

Аудит відповідності на тему «Управління державним боргом»

(рішення Рахункової палати від 11 листопада 2025 року № 27-1)

ОБ'ЄКТИ КОНТРОЛЮ:

- Міністерство фінансів України

ПЕРІОД АУДИТУ:

2023–2024 роки,
січень–червень 2025 року,
(для порівняння окремих
показників — 2022 рік)

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.

Станом на 30.06.2025 державний борг України становив 7402,5 млрд грн (177,8 млрд дол. США), що у 3,1 раза перевищує відповідний показник на початок 2022 року. Співвідношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до номінального валового внутрішнього продукту (далі — ВВП) на цю дату становило 90,9%.

Основним джерелом фінансування державного бюджету протягом 2022–2024 років та I півріччя 2025 року були державні зовнішні запозичення у сумі 4314,5 млрд гривень. Частка таких запозичень у загальному обсязі зростає з 46,8% у 2022 році до 74,9% у 2024 році. За рахунок державних внутрішніх запозичень до загального фонду державного бюджету протягом цього періоду надійшло 2120,4 млрд гривень. Отже, борговий портфель України залежний від зовнішніх кредиторів та має підвищені валютні ризики і ризики рефінансування, обмежені можливостями внутрішнього ринку, що, відповідно, ускладнює управління борговою стійкістю у довгостроковій перспективі.

Водночас Міністерством фінансів України (далі — Мінфін) не створений цілісний механізм взаємодії між процесами, управлінські функції управління державним боргом через визначені процеси та автоматизовані системи не координуються. Як наслідок, управління державним боргом не функціонує як єдиний узгоджений механізм, що свідчить про несистемність та некоординованість дій у процесі такого управління.

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

- 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;
- Внаслідок незастосування норм Бюджетного кодексу України, 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 України, індикатори боргових ризиків для покращення управління державним боргом чинними нормативно-правовими актами не встановлені. Як результат, управління

державним боргом більше зосереджене на подоланні поточних проблем або викликів, ніж на їх запобіганні;

- Мінфіном не забезпечене впровадження автоматизованої системи прийняття рішень з управління ліквідністю, не затверджено методику прогнозування руху коштів ЄКР і валютних рахунків Казначейства, не розраховується оптимальний щоденний залишок коштів на ЄКР (грошовий буфер). Це ускладнює відстеження грошових потоків, прогнозування дефіциту коштів та своєчасне погашення зобов'язань, що є особливо важливим у період дії воєнного стану;
- оперативний облік державного боргу та правочинів з ним здійснювався в ІАС «УДБ», яка функціонує без відповідного Порядку та комплексної системи захисту інформації. Не затверджено і Порядок обміну даними між Мінфіном і Казначейством.

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;
- Пришвидшити розробку та впровадження інформаційної системи прогнозування руху коштів на ЄКР та валютних рахунках Казначейства для належного управління ліквідністю.
- 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.
- Розглянути питання щодо:
 - розроблення єдиного цілісного документа, що, зокрема, визначатиме цілі, заходи та інструменти управління державним боргом для забезпечення управління державним боргом, дотримання принципу публічності та прозорості;
 - визначення та використання індикаторів боргових ризиків для удосконалення системи управління борговими ризиками;
 - 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;
 - підготовки та оприлюднення щорічного звіту про результати управління державним боргом та гарантованим державою боргом для забезпечення прозорості, підзвітності та контролю над борговою політикою держави.

РЕАГУВАННЯ

- ✓ Мінфіном розроблено План заходів реагування на рішення Рахункової палати від 11 листопада 2025 року № 27-1 «Про розгляд Звіту про результати аудиту відповідності на тему «Управління державним боргом». Виконання рекомендацій Рахункової палати розпочато.
- ✓ Постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2025 року № 1716 затверджено Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2026–2028 роки, яка визначає цілі, заходи та інструменти управління державним боргом для забезпечення управління державним боргом, дотримання принципу публічності та прозорості. Також зазначеною постановою визнано такою, що втратила чинність постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2012 року № 815 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом».