

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА
ТОМАСШЕВСЬКА ОЛЬГА ВАЛЕРІЇВНА

Допускається до захисту:
завідувач кафедри політології
та державного управління
д.політ.н., професор
_____ Чальцева О.М.
«_____» _____ 20__ р.

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОПОДАТКУВАННЯМ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ
ОСІБ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Кваліфікаційна робота

Науковий керівник:
Прямухіна Н.В.
д.е.н, професор кафедри
політології та державного
управління,
Оцінка: _____ / _____ / _____
(бали/за шкалою ЄКТС/за національною шкалою)
Голова ЕК: _____

(підпис)

Вінниця 2025

АНОТАЦІЯ

Томашевська О. В. Державне управління оподаткуванням доходів фізичних осіб: вітчизняний та міжнародний досвід – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття наукового ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. Донецький національний університет імені Василя Стуса, Вінниця, 2025.

У роботі досліджено теоретичні, організаційно-правові та прикладні аспекти державного управління оподаткуванням доходів фізичних осіб в Україні. Розкрито економічну сутність, функції та соціальну роль ПДФО у системі державних фінансів. Проаналізовано чинні механізми адміністрування податку, визначено основні проблеми податкового контролю та їх вплив на фіскальну ефективність. На основі статистичних даних і регіональних порівнянь оцінено динаміку надходжень ПДФО, виявлено диспропорції між державним і місцевим рівнями бюджетної системи. Проведено порівняльний аналіз практик оподаткування доходів фізичних осіб у країнах ЄС, США та ОЕСР, узагальнено кращі моделі адміністрування. Запропоновано напрями вдосконалення державного управління у сфері ПДФО, зокрема шляхом цифровізації процесів, упровадження принципів Data Governance, створення єдиного інтегрованого профілю платника та використання інструментів прогнозової комплаєнс-аналітики.

Ключові слова: податок на доходи фізичних осіб, державне управління, податкове адміністрування, фіскальна ефективність, Data Governance, цифровізація оподаткування.

Бібліограф.: 78 найм.

ABSTRACT

Tomashevskya, O. V. Public Administration of Personal Income Taxation: National and International Experience – Qualification Research Paper.

Qualification work for the degree of Master's Degree in speciality 0413 Management and administration. Vasyl' Stus Donetsk National University, Vinnytsia, 2025.

The paper explores the theoretical, organizational, legal, and applied aspects of public administration in the taxation of personal income in Ukraine. It reveals the economic essence, functions, and social role of the personal income tax (PIT) within the system of public finance. The study analyzes the existing mechanisms of tax administration and identifies the main problems of tax control and their impact on fiscal efficiency. Based on statistical data and regional comparisons, the dynamics of PIT revenues are assessed, and the disparities between state and local budget levels are highlighted. A comparative analysis of personal income taxation practices in the EU, the USA, and OECD countries is conducted, summarizing the best models of administration. The research proposes directions for improving public governance in the PIT sphere, in particular through digitalization, the implementation of Data Governance principles, the creation of a unified integrated taxpayer profile, and the application of predictive compliance analytics.

Keywords: personal income tax, public administration, tax administration, fiscal efficiency, Data Governance, tax digitalization.

Bibliography: 78 items.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОПОДАТКУВАННЯМ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ.....	10
1.1. Економічна сутність і функції податку на доходи фізичних осіб у системі державних фінансів.....	10
1.2. Організаційно-правові засади адміністрування ПДФО в Україні	18
1.3. Роль державного управління в забезпеченні фіскальної ефективності та соціальної справедливості оподаткування.....	31
Висновок до розділу 1.....	38
РОЗДІЛ 2. СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОПОДАТКУВАННЯМ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ	41
2.1. Динаміка та структура надходжень ПДФО до бюджету: регіональний і загальнодержавний вимір.....	41
2.2. Порівняльний аналіз практик оподаткування доходів фізичних осіб у країнах ЄС, США та країн ОЕСР	54
2.3. Оцінка ефективності державної політики у сфері оподаткування доходів фізичних осіб, проблеми податкового адміністрування.....	64
Висновок до розділу 2.....	71
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ	74
3.1. Рекомендації щодо реформування системи державного управління ПДФО в Україні	74
3.2. Можливості імплементації зарубіжного досвіду в українську податкову політику	84
Висновок до розділу 3.....	90
ВИСНОВКИ.....	94
СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ	96
ДОДАТКИ	104

Список скорочень та визначень:

API – (Application Programming Interface) – програмний інтерфейс взаємодії додатків, тобто набір правил, протоколів і інструментів, які дозволяють одній програмі обмінюватися даними або функціями з іншою.

CRS/DAC – міжнародні стандарти автоматичного обміну податковою інформацією між державами, які запроваджені для підвищення прозорості фінансових операцій і протидії ухиленню від сплати податків. CRS (Common Reporting Standard) – це загальний стандарт звітності, DAC (Directive on Administrative Cooperation) – це Директива ЄС про адміністративну співпрацю у сфері оподаткування.

HMRC – Управління з питань доходів і митниці Її (Його) Величності (His Majesty's Revenue and Customs).

IRS – Служба внутрішніх доходів США.

ВЗ – Військовий збір.

ДПС – Державна податкова служба (України).

CRS – Єдиний стандарт автоматичного обміну податковою інформацією між країнами (Common Reporting Standard).

ЄСВ – Єдиний соціальний внесок.

ІКТ-база – Інформаційно-комунікаційна технологічна база.

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку.

ПДФО – Податок на доходи фізичних осіб.

ВСТУП

Актуальність теми. У сучасних умовах трансформації фінансової системи, інтеграції України у світовий економічний простір та зростання ролі держави в регулюванні соціально-економічних процесів, оподаткування доходів фізичних осіб набуває особливого значення як інструмент фіскального наповнення бюджету, забезпечення соціальної справедливості та стимулювання економічної активності.

Оподаткування фізичних осіб – це не лише джерело доходів бюджету, але й один із найчутливіших каналів взаємодії держави з громадянами. Питання справедливості, прозорості та ефективності адміністрування податків на доходи фізичних осіб безпосередньо впливають на рівень довіри до держави, на дотримання податкової дисципліни та на інституційну спроможність державного управління. У зв'язку з цим дослідження вітчизняного та міжнародного досвіду в цій сфері дозволяє виявити кращі практики та адаптувати ефективні моделі до українських реалій. Особливої актуальності набувають питання розбудови державної податкової політики, орієнтованої на забезпечення балансу між фіскальними інтересами та правами платників податків. У цьому контексті важливим є порівняльний аналіз підходів до управління оподаткуванням у країнах із різними моделями соціально-економічного розвитку, рівнями цифровізації податкових процесів та податкової культури.

Стан теоретичної розробки теми. Огляд наукових джерел свідчить про значну увагу до проблематики оподаткування доходів фізичних осіб з боку вітчизняних та зарубіжних дослідників. Серед українських учених слід відзначити праці І. Луніної, О. Кириленка, Л. Тарангул, які досліджують фіскальні механізми, податкову справедливість і децентралізацію податків. Також важливими є роботи Т. Гайдай, В. Савченка щодо адміністрування податків та цифрової трансформації податкової служби.

Серед зарубіжних дослідників вагомий внесок зробили Дж. Стігліц, Р. Масгрейв, М. Кіндлман у сфері розробки концепцій оптимального

оподаткування та функцій податкової системи. Практичний вимір досліджують автори з OECD, IMF, Світового банку, які пропонують інструменти оцінки ефективності податкової політики та моделі податкової відповідальності.

Незважаючи на наявність широкого наукового доробку, *недостатньо опрацьованими* залишаються питання адаптації міжнародного досвіду управління оподаткуванням доходів фізичних осіб до умов української податкової системи в контексті євроінтеграційного курсу та цифровізації державних фінансів.

Мета роботи – дослідити особливості державного управління оподаткуванням доходів фізичних осіб та розробити пропозиції для його вдосконалення в Україні з урахуванням кращих міжнародних практик.

Для досягнення мети роботи передбачено виконання наступних **завдань**:

- 1) розкрити теоретико-методологічні основи управління процесами оподаткування доходів фізичних осіб;
- 2) дослідити сучасний стан, тенденції та виклики в системі оподаткування доходів фізичних осіб в Україні;
- 3) проаналізувати міжнародний досвід державного управління в цій сфері та визначити можливості його адаптації в Україні;
- 4) запропонувати рекомендації щодо удосконалення організаційно-правових та інституційних механізмів управління.

Об'єктом дослідження процеси державного управління у сфері формування, адміністрування та контролю за справлянням податків з фізичних осіб.

Предметом дослідження є організаційно-правові засади, інституційні механізми та практичні підходи до реалізації державної політики у сфері оподаткування доходів фізичних осіб в Україні та за кордоном, зокрема в країнах Європейського Союзу.

Методи дослідження. У процесі виконання кваліфікаційної роботи було застосовано комплекс загальнонаукових, спеціальних та міждисциплінарних методів, що дозволили забезпечити всебічне, системне й об'єктивне дослідження

механізмів державного управління місцевими податками в контексті національного та європейського досвіду. Метод аналізу та синтезу використовуватиметься для теоретичного осмислення наукових джерел, нормативно-правових актів, статистичних даних, а також для виділення основних чинників, що впливають на ефективність управління місцевими податками. Інституціональний підхід буде застосовано як методологічна основа дослідження для виявлення впливу інституційного середовища на реалізацію податкової політики щодо оподаткування фізичних осіб, а також для порівняння інституційної архітектури України та країн ЄС у сфері оподаткування доходів фізичних осіб. Порівняльно-правовий метод дасть змогу провести зіставлення законодавчих та управлінських а також офіційних звітів щодо реформування оподаткування фізичних осіб. Метод узагальнення буде використано на фінальному етапі дослідження для формулювання висновків, розробки пропозицій щодо удосконалення державного управління місцевими податками в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Наукова гіпотеза дослідження. Підвищення ефективності державного управління оподаткуванням фізичних осіб в Україні безпосередньо пов'язано з адаптацією кращих інституційних практик країн з розвиненою податковою системою, що передбачає впровадження комплексного підходу до податкової політики, заснованого на принципах прогресивності, справедливості та цифровізації; зміцнення інституційної спроможності контролюючих органів; зменшення рівня податкового тиску через баланс фіскальної функції та стимулювання добровільної податкової дисципліни; формування соціального консенсусу навколо принципів фіскальної справедливості.

Наукова новизна дослідження полягає в обґрунтуванні та розробленні авторської концепції удосконалення державного управління оподаткуванням доходів фізичних осіб в Україні з урахуванням провідного міжнародного досвіду. Уперше запропоновано структурно-функціональну модель управління ПДФО, що інтегрує європейські підходи до податкового адміністрування та інноваційні цифрові інструменти, спрямовані на підвищення прозорості та зниження рівня ухилення від оподаткування. Дослідження розвиває методичні засади

оцінювання ефективності державної політики у сфері оподаткування доходів фізичних осіб і уточнює підходи до забезпечення податкової справедливості відповідно до міжнародних стандартів.

Науково-практична значущість дослідження полягає в можливості використання її результатів для вдосконалення державної податкової політики у сфері оподаткування доходів фізичних осіб. Розроблені аналітичні висновки та пропозиції можуть бути застосовані:

- органами законодавчої влади – при розробці змін до податкового законодавства;
- Державною податковою службою України – для оптимізації адміністрування ПДФО;
- органами місцевого самоврядування – для прогнозування доходів бюджету та підвищення ефективності фіскального планування;
- науковими установами – як аналітична база для подальших досліджень з податкової політики;
- громадськими організаціями та платниками податків – для підвищення рівня податкової обізнаності та формування податкової культури.

Зв'язок з науковими темами кафедри. Кваліфікаційна (магістерська) робота виконана в межах розробки науково-дослідної теми кафедри політології та державного управління: 0123U101423 (2023-2028) «Публічна політика і державне управління в умовах війни та повоєнного відновлення України».

Апробація результатів дослідження відбулася на Міжнародній науково - практичній конференції «Стратегічні імперативи сучасного менеджменту в контексті реалізації глобальних цілей сталого економічного розвитку». Світ наукових досліджень. Випуск 45 (21-22.10.2025). Назва тез: «Роль державного управління в забезпеченні фіскальної ефективності та соціальної справедливості оподаткування» [78] (Додаток А).

Структура роботи. Кваліфікаційна (магістерська) робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи 104 стор., список літератури – 77 джерел, 2 додатки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОПОДАТКУВАННЯМ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

1.1. Економічна сутність і функції податку на доходи фізичних осіб у системі державних фінансів

Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) є одним із ключових елементів сучасної податкової системи, що безпосередньо пов'язаний з економічними відносинами між державою та громадянами. Його сутність полягає у вилученні частини доходів фізичних осіб до бюджету з метою забезпечення фінансування суспільних потреб та виконання державою своїх функцій [1].

У фінансовій науці економічна сутність ПДФО розглядається через призму подвійного значення. З одного боку, він виступає фіскальним інструментом, що забезпечує стає надходження коштів до бюджету. З іншого – є соціально-економічним механізмом, спрямованим на досягнення справедливого перерозподілу доходів та зниження соціальної нерівності. Таким чином, ПДФО не зводиться лише до наповнення бюджету, а має ширший зміст як елемент державної соціально-економічної політики.

Економічна природа цього податку обумовлюється кількома важливими характеристиками:

- *Прямий характер оподаткування.* На відміну від непрямих податків (наприклад, ПДВ чи акцизів), ПДФО безпосередньо залежить від величини доходу конкретної фізичної особи. Він має персоніфікований характер, адже сума зобов'язань визначається індивідуально для кожного платника.

- *Зв'язок з добробутом населення.* Розмір податкових надходжень прямо відображає рівень офіційної зайнятості та доходів громадян. Водночас, високий рівень тінізації економіки в Україні створює ризики заниження фактичних надходжень від ПДФО [2].

- *Соціальний договір.* Сутність ПДФО полягає у своєрідному «контракті» між громадянином і державою: платник податку надає частину

власного доходу, натомість держава забезпечує фінансування освіти, охорони здоров'я, оборони, інфраструктури. У цьому сенсі ПДФО є одним із показників рівня довіри до держави.

– *Роль індикатора економічної стабільності.* Надходження від ПДФО зазвичай демонструють відносну стабільність, навіть у кризові періоди. Так, у 2022–2023 рр., незважаючи на повномасштабну війну, ПДФО залишився одним із найбільш прогнозованих джерел доходів бюджету [3].

У науковій літературі виділяють кілька концептуальних підходів до розуміння економічної сутності ПДФО табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Підходи до розуміння економічної сутності ПДФО

Підходи	Характеристика
Фіскально-бюджетний	Податок розглядається передусім як інструмент наповнення бюджету та забезпечення фінансової стабільності держави
Соціально-економічний підхід	Основний акцент робиться на перерозподільній функції ПДФО, завдяки якій зменшується рівень майнової нерівності
Поведенковий підхід	ПДФО трактується як фактор впливу на економічну поведінку громадян (легалізація доходів, мотивація до інвестування у власний розвиток, наприклад через податкові знижки на навчання чи страхування)

Джерело: [4]

Важливою рисою податку на доходи фізичних осіб є його тісний зв'язок із процесами соціальної справедливості та фінансової децентралізації. У сучасних умовах саме цей податок становить основу доходів місцевих бюджетів, що дозволяє громадам забезпечувати власні видатки. Такий механізм підсилює відповідальність органів місцевого самоврядування за ефективність адміністрування податків і водночас створює стимул до розвитку офіційного ринку праці.

Отже, економічна сутність ПДФО полягає в тому, що він одночасно є фінансовою основою держави, засобом реалізації соціальної політики та регулятором економічної активності населення. Поєднання цих характеристик робить його одним із найважливіших податків у системі державних фінансів.

Система оподаткування України формується як комплекс державних і місцевих податків та зборів, що поділяються на прямі та непрямі податки. За допомогою рис. 1.1 розглянемо місце ПДФО в цій системі.

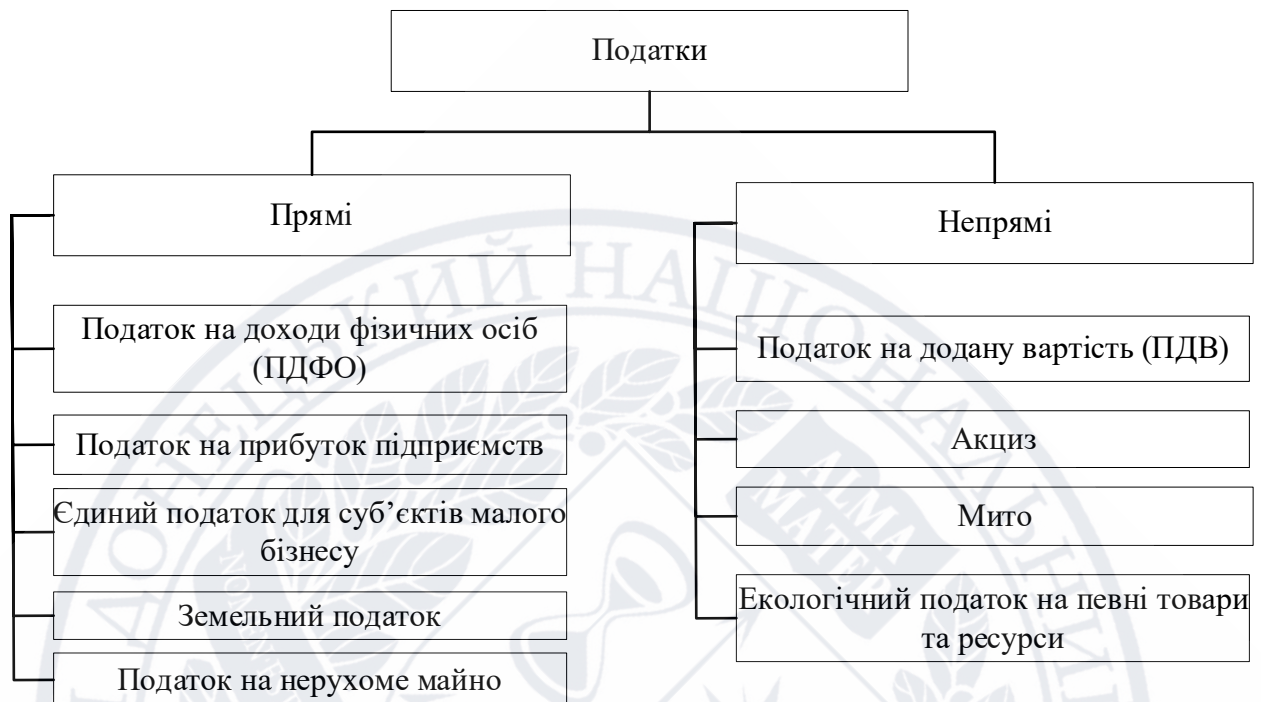


Рисунок 1.1. Система податків в Україні

Джерело: розроблено автором за джерелами [1; 4]

Окрім згаданих в рис. 1.1 податків, в структурі системи податків України виділяються регуляторні та спеціальні збори, які спрямовані на стимулювання або обмеження певних економічних процесів, наприклад, збір за користування надрами чи екологічні платежі [1].

