

Як підготуватись до візиту аудиторів? Що слід знати та як правильно діяти уповноваженій особі

Напевно кожному, хто займається закупівлями, знайоме це відчуття, коли дізнаєшся про запланований аудит проведених процедур закупівель. І одразу перед уповноваженою особою постають хвилюючі питання: хто може перевіряти, на підставі чого призначається перевірка, у який строк вона проводиться, що саме будуть перевіряти, як правильно підготуватись, які документи надати перевіряючим, що вони мають право робити, а що ні, і головне, як зробити так, щоб до мене не було жодних зайвих питань, зауважень та претензій?

У цій статті ми спробуємо відповісти на ці важливі питання та допомогти вам якнайкраще підготуватись до можливих аудиторських перевірок та уникнути небажаних проблем. Отже, поїхали!

Хто може бути аудитором

Аудит — це зовнішня незалежна перевірка правильності проведення процедур публічних закупівель уповноваженою особою, причому перевірятись можуть як успішно проведені закупівлі, по яких були укладені договори, так і закупівлі, які з певних причин не відбулися. Тому перш за все розберімося, хто саме може бути аудитором публічних закупівель, тобто з ким уповноваженій особі доведеться мати справу.

Відповідно до частини 4 статті 7 Закону України «[Про публічні закупівлі](#)» (далі — Закон) контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень здійснюють Рахункова палата, Антимонопольний комітет України та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, а також, відповідно до частини 5 статті 7 Закону, громадяни та громадські організації.

Також у замовника може бути свій **внутрішній контроль всередині організації**, що регламентується його внутрішніми організаційно-розпорядчими документами. Але хто з них може проводити аудит, тобто перевірку закупівель, здійснених уповноваженою особою?

По-перше, треба чітко розрізняти аудит закупівель та моніторинг закупівель.

Фактично аудит проводиться по вже проведених закупівлях, а моніторинг здійснюється безпосередньо під час закупівель, хоч і те, і те є інструментом контролю за процесом публічних закупівель.

Відповідно до абзацу 2 частини 1 статті 8 Закону моніторинг процедури закупівлі здійснюється протягом проведення процедури закупівлі, укладення договору про

закупівлю та його дії. Таким чином, ДАСУ може проводити моніторинг процедури закупівлі до закінчення дії договору про закупівлю, про яке замовник сигналізує в електронній системі закупівель шляхом звітування про виконання договору про закупівлю.

Оскільки у нашому випадку йдеться саме про аудит, тобто про контроль за вже проведеними процедурами закупівель, то такий контроль, відповідно до Закону, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, яким є Державна аудиторська служба України (далі — Держаудитслужба) згідно з пунктом 1 Положення про Держаудитслужбу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України [від 03.02.2016 № 43](#) зі змінами (далі — Положення); постановою КМУ [від 01.08.2013 № 631](#) «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» (далі — Положення № 631).

Таким чином, **основним аудитором публічних закупівель є Держаудитслужба**, з представниками якої в першу чергу і доведеться спілкуватись уповноваженій особі під час перевірок.

Крім цього, у замовника також може бути свій внутрішній аудит, який зазвичай проводить спеціально створений для цього контролюючий підрозділ, зазвичай це відділ чи управління внутрішнього контролю організації тощо.

Що стосується громадського контролю за публічними закупівлями, то громадяни та громадські організації мають доступ до всієї публічної інформації, яка оприлюднюється в електронній системі закупівель по кожній процедурі, та можуть здійснювати свій контроль саме таким чином. Але громадський контроль не має повноважень для проведення власного аудиту, він лише надає змогу в разі виявлення підозри щодо порушень звернутись до контролюючих органів (наприклад, до Держаудитслужби) для проведення перевірки.

Підсумовуючи викладене, робимо висновок, що *аудиторами, які здійснюють перевірки проведених процедур закупівель, можуть бути або уповноважені на це працівники Держаудитслужби, або внутрішні перевіряючі замовника (у разі наявності таких).*

Які підстави для проведення аудиту?

