

УДК 347.33

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.21>

ПОДАТКОВА ЗАСТАВА ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ОBOB'ЯЗКУ: ПРОБЛЕМИ ПРАКТИКИ І ЗАСТОСУВАННЯ

Кобильнік Д.А.,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри податкового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID: 0000-0001-6777-7963
e-mail: d.a.kobylnik@nlu.edu.ua

Зіменс Є.О.,
*студентка 4 курсу, 6 групи,
факультету прокуратури
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого*
ORCID: 0009-0008-4456-818X

Кобильнік Д.А., Зіменс Є.О. Податкова застава як спосіб забезпечення виконання податкового обов'язку: проблеми практики і застосування.

Стаття присвячена комплексному аналізу податкової застави як інструменту забезпечення виконання податкового обов'язку та практичним проблемам її застосування в Україні. Розкривається публічно-правова природа податкової застави, її превентивна та примусова функції, автоматичний характер виникнення у разі формування податкового боргу, а також процедурні етапи опису майна, контролю за ним і обмеження правомочностей платника щодо розпорядження активами. Наголошено, що податкова застава відіграє системну роль у структурі гарантій фіскальних інтересів держави, водночас істотно впливаючи на майнову сферу платників податків та їхню здатність продовжувати господарську діяльність.

На основі узагальнення нормативної бази й практичних кейсів окреслено ключові вади правозастосування: надмірна тривалість судових процедур стягнення, формальність й неузгодженість підходів до оцінки та визначення ліквідності активів, фрагментарність обліку заставного майна, ризики відчуження активів без відома контролюючих органів через повільну реєстрацію обтяжень і слабку міжвідомчу взаємодію. Звертається увага на неоднорідність судової практики щодо моменту виникнення податкової застави, пріоритету вимог держави порівняно з іншими кредиторами та співвідношення податкової застави з інститутом банкрутства, що створює правову невизначеність для бізнесу та кредитних установ. Окремо проаналізовано вплив воєнного стану, мораторіїв на перевірки та відстрочок виконання податкового обов'язку на ефективність функціонування податкової застави як інструменту забезпечення бюджетних надходжень.

Аргументовано необхідність переходу до «єдиного судового рішення» щодо стягнення коштів і звернення стягнення на майно, створення інтегрованої електронної системи обліку та моніторингу застав із з'єднанням державних реєстрів і обов'язковою перевіркою обтяжень нотаріусами, а також запровадження стандартизованих підходів до визначення ліквідності та обов'язкового продажу предмета застави через відкриті електронні аукціони. Пропонується посилити процесуальні гарантії платників податків шляхом уточнення строків і підстав внесення майна до акта опису, розширення можливостей оскарження неправомірних дій контролюючих органів, встановлення чітких критеріїв співмірності втручання держави у право власності з розміром податкового боргу. Запропоновані заходи спрямовані на підвищення прозорості, швидкості та результативності примусового виконання, баланс прав платників і публічного інтересу, стабільності бюджетних надходжень і формування передбачуваного, інвестиційно привабливого бізнес-середовища.

Ключові слова: податкова застава; податковий борг; стягнення; опис і оцінка майна; електронні аукціони; інтегрований реєстр обтяжень; нотаріальний контроль; судові рішення; ліквідність активів; публічний інтерес.

Kobylnik D.A., Zimens Y.O. Tax lien as a method of securing the performance of tax obligations: problems of practice and application.

The article offers a comprehensive analysis of the tax lien as a legal instrument designed to secure the fulfilment of tax obligations, as well as the practical challenges related to its application in Ukraine. It explores the public-law nature of the tax lien, its preventive and coercive functions, the automatic character of its emergence upon the formation of tax debt, and the procedural stages of asset description, control, and restriction of the taxpayer's disposal rights. Particular emphasis is placed on the systemic role of the tax lien within the structure of fiscal guarantees, where it simultaneously safeguards the financial interests of the state and significantly affects the property sphere of taxpayers and their ability to sustain economic activity under conditions of financial pressure.

Based on an analysis of legislation and practical case examples, the article identifies key deficiencies in law enforcement: excessive duration of judicial collection procedures, formalistic and inconsistent approaches to valuation and liquidity assessment of assets, fragmented accounting of lien property, and the risks of asset alienation without the tax authority's awareness due to slow registration of encumbrances and weak inter-agency coordination. Attention is drawn to the lack of uniform judicial practice regarding the moment when a tax lien arises, the priority of state claims over other creditors, and the interaction between the tax lien and bankruptcy procedures, all of which contribute to legal uncertainty for businesses, financial institutions, and investors. The impact of martial-law regulations, temporary moratoria on audits, and deferred performance of tax obligations on the operational effectiveness of the tax lien is examined as well, demonstrating the tension between budgetary stability and the need to preserve the economic viability of enterprises during crisis periods.

The article argues for the introduction of a "single court decision" model, allowing simultaneous adjudication of monetary recovery and foreclosure on assets, the creation of an integrated electronic system for recording and monitoring tax liens by connecting state registers, mandatory verification of encumbrances by notaries, and the adoption of unified standards for assessing asset liquidity and conducting compulsory sales through open electronic auctions. It further advocates strengthening procedural guarantees for taxpayers through clearer rules on the timing and grounds for including assets in the inventory act, expanded opportunities to challenge unlawful actions of tax authorities, and precise criteria ensuring proportionality between state intervention in property rights and the size of the tax debt. The proposed reforms aim to increase transparency, speed, and effectiveness of enforced collection, maintain a balanced relationship between taxpayer rights and public fiscal interests, enhance budgetary stability, and contribute to the development of a predictable and investment-friendly business environment.

Key words: tax lien; tax debt; enforcement; asset description and valuation; electronic auctions; integrated registry of encumbrances; notary control; court order; asset liquidity; public interest.

Постановка проблеми. Податкова застава є одним із найважливіших правових інструментів забезпечення виконання податкового обов'язку, оскільки спрямована на гарантування своєчасної та повної сплати податків і зборів. Її застосування ґрунтується на положеннях Податкового кодексу України та спрямоване на забезпечення публічних інтересів держави, водночас зберігаючи певний баланс між правами платника податків і повноваженнями контролюючого органу. У теорії податкова застава визначається як спосіб забезпечення сплати грошового зобов'язання, при якому на майно платника податків поширюється право контролюючого органу для забезпечення виконання податкового боргу.

Водночас у практичній площині реалізація податкової застави супроводжується численними проблемами. Неврегульованість питань щодо реєстрації податкової застави, оцінки вартості майна, відчуження активів без згоди контролюючого органу, а також колізії між положеннями Податкового кодексу та цивільного законодавства призводять до неоднозначного тлумачення прав та обов'язків сторін. Застосування цього механізму часто викликає спори між платниками податків і податковими органами, що підтверджується судовою практикою. Саме тому актуальним є науково-практичне осмислення податкової застави як правового інституту, виявлення недоліків у правозастосуванні та вироблення шляхів їх усунення.

Метою статті є аналіз правової природи податкової застави як способу забезпечення виконання податкового обов'язку, виявлення проблем її практичного застосування та формулювання пропозицій щодо вдосконалення нормативного регулювання цього інституту.

Стан опрацювання проблематики. Проблематику правового регулювання податкової застави та податкових обов'язків у різні періоди досліджували Білоскурська О.В., Греца Я.В., Бех Г.В., Дмитрик О.О., Кобильнік Д.А., Кучерявенко М.П., Ярема В.І., Бисага Ю.М., Сідак М.В. Їхні праці заклали теоретичні основи для розуміння правової природи податкової застави, її ролі в системі податкових правовідносин і механізмах фінансового контролю держави. Однак у зв'язку з динамічністю податкового законодавства, зростанням кількості податкових спорів і практичними труднощами застосування положень Податкового кодексу, ця тема потребує переосмислення та подальшого розвитку в контексті сучасних правових реалій.

Результати дослідження. Серед основних конституційних обов'язків громадян важливе місце займає обов'язок кожного сплачувати податки і збори в порядку та розмірах, визначених законом, закріплений у статті 67 Конституції України [1]. Цей припис є фундаментом стабільного функціонування фінансової системи держави, адже саме за рахунок податкових надходжень формуються державний і місцеві бюджети, забезпечується виконання соціальних програм, обороноздатність, розвиток освіти, медицини та інших сфер суспільного життя. Порушення цього обов'язку або умисне ухилення від сплати податків завдає шкоди не лише державі, а й усьому суспільству, створюючи дефіцит бюджетних коштів і підриваючи економічну безпеку країни. Саме тому законодавець передбачив низку правових механізмів, спрямованих на забезпечення належного виконання податкового обов'язку, серед яких особливе значення має податкова застава.

Податкова застава, відповідно до підпункту 14.1.155 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України [2], є способом забезпечення сплати платником податків грошового зобов'язання та пені, не сплачених у встановлений строк. Її правова природа полягає у наданні державі переважного права на задоволення своїх вимог за рахунок заставленого майна платника податків у разі невиконання ним обов'язку зі сплати податків. Такий інструмент має не лише примусовий, але й превентивний характер, адже стимулює платника до самостійного погашення заборгованості з метою уникнення обмежень у розпорядженні власним майном.

Право податкової застави виникає автоматично, без укладення окремих угод або рішень суду. Пункт 89.1 статті 89 Податкового кодексу [2] визначає три основні підстави для її виникнення: несплата платником податків самостійно задекларованого зобов'язання; несплата зобов'язання, визначеного контролюючим органом; укладення договору про розстрочення або відстрочення грошового зобов'язання. У всіх випадках право податкової застави виникає з моменту утворення податкового боргу, тобто з наступного дня після спливу встановленого строку сплати. Оформлення застави здійснюється шляхом складання акта опису майна, до якого включається лише ліквідне майно платника, придатне для подальшого продажу або використання як джерела погашення боргу [4].

Згідно з пунктом 89.3 статті 89 Податкового кодексу України [2], опис майна проводиться податковим керуючим на підставі рішення керівника контролюючого органу або його уповноваженої особи. Акт опису складається за затвердженою формою та повинен містити повну характеристику майна. Якщо платник податків відмовляється підписати акт, це не скасовує податкову заставу – опис здійснюється у присутності двох понять, про що робиться відповідна відмітка. Таким чином, податкова застава є одностороннім владним заходом, який не потребує згоди платника, але підлягає обов'язковій фіксації у встановленому порядку.

Процедура застосування податкової застави детально врегульована наказом Міністерства фінансів України № 586 від 16 червня 2017 року «Про затвердження Порядку застосування податкової застави податковими органами», зареєстрованим у Міністерстві юстиції 14 липня 2017 року за № 859/30727 (далі – Порядок) [3]. Цей нормативний акт визначає механізм реалізації податкової застави і встановлює правила дій податкових органів щодо опису, реєстрації та контролю за майном, що перебуває у податковій заставі. Дія Порядку поширюється на всіх платників податків – фізичних і юридичних осіб, незалежно від резидентного статусу, що забезпечує універсальність його застосування.

Попри наявність докладного нормативного регулювання, на практиці виникає низка проблем, які істотно ускладнюють застосування цього інституту.

Однією з найсерйозніших проблем є надмірна тривалість процедур стягнення податкового боргу, що безпосередньо впливає на ефективність функціонування системи податкового контролю.

лю. Законодавство встановлює обов'язкову судову стадію перед застосуванням будь-яких заходів стягнення, що значно ускладнює і сповільнює процес. Контролюючий орган спочатку має отримати судові рішення про дозвіл на примусове списання коштів із банківських рахунків боржника, а лише після цього, у разі їх недостатності, має право звертатися до суду повторно для отримання дозволу на звернення стягнення на майно, що перебуває в податковій заставі. Подібна двоступенева процедура створює значне навантаження на судову систему, збільшує витрати часу, коштів і людських ресурсів як з боку податкових органів, так і з боку судів. Внаслідок цього держава фактично втрачає можливість оперативно реагувати на випадки ухилення від сплати податків, а затримка у виконанні рішень призводить до зменшення реальних надходжень до бюджету. У ряді випадків боржники встигають приховати або переоформити майно, що перебуває під податковою заставою, до моменту завершення судового процесу, що зводить нанівець саму ідею застави як ефективного способу забезпечення податкового обов'язку. Податкові спори часто розглядаються тривалий час у судах кількох інстанцій, що дає змогу недобросовісним платникам використовувати судовий механізм як інструмент зволікання та уникнення відповідальності. Для усунення цих недоліків доцільним є впровадження більш гнучкої моделі, коли суд одразу ухвалює єдине рішення, яке дозволяє стягнення як грошових коштів, так і заставного майна. Це скоротить кількість судових проваджень, мінімізує процесуальні затримки й забезпечить швидке виконання зобов'язань перед бюджетом.

Не менш важливою проблемою залишається формальний характер опису та реалізації майна, що перебуває в податковій заставі. У практиці податкових органів нерідко трапляються випадки, коли до акта опису включаються активи, що не мають реальної ринкової вартості, перебувають у спільній власності або є обтяженими зобов'язаннями перед третіми особами. Це ускладнює подальше стягнення й призводить до численних судових спорів між платниками податків і контролюючими органами. У багатьох випадках опис майна здійснюється без участі незалежних оцінювачів, а визначення його вартості проводиться за застарілими бухгалтерськими даними, що не відображають реальної ліквідності активів. Продаж такого майна часто не покриває навіть незначної частини податкового боргу, а витрати на його реалізацію перевищують суму отриманих коштів [5]. Такий стан справ свідчить про відсутність системного підходу до оцінки заставного майна, єдиних методичних критеріїв визначення ліквідності та належного контролю за збереженням майна. Вирішення цієї проблеми можливе через створення централізованої електронної системи обліку заставного майна, яка забезпечить автоматичну фіксацію його опису, поточного стану та вартості, а також дозволить перевіряти інформацію про нього в режимі реального часу. Інтеграція такої системи з державними реєстрами нерухомості, транспортних засобів і корпоративних прав сприятиме прозорості та зменшенню ризику зловживань, адже унеможливить подвійний опис, приховування або незаконне відчуження заставного майна.

Ще однією поширеною проблемою є відчуження платниками податків майна, яке перебуває в податковій заставі, без попередньої згоди контролюючого органу. Відповідно до пункту 116.1 статті 116 Податкового кодексу України, такі дії тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі вартості відчуженого майна, проте на практиці застосування цієї норми часто стикається з труднощами. Найчастіше причиною є несвоєчасне внесення запису про податкову заставу до державного реєстру обтяжень рухомого чи нерухомого майна. У результаті покупці, діючи добросовісно, набувають майно, не підозрюючи, що воно перебуває в податковій заставі. Така ситуація створює правову колізію між інтересами держави і правами добросовісних набувачів, що нерідко закінчується судовими спорами та збитками для обох сторін. Проблема ускладнює також відсутність оперативного обміну інформацією між податковими органами, нотаріусами, реєстраторами та банками. У багатьох випадках податковий орган фіксує заставу лише після здійснення відчуження, коли повернути майно або кошти практично неможливо. З метою усунення таких ризиків необхідно створити інтегровану систему обміну інформацією, у якій реєстр податкових застав буде безпосередньо пов'язаний із Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та іншими базами даних. Нотаріусам доцільно надати обов'язок перевіряти наявність податкових обтяжень перед посвідченням будь-яких угод, що стосуються відчуження майна, а за невиконання цього обов'язку – передбачити дисциплінарну чи майнову відповідальність. Такий підхід дозволить унеможливити продаж заставного майна без відома контролюючого органу, підвищить правову визначеність і забезпечить захист як інтересів держави, так і прав сумлінних учасників цивільного обороту.

Неефективність реалізації податкової застави значною мірою зумовлюється складністю судової процедури звернення стягнення, що залишається одним із найвужчих місць у системі примусового виконання податкових рішень. Навіть після отримання судового рішення щодо звернення стягнення процес реалізації майна на практиці розтягується на місяці або навіть роки. Це пов'язано не лише з бюрократичними бар'єрами, а й з неузгодженістю дій між органами Державної податкової служби, Державною виконавчою службою та банківськими установами, які беруть участь у виконанні таких рішень. Часто судові виконавці не мають достатньої інформації про реальний стан заставного майна або не отримують своєчасних відомостей про банківські рахунки боржників. Додатковим ускладненням є необхідність відкриття окремих виконавчих проваджень щодо кожного судового рішення, що подвоює документообіг і затримує процес. У цей час вартість майна, що перебуває в податковій заставі, може істотно знизитися, а боржник – втратити зацікавлення у добровільному погашенні боргу [6]. Такі затримки не лише зменшують ефективність податкової політики, а й формують негативне сприйняття механізмів примусового стягнення серед учасників господарського обороту.

Запровадження можливості ухвалення судом єдиного комплексного рішення, яке дозволяло б одночасно звертати стягнення на грошові кошти боржника та на його майно, що перебуває в податковій заставі, є доцільним і економічно виправданим кроком. Такий підхід дозволив би уникнути дублювання судових процедур, скоротити час між винесенням рішення і його виконанням, а також зменшити адміністративні витрати державних органів. Крім того, він сприятиме підвищенню ефективності взаємодії між судовою, податковою та виконавчою гілками влади, створюючи умови для більш швидкого та гнучкого реагування на випадки ухилення від сплати податків. У результаті зросте рівень податкової дисципліни, а бюджет отримає стабільні й передбачувані надходження.

Окрему проблему становить реалізація заставного майна після завершення судових процедур. Попри наявність законодавчо визначеного порядку продажу, на практиці ці процеси часто супроводжуються затягуваннями, непрозорістю та зловживаннями. Відсутність реального попиту на окремі категорії активів, таких як спеціалізоване обладнання, зношена техніка або об'єкти незавершеного будівництва, ускладнює їх продаж. Зниження вартості заставного майна на етапі оцінки створює ризик того, що сума, отримана від реалізації, не покриє навіть половини боргу, тоді як решта вимог держави залишається непогашеною. Непоодинокими є випадки, коли торги визнаються такими, що не відбулися, через відсутність учасників або ж через порушення процедури оголошення. Унаслідок цього держава змушена повторно організовувати продаж, витрачаючи додаткові ресурси, що робить систему економічно неефективною.

Для усунення цих недоліків необхідно забезпечити проведення реалізації заставного майна виключно через електронні торговельні майданчики, які функціонують за принципами відкритості та публічності. Впровадження електронних аукціонів із відкритим доступом до всієї інформації про лоти, їхню оцінку, стартову ціну, кількість учасників і результати торгів дасть змогу створити конкурентне середовище та запобігти заниженню вартості майна. Такий підхід мінімізує корупційні ризики, підвищить рівень довіри до процесу продажу з боку бізнесу й громадськості та сприятиме реальному збільшенню надходжень до бюджету. Ефективна реалізація заставного майна стане завершальною ланкою у процесі погашення податкових боргів і підтвердить, що податкова застава здатна виконувати не лише забезпечувальну, а й компенсаторну функцію в економічному механізмі держави.

Висновки. Отже, податкова застава залишається важливим, проте недостатньо ефективним механізмом забезпечення виконання податкового обов'язку. Її правова конструкція створює належні умови для захисту інтересів держави, однак практична реалізація стикається з численними проблемами – від затягування судових процедур до недосконалої оцінки та реалізації майна. Відсутність узгодженої взаємодії між податковими, судовими та виконавчими органами, а також недостатня прозорість процесів опису і продажу заставного майна істотно знижують результативність цього інституту.

З метою вдосконалення механізму податкової застави доцільно передбачити комплексне оновлення правового регулювання: скорочення судових процедур шляхом ухвалення єдиного рішення про стягнення, запровадження обов'язкової електронної системи обліку та контролю заставного майна, а також повну цифровізацію процесу його реалізації через відкриті аукціони. Важливим напрямом є створення інтегрованого реєстру податкових застав і забезпечення автоматичного

обміну даними між податковими органами, нотаріусами, реєстраторами та банками. Реалізація таких заходів дозволить підвищити прозорість, ефективність і справедливість застосування податкової застави як одного з ключових інструментів забезпечення стабільності бюджетної системи України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. Голос України. 2010. № 229–230. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Про затвердження Порядку застосування податкової застави податковими органами: наказ Міністерства фінансів України від 16 червня 2017 р. № 586. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14 липня 2017 р. за № 859/30727. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0859-17>.
4. В яких випадках виникає право податкової застави? Головне управління ДПС у Рівненській області. 19 січня 2024 р. URL: <https://rv.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/747735.html>.
5. Руднік Т. О., Замасло О. Т. Міжнародний досвід організації справляння податків. Актуальні проблеми економіки, фінансів, управління та права в XXI столітті. Кременчук: ЦФЕНД. 2023. URL: <http://www.economics.in.ua/2022/12/25-2022.html>.
6. Бойко О.Я. Теоретичні підходи та методи формування сучасної податкової системи. Теорія та практика державного управління. 2017. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2017_3_16.