

УДК 342.951:35.071

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.3.19>

МІСЦЕВІ ПОДАТКОВІ ПРЕФЕРЕНЦІЇ ЯК СПОСІБ ЗДІЙСНЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ

Киценко О.П.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного та фінансового права,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
ORCID: 0009-0008-3503-2025

Киценко О.П. Місцеві податкові преференції як спосіб здійснення регуляторної діяльності в аграрному секторі.

У статті здійснено дослідження сучасного стану та особливостей правового забезпечення реалізації у сфері місцевих податкових відносин регуляторних повноважень органів місцевого самоврядування як сукупності прав і обов'язків, які надані цим органам для встановлення, зміни або скасування у межах повноважень, визначених Конституцією України, Податковим кодексом України, законами України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо правил поведінки у сфері місцевих бюджетно-податкових правовідносин. Визначено важливим елементом такого регулювання використання права органів місцевого самоврядування на надання податкових преференцій суб'єктам аграрного сектору. Охарактеризовано основні складові нормативно-правового регулювання системи місцевого оподаткування та поняття і склад податкових преференцій у його структурі та встановлено, що преференція у податкових правовідносинах є публічною перевагою, яка надається платнику для зниження його податкового навантаження. Така преференція реалізується через зниження ставок податків, повне або часткове звільнення від сплати податків чи застосування інших форм полегшення для фінансово-господарського стану. Здійснено теоретико-правове узагальнення видів податкових преференцій для аграрного сектору: загальногалузеві, галузеві, соціально-територіальні, суб'єктні. Охарактеризовані зазначені регуляторні повноваження на прикладі нарахування та сплати єдиного податку четвертої групи. Встановлено, що рішення органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і збір є регуляторними актами, які готуються відповідно до плану регуляторної діяльності ради, з проведенням аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності. Запропоновано законодавче закріплення теоретико-правових елементів функціонування місцевої податкової преференції для суб'єктів аграрного сектору. Визначено перспективним для подальшого дослідження нормативно-правове регулювання інших інструментів преференції (податкові канікули, податковий кредит) у системі сучасного податкового стимулювання аграрного сектору економіки України.

Ключові слова: аграрний сектор, місцеве самоврядування, місцевий бюджет, місцеві податки і збори, нормативно-правове регулювання, податкові преференції, регуляторна політика, регуляторні повноваження, територіальна громада.

Kytsenko O.P. Local tax preferences as a method of implementing regulatory activities in the agricultural sector.

The article studies the current state and features of the legal support for the implementation of regulatory powers of local self-government bodies in the field of local tax relations as a set of rights and obligations granted to these bodies to establish, change or cancel, within the limits of the powers defined by the Constitution of Ukraine, the Tax Code of Ukraine, the laws of Ukraine «On the principles of state regulatory policy in the sphere of economic activity», «On local self-government in Ukraine», etc., rules of conduct in the field of local budget and tax relations. An important element of such regulation is the

use of the right of local self-government bodies to provide tax preferences to entities of the agricultural sector. The main components of the regulatory and legal regulation of the local taxation system and the concept and composition of tax preferences in its structure are characterized and it is established that the preference in tax relations is a public advantage provided to the payer to reduce his tax burden. Such a preference is implemented through a reduction in tax rates, full or partial exemption from paying taxes or the application of other forms of relief for the financial and economic situation. A theoretical and legal generalization of the types of tax preferences for the agricultural sector has been carried out: general industry, industry, social and territorial, subject. The specified regulatory powers have been characterized using the example of the calculation and payment of a single tax of the fourth group. It has been established that the decisions of local governments on the establishment of local taxes and fees are regulatory acts that are prepared in accordance with the plan of regulatory activity of the council, with an analysis of regulatory impact and tracking of effectiveness. A legislative consolidation of the theoretical and legal elements of the functioning of local tax preferences for agricultural sector entities has been proposed. The regulatory and legal regulation of other preference instruments (tax holidays, tax credit) in the system of modern tax incentives for the agricultural sector of the economy of Ukraine has been identified as promising for further research.

Key words: agricultural sector, local self-government, local budget, local taxes and fees, regulatory and legal regulation, tax preferences, regulatory policy, regulatory powers, territorial community.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є однією зі складових частин здійснення публічної влади в Україні. Зазначене право трансформовано законодавством у реальну здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Серед таких ключових питань є забезпечення розвитку місцевої економіки, наповнення місцевого бюджету громади, підвищення добробуту населення тощо. Вирішення проблемних питань розвитку територіальної громади залежить від обсягу регуляторних повноважень органів місцевого самоврядування. Такі повноваження дозволяють здійснювати регуляторну діяльність, тобто діяльність із підготовки, прийняття, контролю за виконанням та переглядом регуляторних актів. Реалізація регуляторних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері місцевих податкових відносин, як суспільних відносин, що виникають у процесі накопичення місцевих грошових фондів, спрямована на задоволення публічного інтересу відповідної територіальної громади. Джерелом задоволення місцевого публічного фінансового інтересу в сільській місцевості, у переважній більшості випадків, виступають фінанси суб'єктів, які функціонуючи у сфері сільськогосподарського матеріального виробництва (робіт, послуг), забезпечують надходження коштів до місцевих бюджетів територіальних громад.

Отже, фінансова незалежність та самодостатність сільських територіальних громад в значній мірі залежить від ефективності реалізації регуляторних повноважень органів місцевого самоврядування та від економічної діяльності суб'єктів аграрного сектору як важливого сектору місцевої економіки. В умовах сучасних глобальних викликів, нормативно-правове регулювання місцевої регуляторної діяльності повинно здійснюватися з урахуванням можливості застосування податкових преференцій, як переваг (лояльного ставлення) органів місцевого самоврядування до здійснення фіскального впливу на суб'єктів різних організаційно-правових форм сільськогосподарської діяльності.

Метою даної статті є здійснення теоретико-правового дослідження термінологічно-категоріального апарату складної категорії податкової преференції та її місця і ролі у контексті реалізації регуляторних повноважень органів місцевого самоврядування щодо наповнення суб'єктами аграрного сектору місцевих бюджетів територіальних громад та надання авторських теоретичних та практичних пропозицій щодо удосконалення регуляторних відносин у даній царині публічного управління.

Стан опрацювання проблематики. У науці адміністративного, фінансового, аграрного тощо права, а також економіки, фінансів та публічного управління аналіз ряду механізмів наповнення коштами бюджетів різних рівнів за допомогою податкових механізмів здійснювався такими вітчизняними науковцями-представниками правової та економічної науки як Берлач А.І., Білик Ю.Д., Бісюк О.С., Богданова О.О., Буряченко А.Є., Збарський В.К., Іваненко М.М., Кириленко О.П., Коваль Л.М., Комарова І.В., Курило В.І., Литвиненко В.І., Лукашев О.А., Менджул М.В., Мушенюк В.В., Палій М.П., Чубенко А.Г. та іншими.

Від початку відновлення української державності проблематика адміністративних, адміністративно-господарських, податкових та інших складових функціонування публічних фінансових взаємовідносин суб'єктів аграрного сектору та органів місцевого самоврядування висвітлювалася в значній кількості наукових статей і монографій. Наприклад: 1) «Економічні проблеми агропромислового комплексу України в умовах формування ринкових відносин» (Білик Ю.Д., 1998 р.) [1]; 2) «Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма» (Курило В.І., 2007) [2]; 3) «Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів» (Буряченко А.Є. та Палій М.П., 2008) [3]; 4) «Фінансово-правові засади державної аграрної політики України» (Мушенюк В.В., 2017) [4]; 5) «Сучасна адміністративно-правова парадигма місцевого оподаткування на території сільської громади» (Іваненко М.М., 2020) [5]; 6) «Правові засади здійснення повноважень представниками органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану» (Курило В.І. та Мушенюк В.В., 2024) [6] тощо.

Проте, вітчизняні науковці не звернули належної уваги на питання аналізу загальної стратегії нормативно-правового забезпечення регуляторних повноважень органів місцевого самоврядування щодо варіантів застосування місцевих податкових преференцій як можливості у перспективі підвищення рівня формування дохідної частини бюджетів територіальних громад шляхом позитивного управлінського впливу на оподаткування суб'єктів аграрного сектору на певному етапі їх виробничо-господарської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи історичний досвід формування різних етапів публічного управління суспільно-економічним розвитком, необхідно зазначити, що ефективність та результативність дій органів державної та місцевої влади мають місце лише за умови наявності та взаємообумовленості таких, на нашу думку, основних суспільних складових як діючі норми права (створення нормативно-правової основи), які дають реальну можливість забезпечення фінансово-економічної спроможності будь-якого за структурою чи за побудовою складного (держава) чи простого (територіальні громади) суб'єкта публічного управління.

Протягом останнього десятиліття важливим вектором внутрішньої політики нашої держави є посилення ролі місцевого самоврядування у контексті децентралізації публічної влади. Законодавець постійно проводить законотворчу роботу щодо створення всіх необхідних правових, соціальних, економічних, політичних та інших умов для функціонування і розвитку об'єднаних територіальних громад.

У сфері реалізації відносин забезпечення місцевого оподаткування, регуляторні повноваження органів місцевого самоврядування являють собою сукупність прав і обов'язків, які надані цим органам для встановлення, зміни або скасування у межах повноважень, визначених нормативно-правовими актами (Конституція України (стаття 143) [7], Податковий кодекс України (стаття 10) (надалі – ПК України) [8] інші закони та підзаконні акти України) правил поведінки у сфері місцевих бюджетно-податкових правовідносин.

Більш детальне закріплення місцевих регуляторних повноважень здійснено у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV, який визначає поняття регуляторної діяльності, принципи (прозорість, доцільність, збалансованість) та порядок ухвалення регуляторних актів [9], до яких належать рішення про адміністрування місцевих податків і зборів. Також у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., відповідно до Конституції України, визначено систему та гарантії, засади організації та діяльності, правового статусу місцевого самоврядування в Україні тощо. Важливим для нашого дослідження є законодавча фіксація самостійності місцевих бюджетів, яка гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі доходами від місцевого оподаткування (стаття 61) [10].

Зазначені повноваження дозволяють органу місцевого самоврядування (ради, виконавчі комітети, сільські, селищні, міські голови тощо) відповідно здійснювати діяльність із підготовки, прийняття, контролю за виконанням, а також переглядом регуляторних актів для встановлення, зміни або скасування норм поведінки у місцевих податкових відносинах. Наприклад: 1) встановлення ставок місцевих податків та/чи зборів; 2) місцевих податкових преференцій (пільги, знижки, звільнення, розстрочення, відстрочення, податковий кредит тощо).

Аналізуючи регуляторні повноваження органів місцевого самоврядування у контексті аналізу податкових преференцій у системі податкової політики в аграрному секторі, доцільно послідовно звернути увагу на такі основні складові зазначеного процесу як сучасна загальна система місцевого оподаткування та поняття і склад податкових преференцій у його структурі.

Починаючи з 01.01.2015 р., у відповідності до ст. 10 ПК України, до місцевих податків належать податок на майно та єдиний податок, а до місцевих зборів – збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Місцеві ради установлюють податок на майно в частині транспортного податку та плати за землю, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Установлення місцевих податків та зборів, не передбачених ПК України, забороняється. Зарахування місцевих податків та зборів здійснюється до відповідних місцевих бюджетів [8].

Звернемо увагу на той факт, що преференція походить від латинського «*praeferentia*» (перевага) [11, с. 105]. Виходячи з такого трактування, доцільно розглядати існування преференцій держави відносно підтримки суб'єктів господарювання як переваги, які розподіляються на позитивні якості, властивості або особливості, що вигідно відрізняють такий суб'єкт від інших, забезпечуючи пріоритет або кращі результати його господарської діяльності.

Виходячи з цього, преференція у податкових правовідносинах – це публічна перевага, надана платнику податків для зниження його податкового навантаження (тиску, тягаря). Така перевага в економіко-правовому контексті означає інструмент стимулювання, що реалізується через зниження ставок податків, повне або часткове звільнення від сплати податків чи застосування інших форм полегшення для фінансово-господарського стану.

У науковій літературі податкову преференцію ще трактують як засіб підсилення регулюючої (стимулюючої, інвестиційної) функції податків, спрямований на підтримку пріоритетних сфер економіки, суб'єктів господарювання, соціальних груп та окремих категорій громадян шляхом зменшення зобов'язань (вирахування сум з доходів, пільгові режими тощо) [4, с. 172].

Проведені дослідження місцевих податкових преференцій у податковій політиці України дають підстави здійснити узагальнення, що такі преференції можуть визначатися таким чином:

1) загальногалузеві преференції – здійснення місцевої підтримки представників всіх галузей економіки та сфер суспільно-господарської діяльності в цілому, без окремого виділення суб'єктів аграрного сектору;

2) галузеві преференції – здійснення місцевої підтримки виключно місцевих суб'єктів аграрного сектору як виробничої та бюджетно формуючої галузі місцевого господарства;

3) соціально-територіальні преференції – здійснення місцевої підтримки суб'єктів сільського господарства в контексті удосконалення інфраструктури територіальної громади;

4) суб'єктні преференції – здійснення державної ситуативної підтримки окремих груп чи видів аграрних підприємств (фермерські господарства, особисті селянські господарства, окремі сільськогосподарські товаровиробники).

Зазначені види преференцій як стимулюючих інструментів регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері місцевого оподаткування спрямовані на свідоме зменшення фіскального тиску, не є дискримінаційними, передбачають забезпечення принципу рівності та діють як елементи фінансових чи матеріальних інвестицій, а також виступають елементом соціального захисту населення територіальних громад тощо.

Найбільш наглядним прикладом місцевої преференційної діяльності органів місцевого самоврядування відносно оподаткування суб'єктів аграрного сектору є регуляторні повноваження щодо нарахування та сплати єдиного податку четвертої групи (надалі – єдиний податок) (292⁻¹) [8].

До платників єдиного податку відносять сільськогосподарських товаровиробників (юридичні особи незалежно від організаційно-правової форми, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75%), а також фізичні особи-підприємці, які провадять діяльність винятково в межах фермерського господарства за місцем податкової адреси та дотримуються інших вимог встановлених п. 291.4 ПК України [8].

Регуляторна діяльність органів місцевого самоврядування щодо надання податкових преференцій суб'єктам аграрного сектору здійснюється через рішення ради, які є регуляторними актами. Під час підготовки таких рішень відповідна рада зобов'язана дотримуватися принципів доцільності, ефективності, збалансованості інтересів громади й платників, доводячи, що запропоновані підходи не створюють посиленого регуляторного тиску на суб'єктів аграрного сектору.

Тобто, місцеві органи можуть змінити чи конкретизувати порядок адміністрування єдиного податку на території громади. На нашу думку, таку діяльність слід вважати і податковою, і регуляторною. Адже, рішення про запровадження чи застосування єдиного податку (як і інших місцевих податків та зборів) на території громади приймається з урахуванням того, що надходження від цього податку зараховується до місцевого бюджету територіальної громади.

Слід акцентувати увагу на тому, що аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає підстави до характеристики рішень ради щодо місцевих податків і зборів: 1) встановлюють або змінюють умови призначення єдиного податку як джерела доходів бюджету громади; 2) є нормативними актами, а тому мають включатися до плану регуляторної діяльності, супроводжуватися аналізом регуляторного впливу, проходити процедуру оприлюднення та обговорення із представниками сільськогосподарських товаровиробників; 3) не повинні суперечити нормам чинного законодавства про податкову політику; 4) приймаються відповідно до процедур організації та здійснення місцевого самоврядування.

Для суб'єктів аграрного сектору як платників єдиного податку важливе значення мають: 1) стабільність і передбачуваність рішень місцевої ради (строки прийняття, незмінність умов протягом поточного бюджетного періоду); 2) узгодженість місцевих актів із спеціальними нормами ПК України щодо сільськогосподарських товаровиробників (частка сільгосптоварів у доході, склад земельного банку тощо).

Отже, рішення органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і збір є регуляторними актами, тому їх підготовка має здійснюватися відповідно до плану регуляторної діяльності ради, з проведенням аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності. Проекти рішень підлягають оприлюдненню для отримання зауважень і пропозицій від суб'єктів господарювання та громадськості, що є проявом принципів відкритості та передбачуваності регуляторної політики на місцевому рівні. Регуляторна діяльність охоплює також зміну раніше встановлених ставок і пільг, скасування окремих місцевих податків у межах ПК України, а також прийняття рішень про відстрочення чи розстрочення сплати у випадках, передбачених законодавством.

Характеризуючи регуляторні процедури організації місцевого оподаткування, здійснювані органами місцевого самоврядування, Колупаєва І. В. визначає типові порушення їх проведення: 1) недотримання порядків і процедур оприлюднення; 2) формальний аналіз регуляторного впливу; 3) нечіткість обґрунтування ставок та пільг для окремих категорій платників. Дослідниця рекомендує посилювати якість підготовки регуляторних актів, забезпечувати кращу координацію між фінансовими органами ради, податковими органами та профільними комісіями, а також активніше залучати аграрні бізнес-асоціації до обговорення проектів рішень щодо місцевих податків [12].

На підставі проведеного дослідження визначимо теоретико-правові елементи функціонування місцевої податкової преференції для суб'єктів аграрного сектору: 1) визначення терміну дії, який не повинен перевищувати строків закінчення бюджетного року; 2) право на отримання повинно надаватися усім платникам податку різних організаційно-правових форм господарювання; 3) забезпечення цільового характеру використання таких преференцій та відповідальності платників податків за порушення правил їх використання; 4) проведення органами місцевого самоврядування щорічної інвентаризації наданих податкових преференцій, стосовно їх відповідності цілям, для досягнення яких вони запропоновані законодавцем.

Висновки. Сучасна стратегія держави щодо децентралізації публічного управління вимагає зміни у сфері податкового регулювання, які повинні бути спрямовані на різнопланове забезпечення місцевих територіальних громад з одночасним піклуванням про фінансово-господарський стан власних суб'єктів господарювання, до яких відносяться сільськогосподарські товаровиробники. Адаптація ринкових умов наразі вимагають кардинального збільшення способів використання фінансових ресурсів на місцях, а також різнопланових підходів до їх формування. Через процедури регуляторної діяльності та прийняття узгоджених регуляторних рішень щодо системи місцевих податків, загалом органи місцевого самоврядування здатні впливати на податкове середовище для сільськогосподарських товаровиробників, забезпечуючи баланс між фіскальними інтересами громади й сприянням аграрному сектору виконання податкових обов'язків.

Наявність цих та інших проблем у сфері правового регулювання оподаткування знижує ефективність податкової політики й регулятивний потенціал податкової системи. Тому внесення змін та доповнень до ПК України, з метою його коригування до передових стандартів суспільно-економічної діяльності, має бути спрямовано на формування системи податкових преференцій для суб'єктів аграрного сектору, а сама податкова преференція повинна стати інструментом державного та місцевого регуляторного впливу на платників податків.

Перспективами подальших наукових досліджень є аналіз та пропозиції законодавчого закріплення у системі місцевого оподаткування такого виду податкових преференцій як податкові ка-

нікули, що може забезпечити чимало зручностей для суб'єктів аграрного сектору як платників податків на сучасному етапі глобальних викликів для здійснення сільськогосподарської діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Білик Ю.Д. Економічні проблеми агропромислового комплексу України в умовах формування ринкових відносин: *монографія*. К.: 1998. 199 с.
2. Курило В.І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма: *монографія*; за заг. ред. В.К. Шкарупи. К.: Магістр-XXI сторіччя, 2007. 212 с.
3. Буряченко А.Є., Палій М.П. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів. *Фінанси України*. 2008. № 8. С. 13–18.
4. Мушенко В.В. Фінансово-правові засади державної аграрної політики України: *монографія*; за заг. ред. д.ю.н., професора, заслуженого юриста України В.І. Курила. Ніжин: Видавництво НДУ ім. М. Гоголя, 2017. 371 с.
5. Іваненко М.М. Сучасна адміністративно-правова парадигма місцевого оподаткування на території сільської громади. *Право і суспільство*. 2020. № 6-2. Ч. 1. С. 154–159. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.1.23>.
6. Курило В.І., Мушенко В.В. Правові засади здійснення повноважень представниками органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2024. № 1. С. 54–59. DOI <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2024-1-9572>.
7. Конституція України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
8. Податковий кодекс України: від 02.12. 2010 № 2755-VI.. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
9. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закону України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15/ed20221120#Text>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
11. Мушенко В.В. Теоретико-правовий аналіз взаємозв'язку податкових пільг та бюджетних втрат. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія Юридичні науки. 2017. № 6. С. 104–106. URL: <https://lj.journal.kspu.edu/index.php/lj/issue/view/8>.
12. Колупаєва І.В. Механізм регуляторної політики держави: сутність та детермінанти. *Ефективна економіка*. 2016. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5325>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 03.02.2026

Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.02.2026

Дата публікації: 5.03.2026

© Киценко О.П., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0