Підставами для проведення перевірки (аудиту) Держаудитслужбою, згідно з пунктом 4 Положення № 631, є:

виникнення потреби в документальній та фактичній перевірці питань, які не можуть бути перевірені під час моніторингу процедури закупівлі, а саме:

— укладення договору (договорів) до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель відповідно до вимог законодавства;



— стану виконання умов договору, внесення змін до нього, у тому числі вимог щодо якості, кількості (обсягів) предмета закупівлі, ціни договору;

— поділу предмета закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедур закупівель/спрощених закупівель у визначеному законодавством порядку;

наявність доручення або рішення Кабінету Міністрів України, Мінфіну щодо проведення перевірки закупівель;

виявлення органом державного фінансового контролю вищого рівня під час перевірки (у порядку здійснення контролю за достовірністю висновків органу державного фінансового контролю нижчого рівня) актів перевірки закупівель/висновків про результати моніторингу процедури закупівлі невідповідності їх змісту вимогам законодавства. Перевірка закупівель може бути ініційована органом державного фінансового контролю вищого рівня, якщо розпочато дисциплінарне провадження стосовно посадових або службових осіб органу державного фінансового контролю нижчого рівня, які проводили перевірку закупівель, моніторинг процедури закупівлі, або у разі повідомлення їм про підозру у вчиненні кримінального правопорушення.

Завантажуйте [шпаргалку уповноваженої особи замовника про відповідальність](#).

Підставами для проведення внутрішнього аудиту замовника теоретично може бути що завгодно, наприклад щорічний план перевірок тощо.

Як бачимо, причин для ініціювання аудиту досить багато, але серед них треба виділити основну, яка застосовується на практиці дуже часто для профілактичної перевірки добросовісності стану виконання умов договору з обох сторін.

Практика говорить, що, якщо закупівля здійснювалась на значну суму коштів і разом з цим має суспільну значущість, а особливо якщо вона ще й на додачу висвітлювалась у засобах масової інформації, ймовірність ініціювання перевірки такої закупівлі Держаудитслужбою по укладеному договору є дуже високою.

Таким чином, уповноваженій особі потрібно бути завжди готовою до можливого аудиту проведених нею закупівель, адже законодавчих підстав для цього достатньо.

Окремо слід зазначити, що перевірка (аудит) може бути проведена по всіх закупівлях, у тому числі по тих, по яких Держаудитслужбою вже проводився моніторинг, але строки проведення аудиту таких закупівель будуть меншими.

У які строки проводиться аудит?

Строк проведення аудиторської перевірки Держаудитслужбою встановлений пунктом 11 Порядку № 631 та в загальному випадку складає до 20 робочих днів, а у випадку проведення аудиту по закупівлі, по якій вже проводився моніторинг, не повинен перевищувати 10 робочих днів, але може бути продовжений до 40 та 20 робочих днів відповідно (пункт 20 Порядку № 631).

Строк проведення внутрішньої аудиторської перевірки замовника регламентується його внутрішніми організаційно-розпорядчими документами, але з урахуванням обсягу передбачених програмою перевірки питань у межах 20 робочих днів.

Завантажуйте також [шпаргалку щодо строків, визначених законодавством у сфері публічних закупівель у відкритих торгах з Особливостями](#).

За який період аудитор може вимагати документи для перевірки

Тепер нам треба розібратися з глибиною (давністю) проведення аудиту, тобто **за який період аудитор може вимагати документи для перевірки**. Законодавець прямо не встановлює максимального строку давності перевірок публічних закупівель. Але тут потрібно врахувати, що:

по-перше, Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає можливість притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель впродовж двох років з дати їх вчинення;

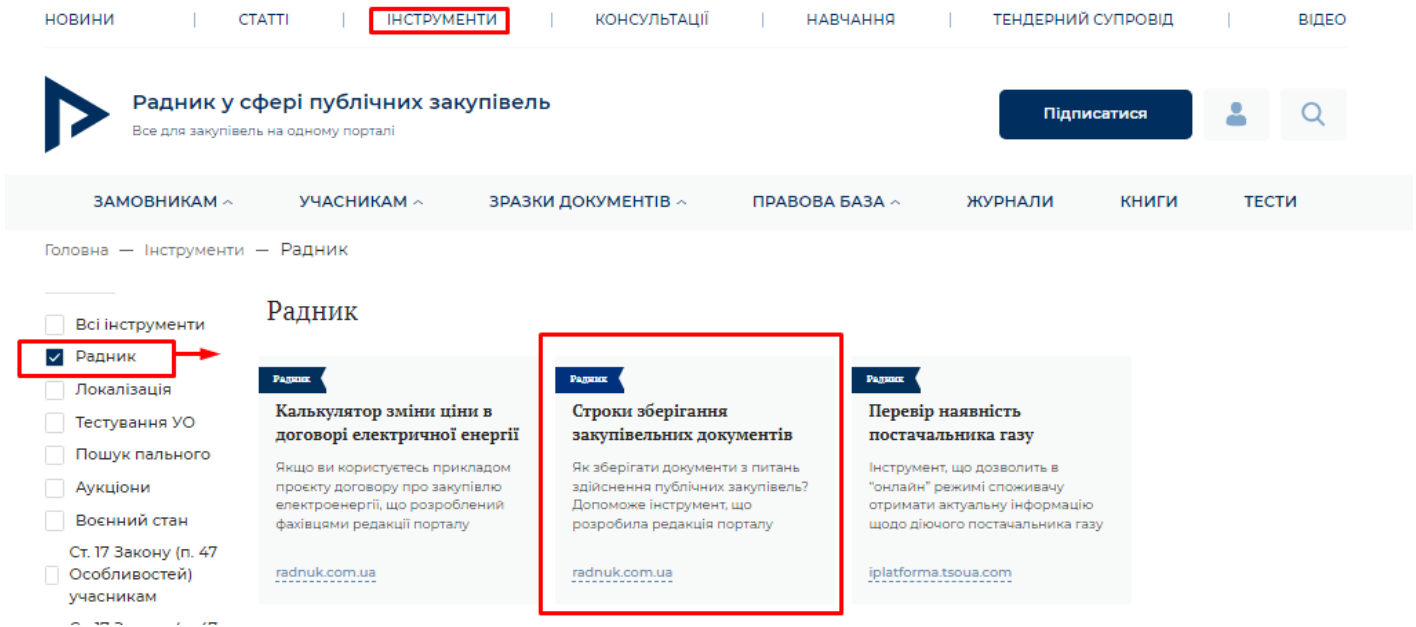
по-друге, Кримінальний кодекс України передбачає строк давності притягнення до відповідальності за економічні злочини та незаконне збагачення впродовж трьох років з дати їх вчинення.

Враховуючи зазначене, **строк давності проведення закупівель, які потенційно можуть зацікавити перевіряючих Держаудитслужби, зазвичай не буде перевищувати трьох років**. Що стосується внутрішнього аудиту замовника, то тут все визначається його внутрішніми організаційно-розпорядчими документами, але знову ж таки максимальна межа глибини перевірки скоріш за все не буде перевищувати трьох років.

З огляду на вищезазначене можна сформулювати таке просте правило для уповноваженої особи: зберігайте документи по проведеній процедурі закупівлі та будьте готові до аудиторської перевірки впродовж трьох років з дня її

завершення (успішного чи неуспішного — неважливо).

Водночас уповноваженій особі обов'язково слід пам'ятати про максимальний строк зберігання документів по проведених процедурах закупівель (навіть якщо ці документи вже не зацікавлять аудиторів). Тут вам стане у пригоді інструмент від Радника «Строки зберігання закупівельних документів»:



Також слід звернути увагу на те, що пункт 5 статті 12 Закону передбачає строк зберігання інформації по всіх процедурах закупівель в електронній системі не менше 10 років. Додатково маєте нагоду завантажити [шпаргалку щодо строків зберігання документів з публічних закупівель](#).

Програма аудиту: що саме може перевіряти аудитор

Мабуть, це головне питання, яке нам треба розглянути: що саме може перевіряти аудитор, тобто які документи він може від вас як від уповноваженої особи вимагати?

Будь-який аудит (перевірка) Держаудитслужби починається зі складання перевіряючими **програми перевірки закупівель**, у якій зазначаються найменування замовника, тема, період перевірки та питання, що підлягають перевірці відповідно до компетенції органу державного фінансового контролю (Держаудитслужби).

