

# ТЕХНІКО- ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ АВТОМАТИЗОВАНОЇ СИСТЕМИ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Експерти Проєкту ЄС «Право-Justice»:

Іван ШЕРСТЮК

Наталія КОВАЛКО

липень 2020



THIS PROJECT IS FUNDED BY  
THE EUROPEAN UNION



CENTRAL PROJECT  
MANAGEMENT  
AGENCY



Цю публікацію зроблено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є відповідальністю Проєкту ЄС «Право-Justice» і не обов'язково відображає офіційну позицію Європейського Союзу.



THIS PROJECT IS FUNDED BY  
THE EUROPEAN UNION



CENTRAL PROJECT  
MANAGEMENT  
AGENCY



**PRAVO-JUSTICE**

## ЗМІСТ

<b>АБРЕВІАТУРИ</b> .....	<b>4</b>
<b>ВСТУП</b> .....	<b>5</b>
<b>ОГЛЯД</b> .....	<b>6</b>
Історія.....	6
На сьогодні.....	6
База користувачів.....	6
<b>ЗВОРОТНИЙ ЗВ'ЯЗОК</b> .....	<b>7</b>
Незначні недосконалості .....	7
Обов'язкові вдосконалення.....	7
Посилення сумісності .....	8
P0 – Автоматичне блокування рахунків.....	8
P0 – Реєстр виконавчих документів .....	9
P0 – Казначейство та банки.....	9
P1 – СЕТАМ.....	9
P1 – Державний реєстр обтяжень рухомого майна .....	10
P2 – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку .....	10
P2 – Єдиний реєстр боржників .....	10
P2 – Державна прикордонна служба України.....	10
<b>АПВУ</b> .....	<b>11</b>
<b>НАІС</b> .....	<b>11</b>
<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ</b> .....	<b>12</b>
Зміна парадигми: АСВП - це система, а не реєстр.....	12
Орієнтація на користувача .....	12
Уніфікувати сумісність.....	13
Єдиний державний реєстр виконавчих документів .....	13
Арбітражні керуючі .....	13
Стороннє програмне забезпечення .....	14
СЕВ ОБВ .....	14



## АБРЕВІАТУРИ

<b>АСВП</b>	Автоматизована система виконавчого провадження
<b>НАІС</b>	Державне підприємство «Національні інформаційні системи»
<b>АПВУ</b>	Асоціація приватних виконавців України
<b>ДВС</b>	Державна виконавча служба України
<b>МВС</b>	Міністерство внутрішніх справ України
<b>Є-Казна</b>	Програмне забезпечення для взаємодії з Казначейством України
<b>ЄДРВП</b>	Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень
<b>СЕВ ОВВ</b>	Система електронної взаємодії органів виконавчої влади
<b>Трембіта</b>	Система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів
<b>ЄСІТС</b>	Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система



THIS PROJECT IS FUNDED BY  
THE EUROPEAN UNION



CENTRAL PROJECT  
MANAGEMENT  
AGENCY



## ВСТУП

**Основне завдання** цього техніко-економічного аналізу це виявити та проаналізувати недосконалості у роботі АСВП, а також запропонувати подальші реалістичні способи їхнього покращення.

Під час підготовки цього аналізу організовано **ряд зустрічей** з:

- Представниками АПВУ;
- Представниками Державної виконавчої служби Київської області;
- Представниками НАІС.



THIS PROJECT IS FUNDED BY  
THE EUROPEAN UNION



CENTRAL PROJECT  
MANAGEMENT  
AGENCY



## ОГЛЯД

### Історія

Роботи щодо розробки АСВП розпочалися 28 вересня 2016 року, а перша робоча версія з'явилася вже через 3 місяці, 5 січня 2017 року. Контракт на розробку підписано з компанією «Айкюжн ІТ» на 1 рік загальною сумою 27,5 млн грн, що на той час було еквівалентно майже 1 млн євро. Відтоді **компанія «Айкюжн ІТ» продовжує розвивати АСВП на постійній основі.**

Ще в 2016 році для щоденної роботи виконавці вже використовували ІТ-рішення під назвою Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень (далі - ЄДРВП), тому **АСВП створювався не з нуля, а скоріше як глобальне оновлення ЄДРВП.** Справедливо буде констатувати, що половина функціональності ЄДРВП перейшла до АСВП, основні зміни були внесені до комплексу технологій: АСВП стала веб-орієнтована на основі модульного рішення UnityBase, яке просувала «Айкюжн ІТ».

### На сьогодні

**НАІС виконує роль Замовника, встановлює вимоги, керує контрактами та приймає результати розробки.** АСВП досі розробляє компанія «Айкюжн ІТ», над проектом працює 10 осіб: 3 аналітики, 2 тестувальники та 5 розробників. У цьому процесі також задіяні 2 представники з НАІС, обидва – аналітики. Для управління розробкою використовується програмне забезпечення JIRA, прийом результатів розробки проводиться у тестовому середовищі, що підтримує НАІС. Намагаються робити щомісячні релізи.

Створено резервну копію всієї інформації з ЄДРВП, яка досі доступна у АСВП з певними обмеженнями.

### База користувачів

Всього внутрішніх користувачів близько 5000, з них 4500 користувачів-державних службовців, включаючи державних виконавців, бухгалтерів та діловодів. Також з 2016 року, коли був запроваджений інститут приватних виконавців, в системі налічується 500 користувачів приватного сектору – приватних виконавців та їх помічників.

Усі вони щодня використовують АСВП, оскільки згідно із законом, **кожне виконавче провадження потрібно реєструвати та вести за допомогою АСВП.**

Боржник та кредитор мають можливість веб-доступу до виконавчого провадження. Це режим доступу лише для перегляду, щоб відстежувати поточний стан провадження. Параметри доступу зазначаються в постанові про відкриття виконавчого провадження.

## ЗВОРОТНИЙ ЗВ'ЯЗОК

Під час роботи над цим аналізом опитано декілька державних виконавців, бухгалтерів, діловодів, а також отримано узагальнений зворотний зв'язок від приватних виконавців через АПВУ. **Було отримано 56 запитів на покращення від державних виконавців та 99 від приватних виконавців.** Таким чином, спільнота користувачів активна, і вони чітко знають, як має розвиватися АСВП.

Важливо зазначити, що більшість запитів перетинаються. Це чітко показує, що і приватні виконавці, і державні виконавці мають майже однакові бізнес-процеси.

Отриманий зворотний зв'язок можна згрупувати у такі *3 категорії: незначні недосконалості, обов'язкове вдосконалення та посилення сумісності.*

### Незначні недосконалості

Відносно невеликий розділ, але ці помилки очевидні і **їх потрібно вирішити найближчим часом.**

- Закон більше не вимагає авансування відкриття виконавчого провадження, однак, це все ще відображається в АСВП.
- Функція пошуку у вхідній пошті не працює, назва підрозділу автоматично не відображається.
- Неможливо повторно створити супровідний лист у межах того ж виконавчого провадження.
- При створенні супровідного листа, номер виконавчого провадження та назва постанови не заповнюються автоматично. Кожен раз виконавцю доводиться вводити ці дані вручну.

### Обов'язкові вдосконалення

У цей розділ потрапило найбільше запитів на нові функції, що покликані підвищити ефективність.

- **Відсутність шаблонів.** В АСВП є механізм роботи з шаблонами, однак користувачі стверджують, що він досить обмежений, наприклад, шаблони, такі як доручення на проведення виконавчих дій, лист сторонам чи заява про роз'яснення судового рішення повністю відсутні. Рішення наразі – користувачі використовують MS Word, де вони вручну створюють схожий за виглядом документ, заповнюють його, друкують, сканують, а потім додають у виконавче провадження у форматі pdf. Відповідний департамент Міністерства юстиції має розробити та затвердити виключний перелік шаблонів, які будуть доступні в АСВП.
- **Реєстр вихідної кореспонденції не друкує конверти.** Чинні норми вимагають, щоб діловоди формували цей реєстр, але насправді цього не відбувається. Вони використовують програмне забезпечення сторонніх виробників, як то Envelope для управління реєстром вихідної кореспонденції і не ведуть його в АСВП.



- **Автоматичне планування завдань cron.** Інструкція з організації примусового виконання рішень, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 2 квітня 2012 р. № 512/5 (із змінами, внесеними наказом Міністерства юстиції України від 29 вересня 2016 р. № 2832/5) (далі – Інструкція), передбачає, що кожні 2 тижні виконавець повинен надсилати запит про оновлення даних до Державної податкової служби України. Нині це робиться так: вручну відкривають кожну справу виконавчого провадження через АСВП та вручну відправляють ці запити. Тому пропонується це автоматизувати.
- **Сповіщення.** Немає сповіщень про отримання відповіді на раніше поданий електронний запит.
- **Зведене виконавче провадження.** Повністю відсутня функція розділення коштів, як і відповідний шаблон. Це стала формула, визначена в Інструкції, яку виконавцям доводиться створювати в MS Excel.
- **Виявлення паралельного виконавчого провадження.** Кілька державних виконавців з різних підрозділів можуть виконувати судові рішення щодо одного і того ж боржника одночасно, навіть не підозрюючи про це.
- **Робота з архівом.** Пошук інформації про боржника не враховує архівні провадження, в архівне провадження неможливо додати документ.

Беручи до уваги вищезазначене, пропонується внести зміни до таких нормативно-правових актів:

- Закон України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII;
- Інструкція з організації примусового виконання рішень, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 2 квітня 2012 р. № 512/5 (із змінами, внесеними наказом Міністерства юстиції України від 29 вересня 2016 р. № 2832/5);
- Положення про автоматизовану систему виконавчого провадження, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 5 серпня 2016 р. № 2432/5;
- Правила ведення діловодства та архіву в органах державної виконавчої служби та приватними виконавцями, затверджені наказом Міністерства юстиції України від 7 червня 2017 року № 1829/5.

## Посилення сумісності

Це надзвичайно важлива частина зворотного зв'язку, але водночас складна в досягненні, оскільки для її врегулювання необхідна участь не тільки НАІСа та Міністерства юстиції України, а й інших органів державної влади. Кожна функціональність позначена P0-P2, що відображає її пріоритет, коли P0 має найбільший, а P2 відповідно найменший пріоритет.

### P0 – Автоматичне блокування рахунків

**Як є:** Наразі автоматичне блокування активів боржників (юридичних та фізичних осіб) можливе лише на рахунках, відкритих у Приватбанку та Універсал банку.



В інших банківських установах блокування активів здійснюється шляхом надсилання постанови про арешт коштів боржника на поштові адреси банків у паперовій формі рекомендованою кореспонденцією.

**Як має бути:** замінити паперові запити на електронні. Переговори з цього приводу повинні здійснюватися НАІСом/Міністерством юстиції України, бажано, з Національним банком України для оновлення необхідних процесуальних дій та документів.

**НАІС:** розроблено відповідний API, ще 20 банків перебувають у тестовому режимі електронного обміну документами. Однак немає конкретних часових рамок, адже на даний момент підключення до API – це бажання банку, а не нормативно затверджений обов'язок.

## **R0 – Реєстр виконавчих документів**

**Як є:** Кожен раз, коли кредитор хоче розпочати виконавче провадження, йому/їй потрібно отримати від суду паперовий оригінал виконавчого документа, а потім фізично доставити її до відповідного управління ДВС або приватного виконавця. Далі для початку виконавчого провадження загальна канцелярія ДВС, використовуючи цю паперову копію або через пошук в Єдиному реєстрі судових рішень, вручну вводить дані в АСВП. Як тільки на виконавця розписується новостворене виконавче провадження, йому/їй потрібно вручну створити та запустити запити про блокування активів.