Місце ПДФО в цій системі визначається його унікальним поєднанням фінансової, регулюючої та соціальної ролей. Він є прямим податком, основним джерелом доходів місцевих бюджетів і водночас інструментом перерозподілу доходів населення, що забезпечує соціальну справедливість та стабільність економіки [4].

Податок на доходи фізичних осіб належить до категорії прямих податків, тобто таких, які справляються безпосередньо з доходів платника. У структурі системи оподаткування України він посідає одне з центральних місць поряд із податком на прибуток підприємств та єдиним соціальним внеском. На відміну від

непрямих податків (ПДВ, акциз, мито), ПДФО має персоніфікований характер: його обсяг прямо залежить від рівня доходів конкретної фізичної особи, а отже, він чітко відображає соціально-економічну диференціацію населення [1].

Місце ПДФО у податковій системі можна розглядати у кількох аспектах. По-перше, він є ключовим джерелом доходів бюджету як на державному, так і на місцевому рівні, забезпечуючи фінансову базу для виконання соціальних функцій держави. По-друге, ПДФО виконує регулюючу та перерозподільчу роль, впливаючи на рівень добробуту населення і стимулюючи легалізацію доходів. По-третє, він є важливим індикатором економічної активності, оскільки обсяг його надходжень відображає динаміку офіційної зайнятості та доходів громадян [4].

Податок на доходи фізичних осіб виконує низку функцій, що виходять за межі простого фіскального інструменту. Його значення полягає не лише в наповненні бюджету, а й у регулюванні соціально-економічних процесів, стимулюванні економічної активності та забезпеченні соціальної справедливості. Науковці виділяють п'ять основних функцій ПДФО: фіскальну, соціальну (перерозподільчу), регулюючу, стимулюючу та контрольну [4].

Фіскальна функція є базовою і полягає у забезпеченні стабільного надходження коштів до державного та місцевих бюджетів. ПДФО формує фінансову базу для виконання державою своїх функцій: фінансування освіти, охорони здоров'я, оборони, соціальних програм. Ця функція забезпечує економічну стабільність держави і є основою для бюджетного планування.

Соціальна функція ПДФО реалізується через перерозподіл доходів між громадянами та соціальними групами. Прогресивна шкала оподаткування, застосування податкових пільг і неоподаткованого мінімуму дозволяють зменшувати соціальну нерівність. Таким чином, ПДФО сприяє реалізації принципів соціальної справедливості, підтримує малозабезпечені верстви населення та стимулює зростання добробуту в суспільстві [5].

Регулююча функція полягає у впливі на економічну поведінку платників податків та ринок праці. За допомогою ПДФО держава стимулює легалізацію

заробітної плати та доходів, контролює офіційні доходи громадян і корпоративні виплати. Цей податок також може бути використаний як інструмент впливу на споживчі витрати та заощадження населення, формуючи стимули для певних економічних дій [2].

Стимулююча функція пов'язана із використанням податкових знижок, пільг та преференцій для мотивації громадян до інвестицій у власний розвиток. Це можуть бути знижки на навчання, страхування, придбання житла або благодійність. Таким чином, ПДФО не лише вилучає кошти, а й сприяє активізації економічної діяльності та інвестування у соціально значущі сфери.

Контрольна функція ПДФО забезпечує моніторинг доходів населення, дозволяє відстежувати законність їх отримання та запобігати ухиленню від оподаткування. Вона є важливим інструментом боротьби з тіньовою економікою та гарантією прозорості фінансових потоків у країні. Крім того, контрольна функція створює підґрунтя для формування соціальної та економічної політики на підставі актуальних даних.

Податок на доходи фізичних осіб виконує ключову роль у формуванні фінансової системи держави, виступаючи не лише джерелом бюджетних доходів, а й інструментом реалізації соціально-економічної політики. У контексті державних фінансів його значення визначається як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. На загальнодержавному рівні ПДФО забезпечує стабільне наповнення бюджету, що дозволяє державі виконувати свої функції у сферах освіти, охорони здоров'я, оборони та соціального забезпечення. Він є основою для фінансового планування та підтримки макроекономічної стабільності, оскільки надходження від цього податку характеризуються відносною передбачуваністю та регулярністю [1].

На місцевому рівні ПДФО виконує декілька взаємопов'язаних функцій. По-перше, він формує фінансову базу для місцевого самоврядування, що дозволяє громадам самостійно забезпечувати видатки на інфраструктуру, соціальні програми та місцеві послуги. По-друге, ПДФО стимулює ефективність адміністрування податків на місцях, оскільки доходи бюджетів територіальних

громад безпосередньо залежать від своєчасного та повного збору цього податку. По-третє, він слугує індикатором економічної активності на регіональному рівні, оскільки обсяги надходжень відображають рівень зайнятості та доходів населення. Крім фіскальної функції, ПДФО має регулюючу та соціальну роль у фінансовій системі. Через податок держава може реалізовувати принципи соціальної справедливості: високий дохід оподатковується за прогресивною шкалою, частина населення отримує пільги та знижки, а кошти спрямовуються на фінансування суспільних благ. Таким чином, ПДФО одночасно підтримує економічну стабільність держави та забезпечує баланс інтересів різних соціальних груп.

Отже, податок на доходи фізичних осіб у системі державних фінансів України виконує комплексну роль, поєднуючи *фіскальні, регулюючі та соціальні* функції. Його ефективність прямо впливає на рівень фінансової стабільності держави, якість виконання соціальних програм та прозорість фінансових потоків у країні.

Питання сутності податку на доходи фізичних осіб в науковій літературі розглядається через різні концептуальні підходи, що відображають еволюцію податкової думки та зміни в економічних системах. Сучасні підходи до трактування ПДФО можна поділити на три основні групи: *класичний, кейнсіанський та сучасний або міжнародний*.

Класичний підхід. Класична економічна школа (Адам Сміт, Давид Рікардо) трактує податки як необхідний елемент функціонування держави, який забезпечує фінансування державних витрат та підтримку суспільного порядку. У цьому підході ПДФО розглядається передусім як *інструмент фіскальної стабільності*, що має суворо регламентований і обґрунтований характер. Перевага класичного підходу полягає у чіткому визначенні податкових принципів (справедливість, визначеність, економічність, зручність сплати) та їхньому практичному впливі на формування податкової системи [6].

Кейнсіанський підхід. Кейнсіанська економічна теорія розглядає податки як інструмент державного регулювання економіки. Згідно з цим підходом, ПДФО

виступає не лише як *джерело доходів держави*, а й як *механізм перерозподілу доходів та стимулювання сукупного попиту*. Прогресивне оподаткування, пільги для малозабезпечених верств та податкові стимули для інвестицій дозволяють державі впливати на соціальні та економічні процеси, формуючи більш стабільну і справедливу економіку [7].

Сучасний (міжнародний) підхід. Сучасні теоретичні та практичні підходи, що розробляються в рамках OECD (Організація економічного співробітництва та розвитку) та ЄС, розглядають ПДФО як *комплексний інструмент фінансової політики*, який поєднує фінансову ефективність із соціальною справедливістю. Цей підхід акцентує увагу на балансі між *наповненням бюджету та стимулюванням економічної активності населення, впровадженням податкових пільг, податкових знижок та прозорістю адміністрування*. OECD визначає ПДФО як ключовий елемент податкової системи, що забезпечує стабільність доходів бюджету і водночас регулює соціальні нерівності [8].

Таким чином, сутність ПДФО є багатовимірною, а його роль у державних фінансах охоплює фінансові, соціальні та регуляторні аспекти. Розуміння цих теоретичних підходів дозволяє коректно формулювати податкову політику та вдосконалювати механізми адміністрування ПДФО в Україні.

Короткий огляд економічної сутності та функцій ПДФО та його місця в системі податків дозволяє зробити наступні висновки:

Податок на доходи фізичних осіб є ключовим елементом податкової системи України, що поєднує фінансові, соціальні та регуляторні функції. Його сутність полягає у прямому вилученні частини доходів громадян для фінансування державних потреб, реалізації соціальної політики та забезпечення економічної стабільності.

Цей податок виконує низку взаємопов'язаних функцій, зокрема:

- Фінансову – формування доходів державного та місцевих бюджетів;
- Соціальну (перерозподільчу) – зменшення соціальної нерівності через прогресивне оподаткування та податкові пільги;

- Регулюючу – впливає на економічну поведінку громадян, стимулювання легальної зайнятості;
- Стимулюючу – заохочуючи інвестиції у освіту, страхування та інші соціально значущі сфери;
- Контролюючу – здійснюючи моніторинг доходів населення та створюючи передумови для боротьби з тіньовою економікою.

Місце ПДФО у системі податків України визначається його прямим характером, стабільністю надходжень та роллю в перерозподілі доходів населення. Він є основним джерелом доходів місцевих бюджетів і важливим індикатором економічної активності населення.

Наукові підходи до визначення сутності ПДФО демонструють багатовимірність його ролі:

- Класичний підхід підкреслює фіскальну функцію як основу фінансової стабільності;
- Кейнсіанський підхід виділяє соціально-економічну роль податку в перерозподілі доходів та стимулюванні економіки;
- Сучасний (міжнародний) підхід поєднує фіскальні, соціальні та регуляторні функції, орієнтуючись на ефективність, прозорість та соціальну справедливість.

Отже, ПДФО є комплексним інструментом державної політики, який одночасно забезпечує фінансову стабільність держави, реалізує принципи соціальної справедливості та стимулює економічну активність громадян. Розуміння його сутності та функцій є необхідною передумовою для вдосконалення податкового адміністрування та розробки ефективної податкової політики в Україні.

1.2. Організаційно-правові засади адміністрування ПДФО в Україні

Нормативно-правова база адміністрування податку на доходи фізичних осіб в Україні формує правові рамки, у межах яких здійснюється нарахування, сплата та контроль цього податку. Її багаторівнева структура забезпечує як загальнообов’язковість податкових зобов’язань, так і деталізацію окремих механізмів адміністрування (рис. 1.2.).

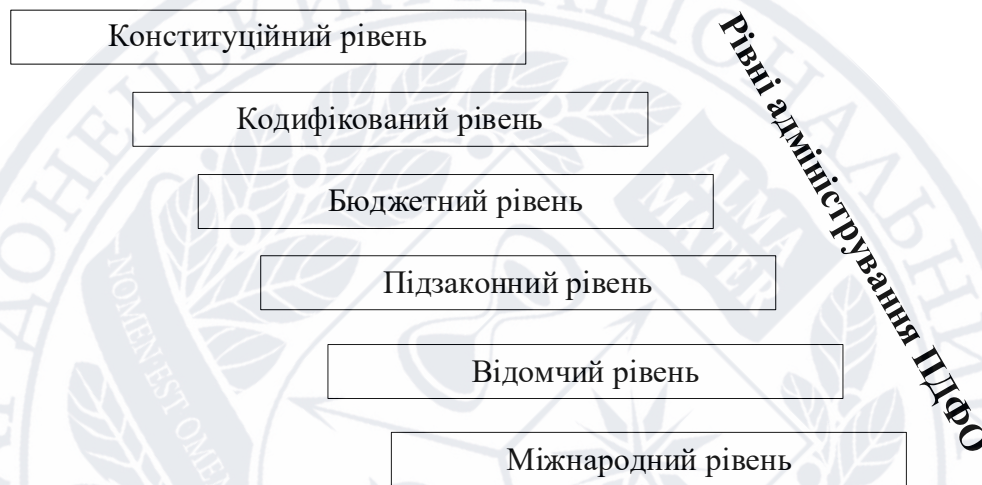


Рисунок 1.2. Рівні адміністрування податків

Джерело: розроблено автором за джерелами [4; 5]

Конституційний рівень. Основою податкової системи України виступає Конституція України. Відповідно до ст. 67, кожен громадянин зобов’язаний сплачувати податки і збори в порядку та розмірах, визначених законом [9]. Це положення має фундаментальне значення, оскільки закріплює загальний обов’язок сплати податків як конституційну норму прямої дії та формує базу для розвитку всього податкового законодавства.

Кодифікований рівень. Ключовим нормативним актом є Податковий кодекс України, який у розділі IV (статті 162–179) регламентує порядок справляння ПДФО [1]. У ньому визначено:

- коло платників податку (резиденти, нерезиденти, податкові агенти);
- об’єкти та базу оподаткування;

- розміри ставок і особливості їх застосування (18 % базова ставка, 5 % на окремі види доходів, 9 % на дивіденди тощо);
- порядок обчислення та строки сплати;
- пільги та винятки, передбачені законодавством;
- правила подання податкових декларацій фізичними особами.

Таким чином, Податковий кодекс виступає основним джерелом правового регулювання адміністрування ПДФО, визначаючи як загальні принципи, так і практичні механізми оподаткування.

Бюджетний рівень. ПДФО є не лише фіскальним інструментом, а й важливим елементом бюджетної системи. Згідно з Бюджетним кодексом України [10], податок на доходи фізичних осіб є одним із провідних джерел доходів місцевих бюджетів (у 2024 році він формував до 54 % їхніх власних надходжень [11]). Закріплення частини податку за місцевими бюджетами є елементом політики фіскальної децентралізації, що сприяє посиленню фінансової спроможності територіальних громад.

Підзаконний рівень. Значну роль у деталізації механізмів адміністрування ПДФО відіграють нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України. Зокрема, наказами Мінфіну затверджуються форми податкової звітності, порядок ведення податкового обліку та правила подання декларацій в електронній формі. Постанови уряду можуть стосуватися процедур адміністрування податкових зобов'язань та взаємодії контролюючих органів із суб'єктами господарювання.

Відомчий рівень. Важливим інструментом адміністрування ПДФО є роз'яснення та узагальнюючі податкові консультації Державної податкової служби України, які забезпечують єдність застосування податкового законодавства на практиці. Вони не мають сили закону, проте фактично є орієнтиром для платників та податкових агентів.

Міжнародний рівень. Особливе місце у правовому забезпеченні адміністрування ПДФО займають міжнародні договори України про уникнення подвійного оподаткування. Такі угоди регламентують питання оподаткування доходів фізичних осіб-нерезидентів та встановлюють правила щодо джерела

доходу, що дає змогу уникати подвійного оподаткування одних і тих самих доходів у різних юрисдикціях. У 2025 р. Україна вже уклала понад 70 таких договорів [12].

Незважаючи на розвинену правову базу, у процесі адміністрування ПДФО існують проблеми, пов'язані з надмірною складністю податкового законодавства, частими змінами до Податкового кодексу, дублюванням функцій у підзаконних актах. Це створює правову невизначеність для платників податків та підвищує адміністративне навантаження як на бізнес, так і на контролюючі органи.

Таким чином, нормативно-правова база адміністрування ПДФО в Україні має комплексний характер, охоплює різні рівні правового регулювання та забезпечує баланс між загальнообов'язковістю податку і гнучкістю у визначенні окремих процедур. Водночас її вдосконалення потребує стабільності законодавства та гармонізації з міжнародними стандартами оподаткування.

Адміністрування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) в Україні є складним багаторівневим процесом, у якому взаємодіють державні інституції, органи місцевого самоврядування, податкові агенти та безпосередньо платники податку. Від ефективності організації цього процесу залежить не лише рівень надходжень до бюджетів різних рівнів, а й рівень податкової дисципліни, прозорість економічних відносин та довіра громадян до податкової системи загалом. За допомогою рис. 1.3 розглянемо діючу в Україні систему суб'єктів адміністрування податку на доходи фізичних осіб.

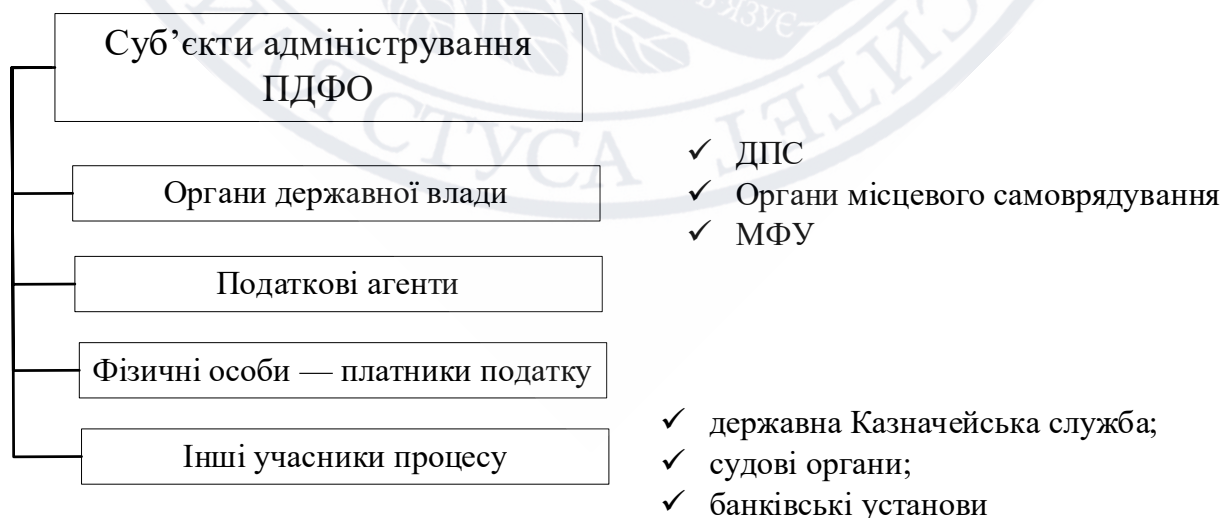


Рисунок 1.3. Суб'єкти адміністрування податку на доходи фізичних осіб.

Джерело: сформовано автором за джерелами [4; 5].

Ключова роль в адмініструванні ПДФО належить Державній податковій службі України (ДПС), яка відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227 [13], є центральним органом виконавчої влади у сфері реалізації державної податкової політики. ДПС здійснює контроль за правильністю нарахування, своєчасністю та повнотою сплати податку до бюджету, веде облік платників податків, проводить камеральні, фактичні та документальні перевірки, а також адмініструє електронні сервіси для платників.

Окрім ДПС, у процесі адміністрування ПДФО беруть участь і органи місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 64 Бюджетного кодексу України, податок на доходи фізичних осіб є одним з основних джерел формування доходів місцевих бюджетів [14]. Такий підхід забезпечує зацікавленість органів місцевої влади у контролі за сплатою цього податку та співпраці з податковими органами. Таким чином, ПДФО виконує не лише фіскальну, а й соціально-економічну функцію, забезпечуючи фінансування місцевих програм розвитку, освіти, медицини, культури та інших сфер суспільного життя.

Важливим учасником процесу адміністрування виступає Міністерство фінансів України, яке визначає стратегію розвитку податкової системи, розробляє законодавчі та нормативні акти, що регулюють адміністрування ПДФО, а також координує діяльність ДПС. У такий спосіб формується цілісна система державного управління адмініструванням податку.

Особливістю ПДФО є те, що його адміністрування значною мірою покладається на так званих податкових агентів. Відповідно до ст. 171 Податкового кодексу України, податковим агентом визнається юридична або фізична особа, яка при виплаті доходів фізичним особам зобов'язана нараховувати, утримувати та перераховувати податок до бюджету. На практиці роль податкових агентів переважно виконують роботодавці, які утримують податок із заробітної плати своїх працівників і своєчасно його перераховують. Вони також зобов'язані вести облік нарахованих та виплачених доходів, подавати

відповідну податкову звітність до ДПС, а також надавати працівникам відомості про суму сплаченого податку.

З одного боку, система податкових агентів спрощує адміністрування ПДФО, оскільки зменшує ризики ухилення від оподаткування. З іншого – покладає значне навантаження на бізнес, адже роботодавці фактично виконують функції податкової адміністрації. Це обумовлює потребу у спрощенні процедур звітності, цифровізації процесів та створенні електронних сервісів для взаємодії податкових агентів із ДПС.

Третя група суб'єктів адміністрування ПДФО – безпосередні платники податку, тобто фізичні особи-резиденти та нерезиденти, які отримують доходи з джерел в Україні. Вони виступають кінцевими носіями податкового обов'язку і несуть відповідальність за його виконання.

У більшості випадків обов'язки платника реалізуються через податкового агента. Проте, у ряді ситуацій, фізичні особи самостійно декларують доходи та сплачують ПДФО. Це стосується, зокрема, підприємницької діяльності, незалежної професійної діяльності, отримання іноземних доходів, доходів від оренди майна, інвестиційних прибутків тощо. Для цього платник подає декларацію про майновий стан і доходи у строки, передбачені законодавством [15].

Таким чином, фізичні особи є не лише об'єктом контролю, а й активними учасниками процесу адміністрування, від податкової культури та свідомості яких залежить рівень надходжень до бюджету.

До кола суб'єктів адміністрування ПДФО можна віднести й фінансові установи, які здійснюють перерахування податку при виплаті доходів (зокрема, банківські операції із зарплатними проєктами). Також важливим є Державна казначейська служба України, яка здійснює облік надходжень та їх розподіл між державним і місцевими бюджетами.

Крім того, до адміністрування опосередковано залучені судові органи, які вирішують спори, пов'язані з нарахуванням та сплатою податку, а також

Рахункова палата України, яка контролює ефективність використання бюджетних ресурсів, сформованих за рахунок ПДФО.

Отже, система адміністрування ПДФО в Україні характеризується багатосуб'єктністю та взаємодією на різних рівнях управління: ДПС та Міністерство фінансів формують і реалізують державну політику у сфері адміністрування податку; органи місцевого самоврядування зацікавлені в ефективному зборі податку як ключового джерела доходів; податкові агенти виступають посередниками між платниками і державою; фізичні особи виконують податковий обов'язок, формуючи податкову базу. Така система дозволяє поєднати централізоване управління і місцеві інтереси, забезпечити стабільність надходжень і зменшити ризики ухилення від сплати податків.

Згідно з ст. 162 Податкового кодексу України, платниками податку на доходи фізичних осіб є фізичні особи-резиденти та нерезиденти, які отримують доходи з джерелом їх походження з України, а також нерезиденти, які отримують доходи з джерелом їх походження за межами України.

Резиденти – це фізичні особи, які мають місце проживання в Україні. Якщо особа має місце проживання також в іншій державі, резидентський статус визначається за критеріями: центр життєвих інтересів, тривалість перебування (не менше 183 днів протягом року), громадянство. Такий підхід узгоджується з нормами міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування, стороною яких є Україна.

Нерезиденти – фізичні особи, які не є резидентами України, але отримують доходи з джерелом походження з території України (наприклад, від здачі нерухомості в оренду чи від роботи на території України). У цьому випадку такі доходи підлягають оподаткуванню за загальними правилами.

Окрему категорію платників становлять самозайняті особи (фізичні особи-підприємці, адвокати, приватні нотаріуси, аудитори тощо). Вони самостійно обчислюють податкові зобов'язання, подають декларацію про майновий стан і доходи та несуть персональну відповідальність за правильність визначення бази оподаткування.

Особливості визначення платників ПДФО в Україні відповідають загальносвітовій практиці. Наприклад, у країнах ЄС також застосовується принцип резидентства та джерела доходу. У США резидентами для цілей оподаткування визнаються не лише громадяни, а й особи з «green card» або ті, що перебувають понад 183 дні на рік [16].

Відповідно до ст. 163 ПКУ, об'єктом оподаткування податком на доходи фізичних осіб є:

- Загальний місячний (річний) оподатковуваний дохід.
- Доходи з джерела їх походження в Україні, які остаточно оподатковуються під час їх нарахування (виплати, надання).
- Іноземні доходи.

Загальний місячний або річний оподатковуваний дохід включає заробітну плату, інші заохочувальні та компенсаційні виплати, доходи від підприємницької та незалежної професійної діяльності, оренди майна, інвестиційний прибуток, спадщину, подарунки тощо. Таким чином, база оподаткування охоплює практично всі види доходів фізичної особи.

Особливе місце займають доходи, що підлягають остаточному оподаткуванню при виплаті. Це, зокрема, доходи у вигляді виграшів у лотерею, проценти за депозитами, дивіденди від нерезидентів. Такі доходи оподатковуються податковими агентами без необхідності подальшого декларування.

Іноземні доходи підлягають обов'язковому декларуванню резидентами України. При цьому враховуються положення міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування, що дозволяють зараховувати податок, сплачений за кордоном.

Податкове законодавство України передбачає окремі доходи, що не включаються до загального оподаткованого доходу. Серед них (відповідно до ст. 165 ПКУ) – державна допомога, стипендії у межах встановлених норм, аліменти, страхові виплати, певні види міжнародної технічної допомоги, тощо (ПКУ, ст. 165). Важливим елементом є податкові соціальні пільги, що

застосовуються до доходів від заробітної плати, якщо їх розмір не перевищує встановленого порогу. Пільги дозволяють зменшити податкове навантаження на малозабезпечені верстви населення, реалізуючи принцип соціальної справедливості оподаткування.

Таким чином, платниками ПДФО виступають усі фізичні особи, які отримують доходи, незалежно від їхнього статусу резидентства, а також самозайняті особи. Об'єктом оподаткування є широкий спектр доходів отриманих як в Україні, так і за її межами. При цьому законодавство встановлює низку пільг і винятків, що дозволяють враховувати соціальні аспекти. Такий підхід відповідає європейським та світовим практикам, однак потребує подальшої гармонізації із міжнародними стандартами, особливо у сфері адміністрування іноземних доходів та застосування подвійного оподаткування.

Ефективність адміністрування податку на доходи фізичних осіб значною мірою визначається функціонуванням інституту податкових агентів. Саме вони виступають посередниками між державою та платниками податків, забезпечуючи своєчасне утримання і перерахування ПДФО до бюджету.

Відповідно до ст. 171 ПКУ, податковим агентом визнається юридична або фізична особа, яка при нарахуванні (виплаті, наданні) доходів фізичним особам зобов'язана утримувати податок та перераховувати його до бюджету від імені та за рахунок платника податку. До числа податкових агентів відносяться:

- роботодавці (юридичні особи, фізичні особи-підприємці), які виплачують заробітну плату;
- банки та інші фінансові установи, що виплачують відсотки чи інші доходи;
- емітенти корпоративних прав, які нараховують дивіденди;
- інші особи, які здійснюють виплату доходів фізичним особам.

Ефективність адміністрування податку на доходи фізичних осіб значною мірою визначається функціонуванням інституту податкових агентів. Саме вони виступають посередниками між державою та платниками податків, забезпечуючи своєчасне утримання і перерахування ПДФО до бюджету.

Правовий статус податкового агента.

Відповідно до ст. 171 Податкового кодексу України, податковим агентом визнається юридична або фізична особа, яка при нарахуванні (виплаті, наданні) доходів фізичним особам зобов'язана утримувати податок та перераховувати його до бюджету від імені та за рахунок платника податку.

До числа податкових агентів відносяться:

- роботодавці (юридичні особи, фізичні особи-підприємці), які виплачують заробітну плату;
- банки та інші фінансові установи, що виплачують відсотки чи інші доходи;
- емітенти корпоративних прав, які нараховують дивіденди;
- інші особи, які здійснюють виплату доходів фізичним особам.

Обов'язки податкових агентів.

Податкові агенти виконують низку важливих функцій у процесі адміністрування ПДФО:

- нарахування та утримання податку із доходів при їх виплаті;
- своєчасне перерахування утриманих сум до бюджету;
- подання звітності до контролюючих органів у встановлені строки;
- ведення обліку виплачених доходів та утриманих сум;
- інформування платників про суми утриманого податку.

Невиконання податковими агентами цих функцій тягне за собою відповідальність відповідно до ст. 127ПКУ.

Залучення податкових агентів до адміністрування ПДФО має низку переваг:

- зменшується ризик ухилення від оподаткування, адже податок утримується ще на етапі виплати доходу;
- знижується адміністративне навантаження на державу, оскільки функції збору частково перекладаються на бізнес;
- спрощується виконання податкового обов'язку для громадян, яким не потрібно самотійно подавати декларації у більшості випадків.

Разом з тим, така система покладає значні організаційні та фінансові витрати на роботодавців і фінансові установи. Це викликає потребу у

цифровізації процесів, автоматизації звітності та запровадженні електронних сервісів, що вже реалізується в Україні [17].

Інститут податкових агентів є ключовим елементом у механізмі адміністрування ПДФО. Завдяки їх діяльності держава отримує стабільні надходження, а система оподаткування доходів фізичних осіб стає більш ефективною та прозорою. У подальшому важливо забезпечити баланс між інтересами держави та бізнесу, зокрема шляхом оптимізації звітних процедур і впровадження сучасних інформаційних технологій.

Контроль у сфері адміністрування ПДФО є важливим інструментом забезпечення податкової дисципліни та повноти надходжень до бюджету. Він здійснюється контролюючими органами (ДПС України) шляхом камеральних, документальних та фактичних перевірок, а також завдяки використанню інформаційних систем та міжвідомчого обміну даними [18].

Одним із ключових аспектів контролю є своєчасне та коректне подання податкової звітності як платниками, так і податковими агентами. З цією метою застосовуються автоматизовані системи аналізу ризиків, які дають змогу виявляти потенційні порушення у режимі реального часу.

Відповідальність за порушення норм законодавства у сфері адміністрування ПДФО передбачена Податковим кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення. Вона охоплює як фінансові санкції (штрафи, пеня), так і адміністративні стягнення. Зокрема, несвоєчасне подання декларацій, приховування доходів або неналежне виконання функцій податковими агентами тягне за собою штрафні санкції у розмірі від 170 грн до кількох відсотків від суми податкового зобов'язання.

У сучасних умовах контроль поступово переходить у превентивну площину: органи ДПС розвивають сервіси роз'яснень, консультацій і попереджень, спрямовані на зменшення кількості порушень. Такий підхід відповідає європейським практикам, де на перший план виходить співпраця з платником і підвищення рівня його податкової культури [19].

Узагальнено види контролю та відповідальність у сфері адміністрування ПДФО наведено у табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Види контролю та відповідальності у сфері адміністрування ПДФО в Україні.

Напрямок	Види / Форми	Характеристика	Нормативне регулювання
Контроль	Камеральний	Здійснюється в податковому органі на підставі поданої звітності без виїзду до платника	ПКУ, ст. 76
	Документальний плановий / позаплановий	Перевірка фінансово-господарських документів з виїздом до платника	ПКУ, ст. 77–79
	Фактичний	Контроль на місці фактичного здійснення діяльності (каси, РРО, наймані працівники)	ПКУ, ст. 80
	Автоматизований аналіз ризиків	Використання ІТ-систем для виявлення помилок і ризиків ухилення	ПКУ, ст. 72; ДПС України
Відповідальність	Фінансова (штрафи, пеня)	Штрафи за несвоєчасну сплату, неподання декларацій, заниження доходів	ПКУ, ст. 123, 127
	Адміністративна	Попередження або штрафи для посадових осіб (наприклад, податкових агентів)	КУпАП, ст. 163 ¹
	Кримінальна	За умисне ухилення у значних/особливо великих розмірах	ККУ, ст. 212

Джерело: сформовано за джерелами: [1; 20; 21].

Отже, контроль і відповідальність у сфері адміністрування ПДФО виконують подвійну функцію: з одного боку, забезпечують дотримання законодавчих норм і надходження до бюджету, а з іншого – стимулюють прозорість і добровільність виконання податкових зобов'язань.

Адміністрування податку на доходи фізичних осіб в Україні стикається з низкою теоретичних і практичних проблем, що знижують ефективність податкової системи й створюють ризики для державного бюджету та платників податків. Аналіз наукових праць вказує на такі основні проблеми:

1. *Законодавча невизначеність та часті зміни норм* – нормативно-правова база містить суперечності, неузгодженості, зміни постфактум після ухвалення. Це призводить до правової невизначеності для податкових агентів і платників податків, зростання судових спорів та витрат на адаптацію до нових норм. Наприклад, у роботі Огренич Ю. О. та Хапрора Д. В. [22] висвітлюється, як у період COVID-19 адаптація законодавства викликала складнощі в адмініструванні податків, зокрема із деклараційною кампанією та застосуванням санкцій.
2. *Недостатня цифровізація і повільне впровадження електронних сервісів* – незважаючи на певний прогрес, існують проблеми із використанням онлайн систем звітності, декларацій, електронного кабінету платника. Це призводить до затримок, помилок, великих адміністративних витрат як для податкових органів, так і для бізнесу. Цифрові інструменти можуть значно підвищити ефективність, але їхнє впровадження стримується технічними, кадровими та організаційними бар'єрами [23].

Проблеми податкового контролю та відповідальності, як показує практика – податкові перевірки (документальні, фактичні) часто займають багато часу, вимагають великих ресурсів, є випадки формального підходу з боку контролюючих органів. Крім того, санкції і відповідальність не завжди є достатньо ефективними, особливо щодо нелегальних доходів або доходів, які важко перевірити. Існують прогалини у взаємодії між суб'єктами (органами податкової влади, місцевою владою, платниками), що призводить до дублювання функцій і юридичних конфліктів [24].

3. *Неоптимальне адміністрування великих платників та ризиків ухилення* – великі платники мають значний фіскальний потенціал, але адміністративні процедури, що їх стосуються, часто не адаптовані, їхній контроль недостатньо диференційований.

4. *Соціальний аспект та справедливість у оподаткуванні* – існує проблема з тим, що багато платників із низьким доходом або у неформальній зайнятості залишаються поза фіскальною системою, сплачують податки

неофіційно або ухиляються через складність процедур. ПДФО має сильний соціальний компонент, але нерівність у застосуванні норм та неузгодженість пільг підривають довіру [24].

Дослідження питань організаційно-правових засад адміністрування ПДФО в Україні дозволяє зробити наступні висновки:

Організаційно-правові засади адміністрування податку на доходи фізичних осіб в Україні формують цілісну систему, що забезпечує ефективне функціонування цього податку як одного з ключових джерел наповнення державного та місцевих бюджетів. Її основою виступає Податковий кодекс України, який визначає порядок обчислення, нарахування, сплати та контролю за дотриманням податкової дисципліни. Важливе значення мають також інші нормативні акти – Бюджетний кодекс, закони у сфері трудових відносин та соціального страхування, підзаконні нормативні документи Міністерства фінансів та Державної податкової служби.

Центральне місце в системі адміністрування займають податкові органи, які відповідають за реєстрацію платників, приймання та перевірку податкової звітності, проведення контрольних заходів та застосування санкцій у разі порушень. Водночас безпосереднє практичне значення мають податкові агенти – роботодавці та інші суб'єкти, які здійснюють нарахування і утримання податку при виплаті доходів фізичним особам. Вони є сполучною ланкою між платником податку та державою, забезпечуючи регулярність та передбачуваність податкових надходжень.

Система адміністрування ПДФО в Україні включає низку взаємопов'язаних елементів: нормативне регулювання, суб'єктів адміністрування, процедури податкового контролю та механізми відповідальності. При цьому важливим аспектом є поєднання централізованих функцій контролю з децентралізованим розподілом податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами, що посилює фінансову автономію органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, сучасна практика засвідчує наявність проблемних аспектів адміністрування ПДФО, серед яких: складність податкового законодавства, значний обсяг звітності для податкових агентів, випадки ухилення від сплати податків у сфері неформальної зайнятості, а також обмежена цифровізація контролюючих процедур. Це вимагає подальшого вдосконалення системи адміністрування – через модернізацію інформаційних технологій, спрощення процедур для добросовісних платників, посилення відповідальності за ухилення та активніше впровадження міжнародного досвіду прозорого податкового менеджменту.

1.3. Роль державного управління в забезпеченні фіскальної ефективності та соціальної справедливості оподаткування

У сучасному державному управлінні питання податкової політики стають ключовими для забезпечення стабільності економіки та соціальної злагоди. Одним із центральних викликів є баланс між фіскальною ефективністю (тобто здатністю податкової системи забезпечити достатній і стабільний рівень доходів до бюджету з мінімальними витратами на адміністрування та мінімальним негативним впливом на економічну активність) та соціальною справедливістю (тобто забезпеченням рівного ставлення до платників податків, захисту осіб з низьким доходом, поступового коригування податкового навантаження залежно від платоспроможності).

Фіскальна ефективність є необхідною умовою для виконання державою її функцій: фінансування охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, оборони, тощо. Але зосередженість лише на фіскальному аспекті без уваги до соціальних аспектів може призвести до соціального дисбалансу, зниження довіри населення до влади, росту ухилення від оподаткування та посилення нерівності. Водночас, надмірна орієнтація лише на соціальну справедливість, наприклад, через занадто

великі пільги або зниження податків, може підірвати дохідну базу бюджету держави, призвести до бюджетного дефіциту чи зростання запозичень.

У контексті України баланс між фіскальною ефективністю та соціальною справедливістю має особливе значення через ряд факторів: високу частку тіньової економіки, значну нерівність доходів серед регіонів, економічні й соціальні потрясіння, що супроводжуються війною, інфляцією та змінами законодавства. Одним із головних викликів є невідповідність між проголошеними принципами і реальним застосуванням стандартів оподаткування, зокрема через законодавчі прогалини в частині нейтральності ставок та обмежених можливостей для соціальних вирахувань [26].

Також, в рамках «Національної стратегії доходів до 2030 року» Україна офіційно проголосила курс на підвищення прозорості й ефективності податкового адміністрування, а також на посилення заходів проти ухилення від сплати податків. Цей документ визнає, що без відповідних реформ у сфері адміністрування, цифровізації, та застосування стандартів ЄС забезпечити баланс між доходною базою та соціальною справедливістю буде неможливо [27].

Під фіскальною ефективністю розуміють здатність податкової системи забезпечити достатній, стабільний і прогнозований обсяг надходжень до бюджетів усіх рівнів при мінімальних витратах на адміністрування, а також з урахуванням мінімізації негативного впливу на економічну активність платників. У контексті ПДФО це означає, що доходи від цього податку мають бути зібрані повністю, своєчасно, без значних втрат, ухилень, і система має бути так побудована, щоб не створювати зайвого навантаження на платників і агентів. Фіскальна ефективність ПДФО – це не просто питання збору податків, а комплексний показник якості роботи податкової системи, яка охоплює законодавче, адміністративне та соціальне наповнення. Для України покращення цієї ефективності є ключовим для забезпечення фінансової стійкості держави, особливо в умовах економічних викликів та соціальної нерівності.

В економічній теорії податків поняття ефективності охоплює такі складові:

- повнота збору податків;
- прогнозованість надходжень;
- мінімізація витрат адміністрування;
- непошкодження стимулів до заробітку й інвестицій.

Зокрема, класичний підхід економістів (А. Сміт, Дж. Б. Сей) наголошував, що податки мають бути "непомітними" і не повинні зменшувати бажання працювати чи інвестувати.

Сучасна економічна теорія податків виділяє три основні *напрями оцінки ефективності*:

- 1) Економічна нейтральність – податкова система не повинна значно змінювати стимули для праці, заощаджень та інвестицій. Класики, зокрема А. Сміт, наголошували, що податки повинні бути «непомітними», тобто не обтяжувати економічну активність [26].
- 2) Фіскальна результативність – повнота збору податків і стабільність надходжень, що дозволяє державі планувати витрати та фінансові програми.
- 3) Адміністративна ефективність – мінімізація витрат податкових органів і платників податків на адміністрування та звітність.

Розглянемо критерії оцінки фіскальної ефективності:

Для ПДФО у межах України до ключових критеріїв, за якими можна оцінювати ефективність, належать:

1. Повнота надходжень – чи всі доходи, які підлягають оподаткуванню, справді сплачуються; рівень ухилення від сплати; масштаби тіньової зайнятості.
2. Стабільність та прогнозованість – наскільки надходження від ПДФО можна планувати, чи є значні коливання, чи реагує збір податку на економічні шоки.
3. Простота адміністрування – наскільки сумісними є вимоги до податкових агентів і платників, чи є повторювані бюрократичні бар'єри; чи використовуються електронні сервіси; чи не надто складна звітність.
4. Відношення витрат до доходів – скільки ресурсів витрачає держава (податкові органи) і податкові агенти на збір і контроль ПДФО.

5. Нейтральність системи – щоб податкова ставка і податкові правила не створювали непропорційно сильних спотворень у поведінці платників (наприклад, щоб податок не демотивував працювати більше чи отримувати додаткові доходи).

Теоретичне осмислення фіскальної ефективності ПДФО дозволяє:

1. Визначати оптимальні ставки та структуру податку.
2. Проєктувати податкову систему, яка поєднує стабільність надходжень і мінімальний негативний вплив на економіку.
3. Ставити основи для подальшого аналізу соціальної справедливості, оскільки фіскальна ефективність є базовою передумовою для справедливого розподілу податкового навантаження [26].

Поряд із забезпеченням належного рівня фіскальної ефективності важливим завданням державного управління стає дотримання принципу соціальної справедливості. Адже податкова система не може обмежуватися виключно наповненням бюджету, вона має враховувати рівень добробуту громадян та суспільні очікування. Однак ефективність податкової системи не може розглядатися у відриві від соціальної складової, адже надмірне податкове навантаження без урахування рівня доходів населення підриває довіру до держави.

Соціальна справедливість у сфері оподаткування означає рівномірний і обґрунтований розподіл податкового навантаження між громадянами залежно від їхніх економічних можливостей. Класична податкова теорія (А. Сміт, Д. Рікардо) ще у XVIII–XIX ст. підкреслювала необхідність оподаткування відповідно до «платоспроможності» особи, що стало фундаментом сучасних концепцій справедливості [26].

У сучасній науковій літературі виділяють два базові підходи соціальної справедливості у сфері оподаткування:

1. Горизонтальна справедливість – платники з однаковими доходами повинні сплачувати однакові податки.

2. Вертикальна справедливість – платники з вищими доходами мають робити більший внесок у фінансування суспільних потреб, що реалізується через прогресивну шкалу оподаткування.

Ці підходи поєднують як економічні аспекти (розподіл податкового тягара), так і соціально-етичні категорії (довіра до держави, відчуття рівності).

Важливо, що прагнення до соціальної справедливості в оподаткуванні не повинно підривати його фіскальну ефективність. З одного боку, надмірно високі ставки податку зменшують стимули до праці й інвестицій, сприяють приховуванню доходів, з іншого – надто низькі ставки створюють ризик бюджетного дефіциту. Теоретичний баланс досягається через оптимальне поєднання принципу справедливості з економічною доцільністю [30].

ПДФО у багатьох країнах розглядається як інструмент перерозподілу доходів, що дозволяє зменшити соціальну нерівність і фінансувати суспільно значущі програми. Водночас теоретики наголошують, що податкова система повинна забезпечувати прозорість і довіру громадян, інакше навіть формально справедливі механізми не сприймаються як легітимні [31].

Таким чином, соціальна справедливість у системі оподаткування є не лише моральною категорією, а й практичним фактором стабільності податкової системи та оцінки ефективності адміністрування податків. Її забезпечення створює передумови для довгострокової лояльності платників і зниження рівня ухилення від сплати податків.

Податкова система в сучасній державі не зводиться лише до інструменту акумулювання фінансових ресурсів. Вона є також важливим механізмом соціального регулювання, через який здійснюється перерозподіл національного доходу, вирівнювання нерівностей та підтримка соціально вразливих верств населення. У цьому контексті державне управління виступає ключовим інструментом узгодження фіскальної ефективності та соціальної справедливості у сфері оподаткування доходів фізичних осіб.

Фіскальна функція ПДФО спрямована на формування доходної частини бюджету, що є основою фінансової стабільності держави. Натомість соціальна

функція передбачає реалізацію принципів рівності, справедливості та платоспроможності громадян, що підтверджується класичною концепцією А. Сміта про відповідність податкового навантаження рівню доходів платників. У сучасних умовах саме держава визначає баланс між цими двома функціями, встановлюючи механізми адміністрування, контролю та розподілу ресурсів.

Узгодження інтересів держави та платників податків можливе завдяки системі податкової політики, що включає:

- формування справедливих ставок оподаткування, які забезпечують як надходження до бюджету, так і врахування соціальної ролі податків;
- встановлення податкових пільг і відрахувань, спрямованих на підтримку соціально незахищених груп населення;
- застосування прогресивної шкали оподаткування у країнах з високим рівнем доходів населення (досвід держав ЄС, ОЕСР);
- розробку механізмів боротьби з ухиленням від сплати податків, що підвищує довіру до податкової системи [32].

У вітчизняному законодавстві принципи справедливості та рівності закріплені в ст. 4 Податковому кодексі України де зазначається, що податкова система повинна базуватися на загальності та рівності оподаткування, а також соціальній справедливості [1]. Це свідчить про те, що держава визнає податки не лише фіскальним, а й регулятивним інструментом. Водночас, українські науковці наголошують на необхідності вдосконалення державного управління у сфері ПДФО. Зокрема, О. Юрківський та О. Литвинчук підкреслюють, що механізм узгодження фіскальної та соціальної функції має базуватися на прозорості адміністрування та посиленні довіри до податкових органів [26]. Це означає, що ефективність управління визначається не лише через досягнення бюджетних показників, а й через формування стійкої податкової культури.

Узгодження фіскальної та соціальної функцій податків у державному управлінні відбувається за рахунок поєднання прямих та непрямих інструментів впливу. Прямими інструментами є законодавче визначення ставок, пільг, відрахувань, тоді як непрямыми – формування довіри до держави, розвиток

електронних сервісів, підвищення рівня податкової грамотності громадян. І. Луніна, ще у 2000 р. зауважила, що саме ефективне поєднання цих складових дозволяє зменшити рівень тінізації економіки та забезпечити більш рівномірний розподіл податкового навантаження [34].

Таким чином, державне управління у сфері оподаткування доходів фізичних осіб виступає посередником між бюджетними інтересами та суспільним запитом на справедливість. Його ефективність залежить від здатності держави створити прозорі, гнучкі та стабільні правила, які водночас гарантують фінансову стабільність і підтримують соціальну довіру.