Програма затверджується керівником органу державного фінансового контролю або його заступником (пункт 8 Порядку). Один примірник програми перевірки видається керівникові замовника чи його заступникові під розписку, тобто уповноважена особа замовника зможе заздалегідь ознайомитись із програмою перевірки та підготуватись до неї.

Як же відбувається перевірка Держаудитслужби? Цей процес регламентований Порядком, а саме пунктами:

16) Під час проведення перевірки закупівель проводиться документальна та/або фактична перевірка питань програми перевірки закупівель, а також аналіз інформації щодо проведення процедур закупівель, розміщеної в електронній системі закупівель, та інформації, що міститься в державних реєстрах та базах даних, відкритих для доступу органу державного фінансового контролю;

17) Під час документальної перевірки здійснюється контроль за дотриманням законодавства про закупівлі шляхом вивчення документів замовника. У разі ведення документообігу з використанням електронних засобів зберігання та обробки інформації керівником замовника або уповноваженою ним особою забезпечується безперешкодний доступ посадових осіб органу державного фінансового контролю до електронних документів та у разі потреби подання їх завірених копій на паперовому носії.

Аналіз інформації щодо проведення процедур закупівель, розміщеної в електронній системі закупівель, проводиться за місцезнаходженням органу державного фінансового контролю або замовника.

На письмову вимогу посадової особи органу державного фінансового контролю керівник замовника або уповноважена ним особа подає у трьох примірниках завірених копій документів, у тому числі тих, які не розміщено в електронній системі закупівель, що, зокрема, підтверджують факти виявлення порушень.

У разі потреби подання копій бухгалтерських документів забезпечує головний бухгалтер чи його заступник або уповноважена на це посадова особа замовника;

18) Фактична перевірка здійснюється під час проведення перевірки закупівель шляхом інвентаризації, обстеження та контрольованого обміру закуплених (отриманих) замовником товарно-матеріальних цінностей, робіт, послуг та проведення інших дій відповідно до повноважень органу державного фінансового контролю. При цьому замовник забезпечує доступ на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення, що належать замовнику або використовуються ним.

Посадові особи органу державного фінансового контролю мають право вимагати від керівника замовника або його заступника створення належних умов для проведення фактичної перевірки за участю матеріально відповідальних осіб замовника, а в разі перевірки обсягу виконаних робіт — також представників суб'єкта господарювання — виконавця робіт.

Як бачимо з наведеного, до програми перевірки Держаудитслужбою може увійти дослідження будь-яких документів та фактів, що стосуються як процесу проведення процедури закупівлі, так і процесу виконання договору, укладеного за результатами цієї закупівлі.

Що ж стосується внутрішнього аудиту замовника, то в цьому випадку процес

регламентується його внутрішніми організаційно-розпорядчими документами, але він не буде суттєво відрізнятися від перевірки, яка проводиться Держаудитслужбою. Загальне правило тут таке: перевіряти можуть абсолютно всі документи, що мають відношення до процедури закупівлі та укладеного за її результатами договору.

З практичного досвіду зафіксуємо, що уповноваженій особі для забезпечення себе від неприємностей рекомендується по кожній закупівлі зберігати та бути готовими надати аудиторам такі основні види документів, що стосуються закупівлі та укладеного по ній договору (якщо закупівля пройшла успішно):

Технічна специфікація, обґрунтування визначення очікуваної вартості з додатками до нього (комерційні пропозиції учасників тощо), проєкт договору, інші вимоги до учасників, тобто повний комплект тендерної документації.

Усі протоколи рішень уповноваженої особи та інших документів, що склалися під час проведення процедури закупівлі з усіма додатками (супутніми документами), такими як рішення про внесення змін до тендерної документації, про визначення переможця тощо.

Укладений договір з усіма додатками, додатковими угодами (якщо є) та супутніми документами.

Документи, що складаються сторонами під час виконання договору (передбачені договором) та підтверджують його виконання (рахунки, акти, видаткові накладні тощо).

За умови оперативного та своєчасного надання цих документів у перевіряючих Держаудитслужби не виникне зайвих питань до уповноваженої особи замовника, і вони зможуть швидко встановити об'єктивну картину по предмету своєї перевірки та надати обґрунтований висновок (результат).

Як оформлюються результати аудиту

І наостанок розглянемо, що ж ми як замовник та уповноважена особа отримаємо в результаті аудиту. Якщо перевірка проводиться Держаудитслужбою, то відповідно до пункту 26 Порядку **результати перевірки закупівель викладаються в акті перевірки.**

Пунктом 27 Порядку передбачено, що з боку замовника з актом ознайомлюються та підписують його керівник замовника, голова тендерного комітету чи уповноважена особа (особи), головний бухгалтер замовника, а у разі їх відсутності — інші уповноважені на виконання їхніх функцій особи, а з боку Держаудитслужби — посадова особа, яка проводила перевірку.

При цьому замовнику обов'язково слід пам'ятати, що відповідно до пункту 28 Порядку **результати перевірки** закупівель, проведеної органом державного фінансового контролю, **можуть бути оскаржені замовником**, щодо якого проведено перевірку, у передбаченому законом порядку.

Порядок оформлення внутрішнього аудиту визначається замовником, але зазвичай він також оформлюється саме актом перевірки.

Резюме

Ось ми з вами й розглянули весь процес аудиту від початку до кінця. Як бачимо, все не так вже й страшно, як може спершу здатись. Головне правило успіху для уповноваженої особи — ретельно зберігати у законодавчо встановлені строки та в систематизованому вигляді всі документи, що мають відношення до процедур закупівель та укладених по них договорів.

Підсумовуючи вищевикладене, сформулюємо у зручному табличному вигляді пам'ятку для уповноваженої особи «Проведення аудиту публічних закупівель», яка може стати вашим повсякденним помічником та керівництвом до дій:

Аудитор	Держаудитслужба	Підрозділ внутрішнього контролю
<i>Підстави для проведення аудиту</i>	<ul style="list-style-type: none">• Виникнення потреби у документальній та фактичній перевірці питань, які не можуть бути перевірені під час моніторингу процедури закупівлі;• наявність доручення або рішення Кабінету Міністрів України, Мінфіну щодо проведення перевірки закупівель;• виявлення органом державного фінансового контролю вищого рівня під час перевірки актів перевірки закупівель/висновків про результати моніторингу процедури закупівлі невідповідності їх змісту вимогам законодавства	Визначаються внутрішніми організаційно-розпорядчими документами, наприклад щорічним планом перевірок

<i>Строки проведення аудиту</i>	<ul style="list-style-type: none">• Для закупівель без проведеного моніторингу — 20 робочих днів з можливістю продовження до 40;• для закупівель з проведеним моніторингом — 10 робочих днів з можливістю продовження до 20	Визначаються внутрішніми організаційно-розпорядчими документами
<i>Давність аудиторської перевірки (за який період аудитор може вимагати документи для перевірки)</i>	Орієнтовно три роки	
<i>Документи, які можуть перевірятись</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Технічна специфікація, обґрунтування визначення очікуваної вартості з додатками до нього (комерційні пропозиції учасників тощо), проект договору, інші вимоги до учасників, тобто повний комплект тендерної документації.2. Усі протоколи рішень уповноваженої особи та інших документів, що склалися під час проведення процедури закупівлі з усіма додатками (супутніми документами), такими як рішення про внесення змін до тендерної документації, про визначення переможця тощо.3. Укладений договір з усіма додатками, додатковими угодами (якщо є) та супутніми документами.4. Документи, що складаються сторонами під час виконання договору (передбачені договором) та підтверджують його виконання (рахунки, акти, видаткові накладні тощо).	
<i>Результат аудиту</i>	Викладається в акті перевірки	

Додатково читайте:

[«Чи можуть притягнути до відповідальності за порушення вимог Закону, які не передбачені в статті 164-14 КУпАП»;](#)

[«Плановий аудит виявив нераціональне використання бюджетних коштів: огляд ситуації»;](#)

[«Що здебільшого перевіряє ДАСУ в моніторингах спрощених закупівель та закупівель без використання ЕСЗ».](#)