів закладений і певний ризик настання моменту погашення Україною їх умовної номінальної вартості, зокрема, у випадках прийняття судових або арбітражних рішень, що не підлягають оскарженню, проти України, які було винесено в результаті порушення будь-яких зобов'язань, передбачених у Договорі про довірче управління від 12.11.2015; коли Україна не змогла усунути таке порушення (або сплатити будь-які кошти за рішеннями суду або арбітражу, пов'язаним з ними, що перевищує 50 млн дол. США) протягом 60 днів з дати рішення суду або арбітражу; до кінцевої дати дії програми МВФ (31.12.2018) був введений мораторій у зв'язку з припиненням Україною здійснення виплат за всіма державними зовнішніми запозиченнями, у тому числі новими облігаціями.

4. Протягом 2015 року та у I кварталі 2016 року Мінфіном і Казначейством забезпечено повноту обліку операцій з реструктуризації боргових зобов'язань і випуску державних деривативів.

Так, на підставі листів і доручень Мінфіну, наданих за результатами вчинення правочинів відповідно до затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 912 (зі змінами) умов випуску і розміщення

державних облігацій і деривативів, в обліку виконання загального фонду державного бюджету за 2015 рік Казначейством відображено на суму 300,2 млрд грн погашення зовнішнього державного боргу, а на суму 280,2 млрд грн – здійснення нових державних запозичень. Крім того, на суму 20 млрд грн в обліку відображено здійснені коригування розмірів боргових операцій, що, зокрема, включають списання боргу, оформлене випусками державних деривативів на суму 69 млрд гривень.

З урахуванням переоцінки курсових різниць і здійснених правочинів за зобов'язаннями Укравтодору і ДП «Конструкторське бюро «Південне» станом на 29.02.2016 розмір заборгованості за ОЗДП 2015 року становить 368,4 млрд грн, а залишок на позабалансовому обліку державних деривативів - 82,1 млрд гривень.

5. Результати аудиту засвідчили, що проведена протягом 2015 року та у I кварталі 2016 року реструктуризація зовнішніх державних і гарантованих державою та місцевих запозичень хоча і зменшила в короткостроковій перспективі навантаження на державний бюджет, проте не мала суттєвого впливу на розв'язання боргової проблеми України в цілому.

Відсутність надійних неборгових джерел фінансування державного бюджету, продовження протягом 2015 року залучення нових державних запозичень і стала тенденція до девальвації гривні спричинили, навіть при здійсненні заходів із реструктуризації державного і гарантованого державою боргу, зростання загального обсягу державного і гарантованого державою боргу в національній валюті.

Незважаючи на те, що номінований у доларах США розмір державного та гарантованого державою боргу станом на 31.12.2015 відносно 2014 року зменшився на 4,3 млрд, у національній валюті його загальний розмір зріс на 42,8 відс. - до 1 трлн 571,8 млрд грн, а витрат державного бюджету на погашення й обслуговування державного боргу порівняно з 2014 роком збільшилися на 15,6 відс. - до 195,2 млрд гривень.

Причиною цього, в першу чергу, є те, що станом на 31.12.2015 відносно 2014 року на 4,6 млрд дол. США досягнуто збільшення зовнішньої складової державного та гарантованого державою боргу, зумовлене, зокрема, і переведенням місцевого боргу Київської міської ради до державного боргу.

6. Незважаючи на те, що результати операцій, пов'язаних із вчиненням у 2015 році правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом, не забезпечили миттєвих позитивних зрушень у політиці боргової безпеки України, міжнародним фінансовим товариством вони сприйняті оптимістично.

Так, якщо на початку 2015 року після оголошення про необхідність здійснення правочину з державним та гарантованим державою боргом суверенні кредитні рейтинги України відповідно до методології міжнародних рейтингових агентств були понижені до рівня «вибірковий дефолт» (Moody's з «Aa1» до «Ca», Standard & Poor's з «CC» до «SD», Fitch з «C» до «RD», R&I з

«ССС» до «СС»), то за результатами проведення реструктуризації кредитні рейтинги України були підвищені всіма рейтинговими агентствами (Moody's з «Са» до «Саа3», Standard & Poor's з «SD» до «В-», Fitch з «RD» до «ССС», R&I з «СС» до «ССС-»).

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт «Про результати аудиту операцій, пов'язаних із вчиненням у 2015 році та протягом I кварталу 2016 року правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державною боргом» затвердити.

2. Інформацію про результати аудиту операцій, пов'язаних із вчиненням у 2015 році та протягом I кварталу 2016 року правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державною боргом, надіслати Верховній Раді України.

3. Звіт «Про результати аудиту операцій, пов'язаних із вчиненням у 2015 році та протягом I кварталу 2016 року правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державною боргом» надіслати Комітету Верховної Ради України з питань фінансової політики і банківської діяльності.

4. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту операцій, пов'язаних із вчиненням у 2015 році та протягом I кварталу 2016 року правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державною боргом, надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

- забезпечити повноту реструктуризації боргу в обсягах, передбачених Законом України від 19.05.2015 № 436-VIII «Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державною боргом та місцевим боргом»;

- забезпечити прийняття стратегії управління державним боргом з урахування впливу операцій, пов'язаних із реструктуризацією боргу.

5. Рішення Рахункової палати про результати аудиту операцій, пов'язаних із вчиненням у 2015 році та протягом I кварталу 2016 року правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державною боргом, і Звіт надіслати Міністерству фінансів України і рекомендувати:

- здійснити об'єктивну оцінку обсягів умовного боргу та його впливу на державні фінанси. Визначити, класифікувати і взяти до уваги весь спектр умовних зобов'язань, які можуть у майбутньому перетворитися на фактичні і призвести до необхідності виплати значних коштів із державного бюджету;

- забезпечити висвітлення на сайті Міністерства всебічної, достовірної та оперативної інформації про стан складових державного боргу.

6. Оприлюднити рішення Рахункової палати та результати його розгляду об'єктом контролю на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Пилипенка В.П.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута