



Фінанси

УДК 657.431

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.20583258>

**ПОДАТОК НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ
ЯК КЛЮЧОВИЙ ІНСТРУМЕНТ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН
ТА ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Андрющенко Ірина Сергіївна

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування,

Державний біотехнологічний університет,

вул. Алчевських, 44, м. Харків, 61002, Україна

andryschenkoira@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4028-6782>

Прийнято: 15.05.2026 | Опубліковано: 30.05.2026

Анотація: У статті розглянуто роль податку на доходи фізичних осіб у формуванні доходів місцевих бюджетів та забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад України. Визначено, що податок на доходи фізичних осіб є одним із ключових бюджетоутворюючих податків, який забезпечує фінансування соціальної інфраструктури, житлово-комунального господарства, освіти, охорони здоров'я та інших напрямів місцевого розвитку. Проаналізовано сучасний механізм зарахування ПДФО до місцевих бюджетів відповідно до положень Бюджетного кодексу України та особливості його функціонування в умовах децентралізації. Обґрунтовано, що чинна система розподілу податку за місцем розташування роботодавця спричиняє суттєві диспропорції у фінансовому забезпеченні територіальних громад, оскільки значна частина податкових надходжень концентрується у великих містах.



Досліджено вплив внутрішньої міграції населення, збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб та діяльності відокремлених структурних підрозділів підприємств на процес розподілу ПДФО між бюджетами територіальних громад. Встановлено, що значна частина платників податків працює поза межами зареєстрованого місця проживання, що посилює дисбаланс між фактичним споживанням місцевих послуг і надходженням податкових ресурсів до відповідних бюджетів. Проаналізовано рівень податкоспроможності територіальних громад та визначено основні проблеми фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Розглянуто європейський досвід розподілу податку на доходи фізичних осіб та підходи до контролю за місцем проживання платників податків. Обґрунтовано необхідність реформування механізму зарахування ПДФО з метою забезпечення більш справедливого розподілу фінансових ресурсів між громадами, підвищення фінансової автономії місцевого самоврядування та зміцнення бюджетної безпеки держави.

Ключові слова: податок на доходи фізичних осіб, місцеві бюджети, територіальні громади, фінансова спроможність, міжбюджетні відносини, бюджетна децентралізація, податкоспроможність.

**PERSONAL INCOME TAX
AS A KEY INSTRUMENT IN INTERGOVERNMENTAL RELATIONS
AND THE FINANCIAL CAPACITY OF LOCAL AUTHORITIES**

Andriushchenko Iryna Serhiivna,
PhD in Economics, Associate Professor,
Associate Professor, Department of Finance, Banking and Insurance,
State Biotechnological University,
44 Alchevskikh St., Kharkiv, 61002, Ukraine
andryshchenkoira@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4028-6782>



Abstract: This article examines the role of personal income tax in generating revenue for local budgets and ensuring the financial capacity of Ukraine's local authorities. It is established that personal income tax is one of the key revenue-generating taxes, providing funding for social infrastructure, housing and communal services, education, healthcare and other areas of local development. The current mechanism for allocating personal income tax to local budgets in accordance with the provisions of the Budget Code of Ukraine and the specifics of its functioning in the context of decentralisation are analysed. It is argued that the current system of tax allocation based on the employer's location causes significant disparities in the financial support of local communities, as a significant portion of tax revenues is concentrated in large cities and economic centres. The study examines the impact of internal population migration, the increase in the number of internally displaced persons, and the activities of remote structural units of enterprises on the process of distributing personal income tax among the budgets of local communities. It has been established that a significant proportion of taxpayers work outside their registered place of residence, which exacerbates the imbalance between the actual consumption of local services and the flow of tax revenues into the relevant budgets. The tax-raising capacity of local authorities has been analysed and the main challenges facing the financial equalisation of local budgets have been identified. European experience in the distribution of personal income tax and approaches to control based on taxpayers' place of residence have been summarised. The need to reform the mechanism for allocating personal income tax has been justified with a view to ensuring a fairer distribution of financial resources among communities, increasing the financial autonomy of local self-government and strengthening the state's budgetary security.

Keywords: personal income tax, local budgets, local authorities, financial capacity, inter-budgetary relations, budgetary decentralisation, tax capacity.



Постановка проблеми. Податок на доходи фізичних осіб є одним із бюджетоутворюючих податків та основним джерелом фінансового забезпечення територіальних громад. У сучасних умовах децентралізації та реформування системи міжбюджетних відносин особливого значення набуває проблема справедливого розподілу надходжень ПДФО між місцевими бюджетами. Чинний механізм зарахування податку за місцем розташування роботодавця спричиняє значні диспропорції у фінансовому забезпеченні громад, оскільки податкові надходження концентруються переважно у великих містах. Водночас громади, у яких платники податків фактично проживають та користуються соціальними послугами, недоотримують фінансові ресурси для забезпечення належного рівня життя населення та розвитку місцевої інфраструктури. Особливої актуальності ця проблема набула в умовах повномасштабної війни, внутрішньої міграції населення та зростання кількості внутрішньо переміщених осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику формування доходів місцевих бюджетів та роль податку на доходи фізичних осіб у забезпеченні фінансової спроможності територіальних громад досліджують багато вітчизняних науковців. І. Луніна розглядає механізми міжбюджетних відносин і фінансового вирівнювання територій [7]. О. Кириленко значну увагу приділяє питанням фінансової самостійності територіальних громад та бюджетоутворюючій ролі ПДФО [5]. Г. Возняк та В. Коваль розглядають практичні механізми зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах економічної нестабільності та обґрунтовують шляхи підвищення ефективності формування їхньої дохідної бази [3]. І. Чугунов [13] та Л. Тарангул [11] розглядають проблеми податкової та бюджетної політики, фіскальної ефективності податків і зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів. Водночас сучасні виклики, пов'язані з воєнним станом, внутрішньою міграцією населення та зміною структури зайнятості, потребують подальших наукових досліджень щодо удосконалення механізму зарахування ПДФО до місцевих



бюджетів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри значну кількість наукових досліджень щодо ролі ПДФО у формуванні доходів місцевих бюджетів, недостатньо вивченими залишаються питання впливу чинного механізму його зарахування на фінансову спроможність територіальних громад в умовах воєнного стану та внутрішньої міграції населення. Потребують подальшого наукового обґрунтування проблеми дисбалансу між місцем проживання платника податків, місцем його працевлаштування та фактичним зарахуванням ПДФО до місцевих бюджетів, а також напрями удосконалення механізму розподілу податкових надходжень між громадами.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження ролі податку на доходи фізичних осіб у формуванні доходів територіальних громад, оцінка впливу чинного механізму зарахування ПДФО на фінансову спроможність місцевих бюджетів та обґрунтування необхідності удосконалення системи розподілу податкових надходжень між територіальними громадами. Для досягнення поставленої мети передбачено виконання таких завдань: проаналізувати сучасний механізм зарахування ПДФО до місцевих бюджетів; дослідити основні диспропорції у розподілі податкових надходжень між громадами; оцінити вплив внутрішньої міграції населення та місця розташування роботодавця на формування доходів місцевих бюджетів; узагальнити європейський досвід адміністрування ПДФО та визначити напрями вдосконалення механізму його зарахування в Україні.

Викладення основного матеріалу дослідження. Податок на доходи фізичних осіб є основним джерелом доходів територіальних громад. До 2022 року 25% податку на доходи фізичних осіб перераховувалося до державного бюджету, 15% – до обласних бюджетів та 60% – до місцевих бюджетів [2]. Починаючи з 2022 року коефіцієнт відрахування податку на доходи фізичних осіб у місцевих бюджетах було тимчасово збільшено до 64% рішенням Уряду



та Верховної Ради для підтримки місцевого самоврядування. У Бюджетному кодексі закріплено норму відрахувань ПДФО для місцевих бюджетів 60%, але на практиці у 2025 році громади фактично отримують до 64% ПДФО, завдяки додатковим субвенціям з Держбюджету (близько 4%), які покривають витрати на соціальну сферу та компенсацію тарифів, забезпечуючи стабільне фінансування розвитку інфраструктури [2]. Ці кошти спрямовуються на соціальну інфраструктуру, ремонт доріг, будівництво шкіл та садочків, а також на покриття тарифних витрат. Додаткові 4% надходять як субвенція, що фактично залишає більше коштів на місцях, ніж передбачено базовою нормою Бюджетного кодексу України.

Згідно з українським податковим та бюджетним законодавством [2, 11], певний відсоток податку на доходи фізичних осіб має сплачуватися (перераховуватися) до місцевого бюджету за місцем розташування компанії роботодавця (рис. 1).



Рис. 1. Схема розподілу ПДФО між громадами відповідно до норм Бюджетного кодексу України



Джерело: власна розробка автора

Якщо компанія має географічно розподілені філії, податок на доходи її працівників має сплачуватися до бюджету громади за місцем розташування відповідної філії. Такий метод розподілу податку на доходи фізичних осіб між місцевими бюджетами часто називають «розподілом за місцем розташування». Однак на практиці це не завжди так. Для зменшення адміністративних витрат або з інших причин компанії можуть створювати структуровані філії в різних місцях, які не мають статусу самостійної філії. Податок на доходи фізичних осіб працівників, які працюють у цих філіях, зазвичай сплачується не до відповідного місцевого бюджету, а до зареєстрованого місцезнаходження компанії або її регіонального представництва. Навіть якби таку практику було повністю викорінено, а податки на доходи фізичних осіб розподілялися між громадами, де платники податків фактично працюють, система розподілу за «місцем роботи» все одно була б проблематичною та принципово недосконалою з двох причин.

Таблиця 1

Вплив чинного механізму зарахування ПДФО на формування
доходної частини бюджетів територіальних громад України

Вид територіальної одиниці	Особливості зайнятості населення	Ефект від надходжень ПДФО
Столиця та великі міста	Висока концентрація робочих місць та трудова міграція	Акумуляція значних обсягів ПДФО
Приміські та малі громади	Значна частина населення працює поза межами громади	Втрата потенційних доходів місцевих бюджетів
Сільські громади	Щоденна маятникова міграція населення	Послаблення фінансової спроможності громад

Джерело: узагальнено автором на основі 1, 6



По-перше, вона позбавляє громадян, які проживають в одній податковій юрисдикції, але працюють в іншій, права обирати місцевий орган влади, який фактично адмініструє їхні податки. Це розриває зв'язок між сплатою податків та голосуванням – зв'язок, який є вирішальним для заохочення участі мешканців у справах громади та оцінки роботи обраних посадовців.

По-друге, розподіл податку на доходи фізичних осіб «за місцем реєстрації роботодавця» до місцевих бюджетів призводить до значних диспропорцій фінансового потенціалу між територіальними громадами. Податки надходять до бюджетів великих міст, до яких люди зазвичай їздять на роботу, а територіальні громадами, де ці працівники та їхні сім'ї живуть і користуються більшістю соціальних послуг данні доходи від ПДФО не отримують (табл. 1). Тому така ситуація вимагає розширення системи справедливого розподілу, щоб забезпечити фіскальні надходження для цих менших громад, дозволяючи їм гарантувати мінімальний рівень якості життя та підтримувати необхідну інфраструктуру.

Центр соціальних реформ на замовлення «U-LEAD з Європою» та у співпраці з Шведсько-українською програмою Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні» провели дослідження «Моделювання впливу зміни механізму зарахування ПДФО на бюджети територіальних громад» [10]. За результатами дослідження у 2023 році приблизно 59% платників податку на доходи фізичних осіб працювали в територіальних громадах за місцем своєї реєстрації, 41% працював за межами місця реєстрації. Цей розрив збільшився починаючи з 2021 року, тоді співвідношення становило 61% до 39% (рис 2) [10]. Це було пов'язано зі збільшенням кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО) які з початку повномасштабної війни не зареєстрували своє нове місце проживання/тимчасову адресу.

Ті, хто працює поза зареєстрованим місцем проживання, були:

– зареєстровані і фактично проживають в одній територіальній



громаді, а працюють в іншій;

- зареєстровані в одній територіальній громаді але в ній не проживають, бо переїхали під час повномасштабної війни (ВПО) в іншу і в ній працюють (з місяця реєстрації за попереднім місцем проживання не зникли);
- зареєстровані, проживають та працюють в одній територіальній громаді, але їх роботодавець є філією підприємства розташованої в іншому місці [10].

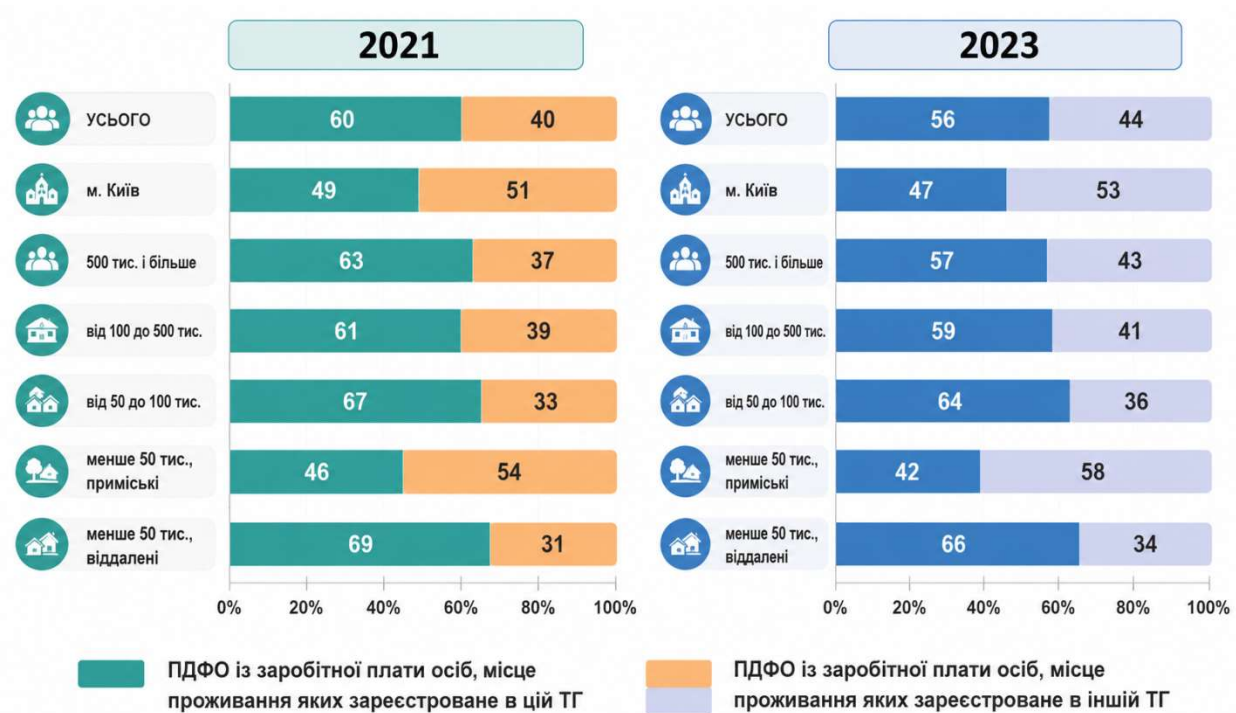


Рис. 2. Структура ПДФО, зарахованого до бюджетів ТГ, за ознакою місця реєстрації місця проживання осіб, із доходів яких сплачено податки, %

Джерело: складено автором на основі 10

Ці фактори стали вирішальними при оцінці впливу змін правил зарахування доходів фізичних осіб до місцевих бюджетів. Було б справедливо якщо надходження від податку на доходи фізичних осіб були спрямовані до бюджету тієї територіальної громади, де платник податків зареєстрований, проживає та користується місцевими благами та пільгами. З іншого боку, було



б несправедливо, якби податкові надходження спрямовувалися до бюджету громад, де платник податків номінально зареєстрований, але фактично не проживає і не працює.

У м. Києві та містах мільйонниках понад 80 % офіційно зареєстрованих мешканців працює у власному місті [6]. З іншого боку, в малих територіальних громадах половина зареєстрованих осіб працює поза межами своєї громади. Доїжджаючи на роботу у великі міста, або ж уже фактично проживає не за своїм місцем реєстрації. За існуючої моделі розподілу та зарахування ПДФО, коли він зараховується до місцевого бюджету за місцем розташування роботодавця, понад 40 % зарахованого до бюджетів територіальних громад, надходить від осіб, які не зареєстровані в цих громадах, але там працюють. У м. Києві цей показник перевищує 50 % (рис. 2).

За даними Державної служби статистики України близько чверті населення України проживає в м. Києві та містах з населенням понад 500 000 осіб, 38% надходжень місцевих бюджетів від податку на доходи фізичних осіб зосереджено в них же. Тим часом громади з населенням менше 50 000 осіб отримують лише 36% доходів від податку на доходи фізичних осіб, незважаючи на те, що майже половина населення країни проживає в цих громадах [6]. Таким чином, існує значна нерівність у податкоспроможності різних територіальних громад. У 2025 році 70% громад отримали дотацію вирівнювання у різних обсягах, у 30% індекс податкоспроможності нижче 0,5, а у 10% – нижче 0,25 [8]. Ситуація особливо складна у сільських громадах, де є суттєвий дисбаланс між бюджетними доходами та реальними видатками.

У європейських країнах дохід на душу населення у великих містах зазвичай у два-три рази вищий, ніж у малих. Порівняно з найбіднішими містами цей розрив може бути у п'ять разів більший. Це пояснюється тим, що великі міста є основними центрами економічної активності і рівень заробітної плати там значно вищий. Основними принципами регіональної політики ЄС є забезпечення власних стабільних доходів місцевими бюджетами, щоб



гарантувати мешканцям базовий рівень життя та належне функціонування інфраструктури. В Україні більшість органів місцевого самоврядування практично не здатні самостійно виконувати свої повноваження та потребують постійної фінансової підтримки з державного бюджету, тож існуюча бюджетна система не є ефективною та справедливою. Це підкреслює серйозність поточної ситуації в Україні та надає аргументи для обговорення необхідності реформування механізму зарахування податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів.

Європейський досвід показує, що більшість країн ретельно стежать за достовірністю місця проживання особи. Приховування фактичного місця проживання або надання неправдивої інформації вважається серйозним правопорушенням. Як зазначив Тоні Левітас, експерт проекту Polaris, на круглому столі на тему «ПДФО і громади. Як зміна механізму зарахування вплине на місцеві бюджети?», у Польщі реформа податку на доходи фізичних осіб значно підвищила ентузіазм населення громад, спонукаючи їх активніше заохочувати мешканців реєструвати своє фактичне місце проживання у власній громаді та працювати над ліквідацією «тіньової зайнятості», бо як тільки податки стають ресурсом громади, вони стають суспільним ресурсом [10].

Висновки. Отже, податок на доходи фізичних осіб залишається ключовим джерелом формування доходів місцевих бюджетів та одним із основних інструментів забезпечення фінансової спроможності територіальних громад в Україні. Діюча система зарахування ПДФО відіграє важливу роль у підтримці соціальної інфраструктури, фінансуванні освітніх, медичних та комунальних послуг, а також реалізації програм місцевого розвитку. Водночас сучасний механізм розподілу ПДФО між бюджетами територіальних громад характеризується низкою суттєвих проблем, пов'язаних із зарахуванням податку за місцем розташування роботодавця, а не за місцем фактичного проживання платника податків. Проведений аналіз свідчить про значні диспропорції у фінансовому забезпеченні територіальних громад, особливо між



великими містами та малими громадами. Значна частина податкових надходжень концентрується у бюджетах великих міст, тоді як громади, де фактично проживають працівники та користуються місцевими послугами, недоотримують фінансові ресурси. Особливо загострилася ця проблема в умовах повномасштабної війни, що спричинила масштабне внутрішнє переміщення населення та збільшення розриву між місцем реєстрації, проживання і працевлаштування платників податків. Дослідження підтверджує необхідність удосконалення механізму зарахування ПДФО до місцевих бюджетів із урахуванням принципу соціальної справедливості та забезпечення збалансованого розвитку територій. Перспективним напрямом реформування є поступовий перехід до моделі, за якої податкові надходження більшою мірою враховуватимуть фактичне місце проживання платника податків та споживання ним місцевих суспільних благ. Водночас реалізація таких змін потребує створення ефективної системи обліку місця проживання громадян, удосконалення адміністрування податків та забезпечення прозорості міжбюджетних відносин. Реформування механізму зарахування ПДФО є важливим етапом зміцнення бюджетної безпеки держави, підвищення фінансової стійкості територіальних громад та формування справедливої системи міжбюджетних відносин в умовах післявоєнного відновлення країни.

Список використаних джерел

1. Виконання доходів місцевих бюджетів за 2025 рік. URL: <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv> (дата звернення: 01.05.2026).
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 12.05.2026).
3. Возняк Г., Коваль В. Механізми зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах нестабільності: практичні аспекти.



Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки. 2023. №. 1. С. 61-69.

4. Державна казначейська служба України. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2024 рік. Київ. 2025. URL: <https://www.treasury.gov.ua/file-storage/richna-zvitnist-14> (дата звернення: 03.05.2026).

5. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів : монографія. І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка [та ін.] ; за ред. І. О. Луніної. К. : ІЕП НАНУ. 2010. - 320 с.

6. Звіт про результати діяльності Державної служби статистики України 2025. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2025/zvit-derjstat-2025.pdf> (дата звернення: 25.04.2026).

7. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Фінанси України.* 2023. № 4. С. 15–29.

8. Міністерство фінансів України. Бюджетна декларація на 2025–2027 роки. Київ. 2025. URL: https://mof.gov.ua/uk/budget_declaration_for_2025-2027-733 (дата звернення: 04.05.2026).

9. Міністерство фінансів України. Звіти про виконання державного бюджету України за 2021–2025 роки. URL: https://mof.gov.ua/uk/budget_of_2025-770 (дата звернення: 20.04.2026).

10. Моделювання впливу зміни механізму зарахування ПДФО на бюджети територіальних громад : звіт. URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1524/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf> (дата звернення: 14.04.2026).

11. Податковий кодекс України: від 02.12.2010 р. № 2755 - VI зі змінами та доповненнями. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 14.04.2026).

12. Тарангул Л. Л. Податкова система України та напрями її реформування. Ірпінь : Університет ДФС України. 2020. 378 с.



13. Улютін Д. Удосконалення механізму зарахування ПДФО в Україні зменшить дисбаланс у фінансовому забезпеченні територіальних громад URL:https://www.mof.gov.ua/uk/news/udoskonalennia_mekhanizmu_zarakhuvannia_pdfo_v_ukraini_zmenshit_disbalans_u_finansovomu_zabezpechenni_teritorialnikh_gromad_-_denis_uliutin-4863 (дата звернення: 25.04.2026).
14. Чугунов І. Я. Бюджетна система України: інституційні засади та напрями реформування. Київ : КНТЕУ. 2020. 392 с.
15. Organisation for Economic Co-operation and Development. Fiscal Decentralisation and Local Government Finance in Ukraine. Paris : OECD Publishing, 2024. URL: <https://www.oecd.org> (дата звернення: 10.05.2026).
16. The World Bank. Public Finance Review of Ukraine. Washington, DC. 2023. URL: <https://www.worldbank.org> (дата звернення: 10.05.2026).