Для приватних виконавців ці дії менш складні та трудомісткі, однак все ще вимагається паперовий оригінал виконавчого документа.

*Досить багато часу йде на те, щоб дістатися з А до Б і це іноді може зайняти кілька тижнів, що надає Боржнику достатньо часу аби приховати активи.*

**Як має бути:** щойно виконавчий документ буде надходити в електронному вигляді, за умови надходження заяви стягувача про примусове виконання рішення, виконавче провадження має бути створено автоматично, воно повинно бути одразу розписано на виконавця і запити про блокування активів мають бути розіслані також автоматично.

## **R0 – Казначейство та банки**

**Як є:** Гроші надходять на один об'єднаний рахунок. Для державних виконавців працює автоматичне розподілення коштів по провадженнях після імпорту виписки до АСВП. Приватні виконавці вручну розподіляють гроші на відповідні виконавчі провадження в АСВП.

**Як має бути:** Приватні виконавці, які можуть відкривати рахунки лише в державних банках, так само мають отримати змогу автоматичного розподілення коштів по провадженнях.

## **R1 – CETAM**

**Як є:** Виконавці зобов'язані продавати конфісковані активи через CETAM, що чітко передбачено у відповідних нормативно-правових актах. Однак між АСВП та CETAM немає інтеграції, бо кожен лот слід треба вручну вносити в CETAM, копіюючи та

вставляючи вже існуючі дані в АСВП. Крім того, 5% комісійних - досить багато порівняно з ситуацією на ринку.

**Як має бути:** Продаж конфіскованих активів повинен здійснюватися через систему Prozorro.Продажі. СЕТАМ може використовуватись для створення лотів з продажу конфіскованого майна.

## **Р1 – Державний реєстр обтяжень рухомого майна**

**Як є:** Відсутня можливість автоматичного формування зведеного витягу, лише по кожному запиту окремо. Також при формуванні запиту до реєстру або реєстрації арешту треба повністю вручну заповнити всі відповідні поля форми.

**Як має бути:** Вся необхідна інформація для формування пошукового запиту вже доступна у справі виконавчого провадження і її автоматично можна звідти отримати.

## **Р2 – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку**

**Як є:** Виконавці не співпрацюють з Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Вся необхідна інформація отримується з її веб-сайту. Раніше виконавці подавали письмові запити.

**Як має бути:** Запровадити автоматичний обмін документами з Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

## **Р2 – Єдиний реєстр боржників**

**Як є:** Єдиний реєстр боржників запроваджено у 2018 році, і всі боржники з нових виконавчих проваджень автоматично вносяться до цього реєстру. Однак інформацію про боржників зі справ, створених до запуску цього реєстру, в нього занесено не було.

**Як має бути:** Єдиний реєстр боржників має містити повну інформацію по всіх провадженнях, незалежно від року відкриття. Цей реєстр, як правило, є гарним соціальним стимулом вчасно сплачувати борги аби не потрапити до нього.

**НАІС:** Проблема суто юридична, дані по всіх боржниках автоматично з'являться в реєстрі після внесення відповідних змін до Закону України «Про виконавче провадження».

## **Р2 – Державна прикордонна служба України**

**Як є:** Виконавці можуть подати запит до Державної прикордонної служби за період, починаючи з моменту відкриття виконавчого провадження. З моменту набрання рішенням законної сили і до відкриття виконавчого провадження виконавець позбавлений такої функції.

**Як має бути:** Виконавці повинні подати запит до Державної прикордонної служби, починаючи з дати набуття рішенням суду законної сили, яка в більшості випадків раніше, ніж початок виконавчого провадження, тому що виконавці виконують зобов'язання передбачені рішенням суду, а не відповідною постановою.



**НАІС:** проблема з боку прикордонної служби, які автоматично відхиляють запити з датою раніше, ніж дата початку виконавчого провадження.

## АПВУ

Наразі система не дуже пристосована до реальних потреб приватних виконавців, оскільки їх просто додали до вже існуючих можливостей АСВП, розробленої для державних виконавців, що призвело до недоліків та обмежень їх продуктивності.

Як результат, приватні виконавці досить незадоволені АСВП і через АПВУ лобіюють ідею стороннього програмного забезпечення, адаптованого до їх потреб.

## НАІС

НАІС має план розвитку системи, але необхідно констатувати, що він не повністю відображає реальні потреби користувачів через відсутність ефективної комунікації  
Користувачі - НАІС - Розробник.

Наразі пріоритети НАІС такі:

1. Банки: автоматичне блокування активів фізичних осіб.
2. Інтеграція з Приватбанком.
3. API до реєстру боржників для МВС та банків.
4. API для великих стягувачів щодо доступу як сторони провадження до АСВП.
5. Інтеграція з ДІЯ.

Ці завдання є важливими та потрібними для реалізації, однак концентрація всіх зусиль лише на них призводить до браку часу на вирішення більш легких, але не менш важливих для кінцевих користувачів завдань, з якими вони стикаються щодня.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### Зміна парадигми: АСВП - це система, а не реєстр

Існує величезна різниця у сприйнятті між системою та реєстром. Основна відмінність полягає в тому, що **система повністю здатна виконувати завдання самостійно**, і вона повинна залучати користувача лише тоді, коли вона не може продовжувати роботу без нього. З іншого боку, реєстр – це скоріше інструмент, як MS Excel, де користувач ініціює всі дії.

Доказ цього підходу є у Положенні про АСВП, у статті 2 розділу 4 якого сказано: *«Виконавець повинен вносити до системи інформацію про будь-які дії у виконавчому провадженні».*

З юридичної точки зору так і є правильно, однак технічно це обмежує АСВП у ініціюванні та виконанні певних автоматичних завдань самостійно, без будь-якої взаємодії з користувачем, як-от відправка спон-запитів до податкової та МВС, створення супровідних листів тощо. Тут дуже важливо змінити загальне сприйняття, оновити відповідні норми та надалі впровадити бажану функціональність, пам'ятаючи про систему, а не реєстр.

### Орієнтація на користувача

Будь-яка система в першу чергу призначена для полегшення життя своїх користувачів. Допомогати, спрощувати щоденні завдання, де це можливо - автоматизувати дії.

Для того, щоб досягти цього, дуже важливо отримати належну та своєчасну точну відповідь щодо потреб користувача, щоб розробити систему так, як цього хоче користувач, а не як вважає розробник.

Можна констатувати, що **орієнтація на користувача з АСВП/НАІС майже відсутня**. Були спроби централізовано отримати зворотний зв'язок від користувачів, доступна загальна безкоштовна лінія та електронна пошта, однак, все це виявилось одностороннім заходом, без належного зворотного зв'язку від НАІС.

Для посилення підтримки користувачів рекомендується:

1. **Запровадити службу підтримки.** Це може бути Jira Service Desk, супутній до Jira, яку вже використовують, або Zendesk, або будь-що інше. Платна чи безкоштовна, насправді це не має значення. Але така служба підтримки має існувати, в якій є система відстеження проблем та, що ще важливіше, з належним зворотним зв'язком від НАІС.
2. **Вирішення поточних завдань.** Блок *Незначні недосконалості* потрібно вирішити найближчим часом, розробити реалістичний графік вирішення *Обов'язкових удосконалень*, а *Посилення сумісності* слід принаймні запланувати у загальних рисах.
3. **Запустити форум спільноти.** 5000 користувачів більш ніж достатньо для внутрішньої спільноти. Надайте їм можливість спілкуватися між собою, ділитися досвідом.

4. **Створити посібники.** АСВП є відносно зрозумілою системою для користування, однак існують певні аспекти, для яких будуть корисними чіткі покрокові рекомендації. Як, наприклад, робота в команді між приватним виконавцем та помічником. Під час роботи над цим дослідженням ми посприяли вирішенню цього конкретного випадку між приватним виконавцем, який був повністю впевнений, що ця функція належним чином не працює, і НАІСом, що впевнено стверджував протилежне. Щоб врешті решт вирішити проблему, знадобилося три ітерації та неочевидний підхід до використання системи кінцевим користувачем. Покрокові рекомендації в подібних випадках стали б дуже в нагоді.

## Уніфікувати сумісність

Характер роботи виконавців надзвичайно тісно пов'язаний з розшуком та блокуванням активів боржника, тому розробка нових та ефективне підтримання існуючих функцій сумісності є обов'язковим. Наразі НАІС робить все можливе, щоб забезпечити це, однак, чим далі йде розробка, тим більше ресурсів знадобиться для підтримки такого різнопланового пакета рішень.

З метою правильного та фінансово раціонального масштабування сумісності, наполегливо пропонується обрати щодо цього єдиний підхід, який в нинішніх реаліях означає активно використовувати систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів (*Трембіта*).

Такий підхід слід використовувати для всіх нових функцій сумісності та пізніше адаптувати на нього вже існуючі.

## Єдиний державний реєстр виконавчих документів

Для зберігання виконавчих документів в рамках ЄСІТС передбачено створення відповідної підсистеми - Єдиний державний реєстр виконавчих документів. Проте відповідно до статті 3 Закону України «Про виконавче провадження» підлягають примусовому виконанню рішення на підставі виконавчих документів, які видаються не лише судами, але й також іншими органами (посадовими особами). У зв'язку з цим, створення Єдиного державного реєстру виконавчих документів є доцільним на базі АСВП, зобов'язання як щодо створення, так і щодо підтримки функціонування якого може взяти на себе Міністерство юстиції України та НАІС.

## Арбітражні керуючі

Наразі в Україні налічується 1187 ліцензованих арбітражних керуючих, і ця професія не схильна до швидкого збільшення її представників, оскільки для оволодіння нею потрібні дуже специфічні знання та навички. Ще не розроблено спеціалізованого програмного забезпечення для арбітражних керуючих.

В цілому бізнес-процеси арбітражних керуючих дуже схожі на ті, що має виконавець: знайти та заблокувати активи Банкрута та пізніше продати за найвищою ціною за допомогою інтернет-аукціону, щоб забезпечити максимально можливе повернення Кредитору. Їх можуть обирати по-різному (суддя господарського суду) і у них можуть бути

власні юридичні процедури, в рамках яких вони повинні діяти, однак основний бізнес-процес залишається подібним - знаходити, блокувати, продавати.

Для здійснення цього бізнес-процесу арбітражний керуючий повинен мати аналогічний комплекс технічних функціональних можливостей та функцій сумісності, як і виконавець, тому доцільно подумати над можливістю використання АСВП як програмного забезпечення для арбітражних керуючих.

Міністерство юстиції України не підтримало такого підходу, тому доцільно розробити окреме програмне забезпечення для арбітражних керуючих. І маючи на увазі схожі наміри приватних виконавців, стає очевидним, що існує великий попит на подібне стороннє програмне забезпечення.

## Стороннє програмне забезпечення

Будь-яке стороннє програмне забезпечення, розроблене для потреб арбітражних керуючих чи виконавців, повинно мати такий самий обсяг функцій сумісності, як і АСВП. Для досягнення цього НАІС повинен надавати та ліцензувати АРІ, забезпечуючи належне використання функцій сумісності.

АСВП може залишатися запропонованою державою системою за замовчуванням, але потрібно перейти на використання такого незалежного АРІ для забезпечення справедливої конкуренції.

## СЕВ ОБВ

Доставка та отримання офіційної кореспонденції через СЕВ ОБВ значно зменшить навантаження діловодів та дасть можливість доставляти офіційну пошту майже миттєво. Велика кількість державних органів вже підключена до СЕВ ОБВ, включаючи НАІС.

**АСВП повинна містити необхідну функціональність, щоб можливо було доставляти пошту через СЕВ ОБВ.**