



КУДИ МАЄ ЗАРАХОВУВАТИСЯ ПДФО?

Чому Україна більше не може
відкладати цю реформу



Polaris

Підтримка багаторівневого
врядування в Україні

Цей документ розроблено експертами програми Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні». Програма фінансується урядом Швеції через Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку Sida і реалізується SALAR International – частиною Шведської асоціації місцевих і регіональних влад (SALAR), яка представляє асоціацію в міжнародній діяльності. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не обов'язково відображає позицію Програми Polaris та її донора.

Травень 2026

ЗМІСТ

ПДФО як фінансова основа місцевих бюджетів	4
Довга історія невирішеного питання	4
Як працює нинішня система розподілу ПДФО — і чому вона несправедлива	5
Чому відповідальність має бути на державі, а не на податковому агенті	5
Актуалізація питання ПДФО на політичному рівні	7
Аналітика міжнародних партнерів	7
Горизонтальне вирівнювання: коли перерозподіл не спрацьовує	8
Моделі зарахування ПДФО: порівняльний огляд	9
ПДФО за місцем роботи (чинна система)	9
ПДФО за вибором працівника або роботодавця	9
«50 на 50» — модель, що може стати хибним балансом	10
ПДФО за місцем фактичного проживання	10
ПДФО за місцем реєстрації платника	10
Переваги та ризики переходу на зарахування ПДФО за місцем реєстрації / проживання	12
Можливі негативні наслідки, ризики та способи їх мінімізації	12
Як може виглядати реалістичний перехід: дорожня карта	13
Висновки	14

ПДФО ЯК ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

З-поміж усіх податкових надходжень бюджетів громад традиційно найбільша частка припадає на податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). У багатьох громадах він становить до двох третин податкових надходжень і фактично визначає, які послуги можуть отримати мешканці, у якому стані буде інфраструктура та якими темпами розвиватиметься місцева економіка.

Але парадокс у тому, що зазначений податок, який так суттєво впливає на якість життя у кожній громаді, часто взагалі не доходить до громади, де живе платник. ПДФО сплачується підприємствами переважно за місцем юридичної реєстрації підприємства або його головної структури, а не за місцем фактичної діяльності чи проживання працівників, — не туди, де людина проживає, де її діти ходять до школи, де вона отримує різноманітні послуги та голосує на місцевих виборах.

Цей розрив породжує глибоку несправедливість і структурну неефективність у системі місцевих фінансів. Це також послаблює громадянську залученість і підзвітність органів місцевого самоврядування, оскільки в багатьох випадках податки громадян спрямовуються на фінансування діяльності органів влади, за представників яких ці громадяни не голосують. За таких умов порушується базовий принцип демократичного управління — відповідність між платниками податків і тими органами місцевої влади, які ухвалюють рішення щодо використання цих коштів. І саме тому питання зміни принципу зарахування ПДФО можна назвати одним із ключових у порядку денному фінансової децентралізації.

ДОВГА ІСТОРІЯ НЕВИРІШЕНОГО ПИТАННЯ

Проблема місця зарахування ПДФО аж ніяк не нова. Вона обговорюється щонайменше вісім років, і за цей час у Верховній Раді було зареєстровано понад 15 законопроектів, які так чи інакше пропонували змінити чинну систему.

Частина ініціатив намагалася чіткіше прив'язати ПДФО до фактичного місця роботи працівника, інші — до місця його проживання чи реєстрації, були й гібридні варіанти. У парламенті навіть створювали робочу групу, яка мала підготувати єдиний узгоджений законопроект, що остаточно розв'язав би проблему. Чимало з них стосувалося врегулювання порядку сплати ПДФО відокремленими підрозділами підприємств, зокрема запровадження обов'язку зарахування податку за місцем їх фактичного розташування, оскільки на практиці податок нерідко сплачується за місцем реєстрації головної юридичної особи навіть тоді, коли трудова діяльність здійснюється в іншій громаді. Проте ці намагання так і не дали результату.

Одні пропозиції не отримали достатньої політичної підтримки, інші наштовхнулися на опір великих міст, які побоювалися втрати частини доходів. Свою роль відіграла й стримана позиція національних регуляторів щодо масштабних змін в адмініструванні податку. Додатковою перепорою була й технічна недопрацьованість: багато законопроектів майже не зважали на питання, як саме адмініструвати нову систему без надмірного навантаження на бізнес і податкові органи. Втім, головна причина залишалася незмінною: не було комплексного бачення, яке б поєднувало економічну логіку, демократичну підзвітність, збалансованість відносин між рівнями влади, соціальну справедливість та технічну здійсненність. Фактично, за майже десятиріччя дискусій так і не вдалося виробити єдиний цілісний підхід: як перейти до більш справедливої моделі, не зламавши існуючу і не створивши нових, ще глибших перекосів. Сьогодні держава знову стоїть перед цим питанням — вже в умовах незворотної децентралізації та гострої потреби в стійких і передбачуваних місцевих фінансах.

ЯК ПРАЦЮЄ НИНІШНЯ СИСТЕМА РОЗПОДІЛУ ПДФО — І ЧОМУ ВОНА НЕСПРАВЕДЛИВА

Понад 85%* мешканців сільських територіальних громад хочуть залишатися там, де живуть — але очікують кращої якості послуг, можливостей для розвитку і більшого залучення до місцевих рішень.

Зараз податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) в Україні зараховується за місцезнаходженням юридичної особи — податкового агента або її відокремленого підрозділу. **Тобто податок йде за роботодавцем, а не за людиною.** На практиці це призводить до того, що підприємства часто трактують статус своїх підрозділів на власний розсуд і фактично самостійно визначають, до бюджету якої територіальної громади сплачувати ПДФО. Довільне трактування поняття «відокремлений підрозділ» дозволяє роботодавцям застосовувати податкові правила у спосіб, вигідний насамперед їм. У результаті відсутній єдиний і прозорий порядок сплати податку, виникає правова невизначеність, а територіальні громади недоотримують належні їм доходи.

Водночас юридична адреса роботодавця або його підрозділу часто має мало спільного з фактичним місцем роботи, проживання чи реєстрації працівників — платників податку. Як наслідок, великі міста та промислові центри акумулюють значні обсяги ПДФО навіть тоді, коли суттєва частина працівників фактично проживає в сусідніх громадах — приміських, сільських/селищних або малих містах. Саме ці громади забезпечують фінансування шкіл, дитячих садків, дорожньої та житлово-комунальної інфраструктури для тисяч мешканців, однак не отримують відповідної частки ПДФО для покриття цих витрат.

До цієї проблеми додалася ще одна тенденція. У боротьбі за ресурси громади дедалі частіше стикаються з тим, що підприємства змінюють місце своєї реєстрації без фактичного переїзду. Бізнес використовує можливість формальної перереєстрації, щоб сплачувати ПДФО в іншу громаду — там, де це для нього вигідніше або де місцева влада створює додаткові стимули. У деяких випадках така перспектива перереєстрації стає аргументом у діалозі між бізнесом і місцевою владою при вирішенні спірних питань.

У результаті податок сплачується не за місцем, де люди реально працюють і користуються послугами, а за адресою **«формальної»** реєстрації. Від цього втрачають усі: громади — бо не отримують належних доходів і не можуть нормально планувати дохідну частину; держава — бо витрачає ресурси на безрезультатну конкуренцію, стикається з ускладненим прогнозуванням і недоотриманням податкових надходжень; бізнес — бо змушений діяти в умовах правової невизначеності щодо територіального зарахування податку.

ЧОМУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МАЄ БУТИ НА ДЕРЖАВІ, А НЕ НА ПОДАТКОВОМУ АГЕНТІ

Судова практика чітко показує: якщо роботодавець сплатив повну суму ПДФО, суди не схильні карати його за те, що податок пішов не в той місцевий бюджет. Суд не вимагає від бізнесу територіальної точності зарахування податку.

Формально податковий агент діє цілком у межах чинного законодавства: він сплачує ПДФО за місцезнаходженням (розташуванням) юридичної особи або її відокремленого підрозділу, як того вимагає Бюджетний кодекс. Саме така конструкція створює простір для потенційних зловживань: досить змінити податкову адресу або статус підрозділу, і великий платник податків може суттєво вплинути на дохідну частину одного місцевого бюджету та одночасно послабити інший. У деяких випадках це породжує корупційні ризики, коли ПДФО фактично стає інструментом тиску чи торгу між бізнесом і місцевою владою.

*за даними Центру аналізу політики ЗМІСТ від 23 березня 2026 року.

Звідси — принциповий висновок: відповідальність за правильний, справедливий і технічно коректний розподіл ПДФО має бути покладена на державу, а не на податкових агентів. Саме державні ІТ-системи (ДПС, ДКСУ, реєстри населення) мають виконувати функцію «розподільвача», а не фінансова служба підприємства.

Проблема зарахування ПДФО за місцем юридичної реєстрації роботодавця, а не фактичного проживання платника призводить до концентрації ресурсів у великих містах та промислових центрах, залишаючи приміські, сільські та малі міста без належної частки доходів, необхідних для утримання інфраструктури й надання базових послуг. Попри численні законопроекти та дискусії, відсутність політичної волі й комплексного бачення не дозволила вирішити питання. У результаті громади залишаються заручниками чинної моделі, яка підриває принципи демократичної підзвітності та фінансової справедливості.

Саме тому сьогодні реформа принципу зарахування ПДФО стає не лише технічним завданням, а й політичним пріоритетом. У другій частині публікації розглянемо можливі моделі розподілу податку, їхні переваги та ризики, а також те, як зміна підходів може вплинути на баланс між громадами та стати основою для оновленої системи горизонтального вирівнювання.

АКТУАЛІЗАЦІЯ ПИТАННЯ ПДФО НА ПОЛІТИЧНОМУ РІВНІ

Попри те що проблеми чинної системи зарахування ПДФО відомі та описані у численних експертних матеріалах, а дискусія навколо них триває вже багато років, на загальнонаціональному рівні цим проблемам усе ще бракує політичного пріоритету. Питання неодноразово піднімалися в експертних колах, на урядових нарадах і під час парламентських слухань, проте тривалий час залишалося поза порядком денним. Причиною цього є як складність теми, що вимагає водночас технічних, бюджетних і політичних рішень, так і відсутність консолідованої позиції між ключовими стейкхолдерами — місцевим самоврядуванням та його асоціаціями, Мінфіном, ДПС, парламентом і бізнесом. У результаті реформа, якої потребує більшість громад країни, довгі роки не просувалася, попри те, що вона є ключовою для забезпечення більш справедливого та збалансованого розподілу ресурсів між громадами.

Наприкінці 2025 року дискусія про ПДФО отримала новий імпульс. На Бучанському форумі «Реформи. Децентралізація. Євроінтеграція» 1 грудня тема зарахування ПДФО прозвучала в контексті ширшого обговорення реформ для місцевого самоврядування — і хоча вона не була центральною, згодом засвідчила зростання усвідомлення того, що чинний порядок створює суттєві дисбаланси доходів громад. Згодом питання вийшло на міжнародний рівень: на Діалозі високого рівня V у Страсбурзі 1 квітня 2026 року заступник Міністра розвитку громад та територій Олексій Рябикін повідомив, що розглядається можливість зараховувати ПДФО до бюджетів громад за місцем реєстрації проживання платника податку — задля підвищення спроможності дотаційних сільських громад та зменшення дисбалансу доходів. Сподіваємося, що це стане важливим сигналом: питання переходить у площину рішень, здатних визначити фінансову архітектуру місцевого самоврядування на найближчі роки.

Зростання уваги до питання відбулося на тлі напрацьованої за останні роки експертної бази, яка переконливо вказує на потребу змін. Дослідження програми «U-LEAD з Європою», програми Polaris, Київської школи економіки (KSE) та інших експертних організацій системно вказують на те, що модель зарахування ПДФО «за місцем роботи» не відповідає реаліям. Вона призводить до концентрації ресурсів у громадах, де зареєстровані великі роботодавці, і водночас — до хронічного недофінансування територій, де ці працівники фактично живуть та користуються послугами. Сукупність цих висновків створює основу для ухвалення рішень щодо реформи системи зарахування ПДФО, що враховують реальні потреби громад та особливості функціонування місцевих фінансів.

АНАЛІТИКА МІЖНАРОДНИХ ПАРТНЕРІВ

Міжнародні програми й українські дослідницькі центри накопичили значну доказову базу, проаналізувавши дані щодо зайнятості, місця проживання та надходжень до місцевих бюджетів. З'ясувалося, що:

- у багатьох регіонах понад половина жителів працюють за межами своєї громади;
- приміські і сільські/селищні громади навколо великих міст несуть витрати на інфраструктуру для великого числа працюючих, але значну частину ПДФО забирає місто-центр;
- за наявними оцінками, близько 25% доходів від податку зараховується до бюджетів юрисдикцій, відмінних від територій фактичного проживання платників податку.

Це демонструє, що чинна система — не дрібна неточність, а масштабний механізм перерозподілу, який грає проти більшості селищних та сільських громад. Проведені моделювання показали: **70–80% громад виграли б від переходу до моделі зарахування ПДФО за місцем проживання чи реєстрації платника податку.** Перш за все — це:

- сільські/селищні громади, де живе значна частина робітників заводів і підприємств, але майже не зареєстрований бізнес;
- приміські громади навколо великих міст;
- невеликі міста, які сьогодні виконують роль «спальних» районів або логістичних хабів.

Натомість частина великих міст і промислових центрів дійсно відчула б зниження дохідної бази. І саме це пояснює, чому політична дискусія навколо реформи така гостра.

Ключові дослідження

Київська школа економіки та проєкт «Підтримка децентралізації в Україні» (2021): “The place of payment of personal income tax in Ukraine – legal history and current practice”

https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/10/PIT_UA.pdf

Виявлено три моделі сплати ПДФО та суттєві викривлення між місцем роботи, місцем реєстрації роботодавця і місцем проживання працівника.

Програма «U-LEAD з Європою» та Програма Polaris (2023–2024): серія аналітичних звітів про маятникову міграцію та бюджетну спроможність громад

<https://u-lead.org.ua/news/623>

<https://polaris.org.ua/biblioteka/research/otsinka-vplyvu-zminy-mekhanizmu-zarakhuvannia-pdf-na-biudzhety-terytorialnykh-hromad>

Показано, що значна частина працівників щоденно виїжджає працювати за межі своєї громади, а ПДФО залишається у великих містах. Аналітично доведено, що 70–80% громад отримують вигоду від переходу до моделі «за місцем проживання/реєстрації».

Тоні Левітас (2020–2021), серія публікацій щодо PIT-sharing в Європі та Україні. Обґрунтовано, що прив'язка ПДФО до роботодавця суперечить європейській практиці місцевих фінансів; у більшості країн частка ПДФО спрямовується за місцем проживання платника.

<https://www.researchgate.net/>

[publication/347039372_Personal_Income_Tax_Sharing_in_Europe_and_Ukraine_in_Ukrainian](https://www.researchgate.net/publication/347039372_Personal_Income_Tax_Sharing_in_Europe_and_Ukraine_in_Ukrainian)

<https://www.researchgate.net/>

[publication/347037505_Personal_Income_Tax_Sharing_in_Ukraine_in_Ukrainian](https://www.researchgate.net/publication/347037505_Personal_Income_Tax_Sharing_in_Ukraine_in_Ukrainian)

Усі ці дослідження сходяться в одному: **чинний порядок розподілу ПДФО поглиблює нерівність між громадами.**

ГОРИЗОНТАЛЬНЕ ВИРІВНЮВАННЯ: КОЛИ ПЕРЕРОЗПОДІЛ НЕ СПРАЦЬОВУЄ

Окремо варто говорити про систему горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів. Формально вона має згладжувати різницю в податковому потенціалі громад: ті, хто має надлишок, віддають частину у вигляді реверсу, ті, хто менше заробляє, — отримують базову дотацію. Однак:

- розрахунок вирівнювання базується саме на фактичних надходженнях ПДФО;
- якщо надходження вже спотворені існуючою системою зарахування ПДФО (бо податок іде не туди, де живуть люди), то й вирівнювання лише частково компенсує перекося;
- у результаті навіть після всіх перерахунків та вирівнювання одні громади мають у кілька разів більші доходи на одного мешканця, ніж інші. А громади, які мають показник доходів на одного мешканця набагато більший, ніж середній по Україні, отримують базову дотацію.

Це означає, що система вирівнювання не виправляє дисбалансів, які виникають на етапі зарахування ПДФО. Тому логічна послідовність реформ виглядала б так: спочатку — реформувати принцип зарахування ПДФО; потім — оновити систему горизонтального вирівнювання, базуючись на новій, справедливішій структурі доходів громад.

МОДЕЛІ ЗАРАХУВАННЯ ПДФО: ПОРІВНЯЛЬНИЙ ОГЛЯД

У дискусії про реформу простежується кілька варіантів.

ПДФО ЗА МІСЦЕМ РОБОТИ (ЧИННА СИСТЕМА)

Це механізм, який діє сьогодні. Він був прийнятним на етапі становлення місцевого самоврядування, але в сучасних умовах дедалі менше відповідає принципам справедливості та ефективності. Податок прив'язаний не до людини, а до роботодавця – тобто до місця, де юридично знаходиться підприємство або його виробничий майданчик.

У великих містах та промислових центрах фактично концентруються мільярди гривень ПДФО, хоча значна частина працівників проживає в інших громадах. Ці громади утримують школи, дороги, дитячі садки, громадський транспорт і ЖКГ для тих самих людей, але не отримують відповідних доходів.

Переваги

- не потребує змін у програмному забезпеченні чи адмініструванні, економія ресурсів на витратах щодо вдосконалення механізму (програмне забезпечення, аналіз, розрахунки, зміни до НПА).
- зарахування за місцем виробничих потужностей компенсує витрати громад, які забезпечують розвиток бізнесу на своїй території (мешканці, які приїжджають на роботу в інший населений пункт використовують його інфраструктуру);
- забезпечує стабільність для бізнесу та ДПС.

Недоліки

- відсутність справедливого розподілу основного бюджетонаповнюючого податку, оскільки основну частину послуг громадяни отримують за місцем проживання;
- поглиблення диспропорцій соціально-економічного розвитку територій;
- надмірне фінансування міських центрів та невиправдане збільшення потреби та витрат на вирівнювання менших громад.
- знижує підзвітність перед мешканцями – кошти надходять туди, де вони не живуть;
- створює поле для маніпуляцій зі статусами підрозділів.

Фактично – ця модель вже не виконує своїх цілей. Вона не підтримує місцевий розвиток, не стимулює підзвітність і не відображає міграційні процеси в Україні.

ПДФО ЗА ВИБОРОМ ПРАЦІВНИКА АБО РОБОТОДАВЦЯ

Це гнучка, але потенційно найризикованіша модель. Вона перетворює ПДФО на інструмент «конкуренції за платника», що може виглядати привабливо, але створює дуже високі ризики для бюджетної стабільності. Найменш прийнятний варіант.

Переваги

- дає громадянам можливість «голосувати грошима» за громаду, якій вони довіряють;
- стимулює ОМС працювати ефективніше, щоб бути привабливими для платників;
- може посилити прозорість використання коштів.

Недоліки

- складність прогнозування надходжень до місцевих бюджетів та ризики щодо розбалансування бюджетів, адже платник податку може пред'явити вимогу щодо зміни зарахування ПДФО;

- збільшення затрат на адміністрування податку, адже роботодавець повинен буде формувати окремі платіжні доручення для кожного з бюджетів (замість одного платіжного доручення необхідно буде оформити декілька);
- ризик тиску на працівника з боку роботодавця щодо «правильного вибору»;
- ДПС складно контролювати такі платежі;
- відсутність єдиного підходу в податковій системі.

Така модель – радше теоретична. Вона цікава як концепт, але не відповідає потребам бюджетної стабільності.

«50 НА 50» — МОДЕЛЬ, ЩО МОЖЕ СТАТИ ХИБНИМ БАЛАНСОМ

Окремо обговорюється гібридний варіант: 50 % ПДФО зараховується за місцем реєстрації, а інші 50 % — за нинішньою системою (за місцезнаходженням податкового агента – юридичної особи).

Така модель подається як спосіб знайти спільну позицію між зацікавленими сторонами: нібито балансує інтереси всіх громад та надає можливість поступового переходу на сплату податку за місцем проживання.

Однак її головний недолік — одночасне співіснування двох паралельних систем, які:

- ускладнюють адміністрування ПДФО для держави;
- залишається ризик значної частини перекосів;
- створюють додаткові труднощі для прогнозування доходів місцевих бюджетів;
- можуть привести до ситуації, коли жодна система не працює нормально;
- залишається проблема плати ПДФО відокремленими підрозділами;
- можливі зміни податкових адрес працівників потребуватимуть щорічного проведення звірок за адресами реєстрації.

Модель «50/50» є тимчасовим політичним компромісом, який не усуває системних дисбалансів у розподілі бюджетних ресурсів. Вона не відповідає принципам довгострокової стійкості та збалансованості бюджетної системи і не може розглядатися як прийнятне рішення.

ПДФО ЗА МІСЦЕМ ФАКТИЧНОГО ПРОЖИВАННЯ

Це найлогічніший підхід: податок має йти за людиною — туди, де вона живе, користується послугами громади та обирає місцеву владу. Але для впровадження такої моделі потрібні:

- надійний, постійно оновлюваний реєстр фактичного місця проживання;
- механізми підтвердження адреси;
- зрозуміла та проста процедура зміни даних щодо місця проживання платником.

Тому таку модель доцільно розглядати як наступний етап — після наведення ладу з реєстрами і запуску менш «жорсткої» моделі за реєстрацією.

ПДФО ЗА МІСЦЕМ РЕЄСТРАЦІЇ ПЛАТНИКА

Це найбільш практичний і прийнятний варіант у наявних умовах. Офіційна реєстрація місця проживання — юридичний факт, який уже зберігається в державних реєстрах. Хоча ці дані потребують постійного оновлення, вони забезпечують чітку, зрозумілу та технічно здійсненну основу для запуску реформи.

Переваги

- юридично зрозуміло та технічно здійснено;
- простіше інтегрувати з чинними електронними системами;
- дозволяє досить швидко змінити географію надходжень ПДФО;

- зменшення диспропорцій наповнення місцевих бюджетів;
- підвищення взаємодії громадян з органами місцевого самоврядування, а також підзвітність ОМС перед своїми мешканцями (виборці повинні знати куди йдуть їхні кошти і бути впевненими, що основна частина сплачених ними податків спрямовується туди, де вони живуть), мешканці «голосують грошима»;
- повне усунення проблеми несплати ПДФО відокремленими підрозділами (коли ПДФО сплачується за місцем реєстрації юридичної особи, а не місцем роботи чи проживання працівника).

Недоліки

- частина людей живе не за місцем реєстрації;
- потрібне паралельне вдосконалення системи реєстрації місця проживання;
- необхідність залучення додаткових ресурсів для зміни системи зарахування ПДФО (програмне забезпечення, трудові ресурси, розробка НПА тощо);
- ризик дискримінаційних заходів великих міст щодо всіх, хто офіційно не зареєстрований.

ПЕРЕВАГИ ТА РИЗИКИ ПЕРЕХОДУ НА ЗАРАХУВАННЯ ПДФО ЗА МІСЦЕМ РЕЄСТРАЦІЇ / ПРОЖИВАННЯ

1. Справедливість і прозорість.

Громади, де живуть люди, нарешті отримують ресурси, пропорційні кількості жителів і навантаженню на інфраструктуру.

2. Підзвітність влади.

Коли податки місцевих жителів надходять саме до їхнього бюджету, зростає логіка: «я плачу і голосую тут — і хочу бачити результат тут». Це зміцнює підзвітність і довіру до місцевої влади.

3. Зменшення нерівності між громадами.

Сільські/селищні та приміські громади отримують додатковий ресурс, який сьогодні «застрягає» у великих містах-центрах.

4. Зменшення маніпуляцій із зарахуванням ПДФО.

Зникає спокуса для великих підприємств та роботодавців «шантажувати» одну громаду переїздом в іншу, обіцяючи забрати з собою ПДФО.

5. Європейська логіка.

Практично всі європейські країни (за винятком Румунії), де місцеві бюджети отримують частку від ПДФО, прив'язують її саме до місця проживання платника, а не до місця роботи.

МОЖЛИВІ НЕГАТИВНІ НАСЛІДКИ, РИЗИКИ ТА СПОСОБИ ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ

1. Тимчасові втрати для громад-донорів.

Великі міста, які сьогодні акумулюють значні обсяги ПДФО, можуть втратити частину доходів.

Рішення:

- запровадити адаптаційний період (2-3 роки);
- протягом адаптаційного періоду передбачити, що громади, які втрачають, наприклад, понад 20 % надходжень ПДФО порівняно з поточною системою, отримують пропорційні компенсаційні виплати протягом перехідного періоду.

2. Слабкість IT-інфраструктури держави.

Ключовий ризик — що без належних систем ДПС і казначейства реформу спробують реалізувати «вручну», переклавши відповідальність знову на бізнес.

Рішення:

- створити централізований модуль розподілу ПДФО на рівні ДПС/ДКСУ;
- чітко прописати, що роботодавець лише подає інформацію (з ідентифікатором працівника), а розподіл між бюджетами — це функція держави.

3. Неточність реєстрів місця проживання.

Частина людей живе не за місцем реєстрації, частина взагалі не оновлює дані роками.

Рішення:

- синхронізувати реформу ПДФО з модернізацією системи реєстрації місця проживання;
- зробити зміну реєстрації максимально простою через е-сервіси;
- провести інформаційну кампанію, пояснюючи, що оновлення реєстрації напряму впливає на фінансування громади, в якій безпосередньо проживає платник податку.

4. Політичний спротив.

Ті, хто сьогодні виграє від чинної системи, природно, будуть опиратися змінам.

Рішення:

- показати на моделях, що в загальнонаціональному масштабі реформа зменшує нерівність і підвищує стабільність;
- забезпечити прозорі, зрозумілі компенсації і перехідні механізми.

Тут варто зазначити, що громадяни України демонструють відкритість до реформ. За даними дослідження Westminster Foundation for Democracy, проведеного у січні 2026 року у співпраці з Rating Group — 76% респондентів висловились, що готові до реформ заради європейського майбутнього, навіть якщо вони тимчасово погіршать соціально економічне становище.

ЯК МОЖЕ ВИГЛЯДАТИ РЕАЛІСТИЧНИЙ ПЕРЕХІД: ДОРОЖНЯ КАРТА

Щоб реформа не перетворилася на шок ні для громад, ні для бізнесу, важливо діяти поетапно.

Етап 1. Формування нормативної рамки

- Внести зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, визначивши, що частка ПДФО, яка зараховується до місцевих бюджетів, обліковується за місцем реєстрації платника податку (з перспективою переходу до фактичного місця проживання).
- Закріпити, що відповідальність за територіальний розподіл ПДФО покладається на державні органи, а не на податкових агентів.
- Переглянути законодавство у сфері оренди житла, щоб надати орендарям можливість офіційно підтверджувати фактичне місце проживання.

Етап 2. Розбудова ІТ-інфраструктури

- Створити або модернізувати централізований програмний модуль для автоматизованого розподілу ПДФО в системах ДПС та ДКСУ.
- Забезпечити інтеграцію цього модуля з державними реєстрами місця реєстрації та/або проживання громадян.
- Адаптувати податкову звітність для технічної реалізації нового механізму зарахування.

Етап 3. Загальнонаціональний інформаційний пілот

- Запровадити інформаційний пілот по всіх областях України без фактичної зміни бюджетних потоків ПДФО.
- Провести паралельне модельне нарахування ПДФО за новими правилами та порівняти його з чинною системою.
- Використати результати моделювання для оцінки впливу на громади та підготовки наступних етапів реформи.

Етап 4. Адаптаційний період і компенсаційні механізми

- Запровадити фактичне перерозподілення надходжень ПДФО з перехідним (адаптаційним) періодом тривалістю 2–3 роки.
- Передбачити компенсаційні трансферти для громад, які зазнають суттєвих втрат доходів, із поступовим зменшенням обсягу такої підтримки.

Етап 5. Оновлення системи горизонтального вирівнювання

- Переглянути формулу горизонтального вирівнювання з урахуванням нової структури доходів місцевих бюджетів.
- Спрямувати систему вирівнювання на зменшення різниці у фінансовому потенціалі громад, а не на компенсацію недоліків застарілої моделі розподілу ПДФО.

Етап 6. Повноцінне впровадження та моніторинг

- Застосувати оновлену систему зарахування ПДФО на всій території України після закінчення адаптаційного періоду.
- Запровадити постійний моніторинг і публічну аналітику впливу реформи на бюджети та розвиток громад із можливістю подальшого коригування інструментів.

ВИСНОВКИ

Чому зволікання з реформою створює більші ризики, ніж її поступове впровадження вже зараз?

Реформа порядку зарахування податку на доходи фізичних осіб є значно ширшим питанням, ніж технічна зміна податкових процедур або окремих норм законодавства. Вона безпосередньо стосується справедливості, передбачуваності та стійкості фінансової основи децентралізації.

Стримана позиція щодо змін у системі зарахування ПДФО має принаймні три наслідки:

1. Відтермінування системних рішень — поки проблема не визнається однозначно, іншим учасникам процесу складно розраховувати на швидкі зміни чи оновлені підходи.
2. Уповільнення реформ — навіть ті ініціативи, які могли б стати кроком вперед, тривалий час не отримували повної підтримки, що знижувало їхні шанси на просування.
3. Додаткове навантаження на бізнес — чинна модель фактично покладає на роботодавців відповідальність не лише за своєчасність сплати ПДФО, а й за правильність його територіального зарахування — питання, яке не належить до сфери їхніх повноважень.

Водночас існують аргументи на користь відтермінування повноцінного впровадження реформи до формування сталої системи врядування повоєнної України — зокрема через невизначеність демографічної ситуації, необхідність технічної підготовки та потребу переосмислення ролі громад у субнаціональній архітектурі управління.

Ці застереження є обґрунтованими. Дійсно, після завершення воєнних дій стане зрозумілішою реальна картина повернення населення, Міністерство фінансів, Державна податкова служба та Державна казначейська служба матимуть більше можливостей для побудови й тестування необхідних інформаційних систем, а держава зможе чіткіше визначити функції та відповідальність територіальних громад у оновленій системі міжбюджетних відносин.

Разом із тим ключовим чинником залишається невизначеність тривалості російської агресії.

Очікування «кращого моменту» фактично означає збереження чинної моделі зарахування ПДФО на непередбачуваний термін — із усіма її структурними вадами. Уже сьогодні громади, в яких фактично проживають люди, несуть основний фінансовий тягар утримання соціальної, освітньої, транспортної та житлово-комунальної інфраструктури, водночас не отримуючи належної частки податкових надходжень. Механізми бюджетного вирівнювання не здатні повною мірою компенсувати ці дисбаланси, особливо в умовах війни.

За цих умов доцільним є впровадження чіткого нормативного врегулювання правил зарахування ПДФО та паралельну підготовку інституційних і технічних рішень для поетапного переходу на нову модель зарахування податку. Такий підхід дозволяє зменшувати нерівність між громадами без відкладення ключових рішень на невизначене майбутнє.



Polaris

Підтримка багаторічного
врядування в Україні

2026