Перед фіскальними органами в Україні в питаннях ефективності справляння податків взагалі і ПДФО зокрема, стоїть ряд викликів, серед яких варто зосередитись на трьох найважливіших:

1. Фіскальна ефективність ПДФО в Україні значною мірою залежить від рівня тінізації економіки, який, за оцінками Міністерства економіки, у 2023 році перевищував 30 % ВВП [35]. Це означає, що значна частина доходів громадян не відображається офіційно та не оподатковується. Основними чинниками залишаються практика виплат «у конвертах», недосконалість механізмів фінансового контролю, обмежені можливості податкових органів щодо верифікації доходів фізичних осіб.

2. Обмеженням фіскальної ефективності є недостатня прогресивність податкової шкали. В Україні діє пропорційна ставка ПДФО у розмірі 18 % [36], яка формально відповідає принципу рівності, проте на практиці не враховує відмінності у платоспроможності платників податків. Це обмежує потенціал збільшення бюджетних надходжень за рахунок оподаткування високих доходів і знижує можливості реалізації перерозподільчої функції податку.

3. Проблемою залишається недосконалість адміністрування, що виражається у низькому рівні цифровізації окремих процесів, складності звітності для самозайнятих осіб, а також недостатньої прозорості діяльності податкових органів.

Проблеми забезпечення фіскальної ефективності та соціальної справедливості в Україні взаємопов'язані. Недосконалість адміністрування та обмежена прогресивність шкали знижують ефективність наповнення бюджету, а відсутність дієвих механізмів перерозподілу посилює соціальну нерівність. Вирішення цих проблем потребує комплексного підходу, який передбачатиме як посилення прозорості та цифровізації податкового адміністрування, так і розширення соціальної складової системи ПДФО через гнучкі податкові пільги та більш справедливий розподіл навантаження.

Дослідження ролі державного управління в забезпеченні фіскальної ефективності та соціальної справедливості оподаткування дозволяє дійти висновку про те, що ця роль полягає у пошуку та підтриманні балансу між завданнями наповнення бюджету та забезпеченням соціальної рівноваги в суспільстві. Фіскальна ефективність податкової системи досягається шляхом стабільного формування доходів бюджету, тоді як соціальна справедливість передбачає рівномірний розподіл податкового тягара відповідно до принципу платоспроможності. Теоретичні підходи до оподаткування свідчать, що ці дві мети є взаємопов'язаними й не можуть реалізовуватися ізольовано. Державне управління в забезпеченні фіскальної ефективності виконує ключову функцію координатора та гаранта у системі оподаткування, формуючи не лише джерела фінансових ресурсів для розвитку країни, але й створюючи умови для справедливого розподілу податкових зобов'язань. Це підсилює довіру громадян до податкової системи, підвищує рівень податкової культури та сприяє стабільності державних фінансів.

Висновок до розділу 1.

У процесі дослідження теоретико-організаційних засад державного управління оподаткуванням доходів фізичних осіб встановлено, що податок на доходи фізичних осіб займає одне з провідних місць у податковій системі України, виконуючи водночас фіскальну та соціальну функції. Як один із

ключових бюджетоутворюючих податків, він забезпечує стабільне фінансування державних і місцевих потреб, а також сприяє перерозподілу доходів між різними групами населення. Його значення визначається не лише обсягами надходжень, а й впливом на соціально-економічний розвиток країни, формування рівня добробуту громадян і соціальної справедливості.

Функції ПДФО є багатогранними: фіскальна, регулююча, соціальна та контрольна. Фіскальна функція забезпечує формування доходів бюджетів, регулююча – створює стимули або обмеження для економічної активності населення, соціальна – сприяє справедливому розподілу доходів, а контрольна – забезпечує прозорість руху фінансових ресурсів. У цьому контексті податок на доходи фізичних осіб є важливим інструментом державної політики, що дозволяє поєднувати економічні та соціальні завдання.

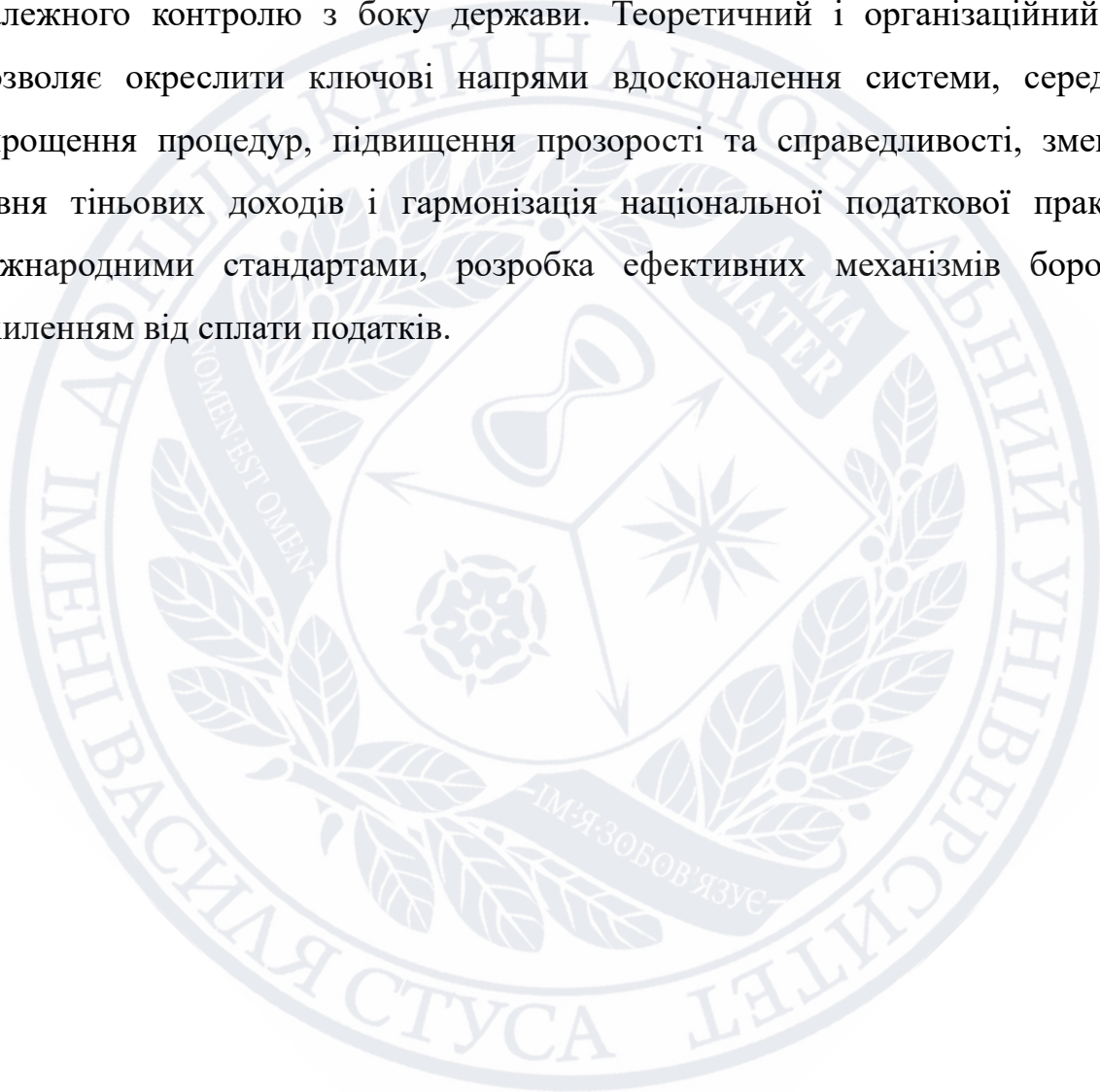
Аналіз організаційно-правових засад адміністрування ПДФО засвідчив, що правове регулювання в Україні базується на положеннях Податкового кодексу, який визначає порядок обчислення, нарахування та сплати податку. Значну роль у цьому процесі відіграють податкові агенти, які забезпечують своєчасне утримання й перерахування податку до бюджету. Водночас державні органи управління, насамперед Державна податкова служба України, здійснюють контрольні, організаційні та координаційні функції, забезпечуючи ефективність адміністрування.

Попри значний розвиток нормативної та інституційної бази, існують проблеми, пов'язані з адмініструванням ПДФО: складність податкових процедур, нерівномірність податкового навантаження, тінізація доходів і недостатній рівень податкової культури населення. Це зумовлює потребу в удосконаленні як законодавчих механізмів, так і практичних інструментів адміністрування.

Державні інституції виступають координаторами у забезпеченні балансу між фіскальною ефективністю та соціальною справедливістю оподаткування з метою формування стабільної податкової системи, здатної одночасно забезпечувати достатній рівень бюджетних надходжень і гарантувати

справедливий розподіл податкового навантаження між різними соціальними групами населення.

В цілому, можна стверджувати, що система оподаткування доходів фізичних осіб в Україні є фундаментальним елементом державних фінансів та соціальної політики. Ефективність її функціонування значною мірою залежить від узгодженості правового регулювання, організації адміністрування та належного контролю з боку держави. Теоретичний і організаційний аналіз дозволяє окреслити ключові напрями вдосконалення системи, серед яких: спрощення процедур, підвищення прозорості та справедливості, зменшення рівня тіньових доходів і гармонізація національної податкової практики з міжнародними стандартами, розробка ефективних механізмів боротьби з ухиленням від сплати податків.



РОЗДІЛ 2. СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОПОДАТКУВАННЯМ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

2.1. Динаміка та структура надходжень ПДФО до бюджету: регіональний і загальнодержавний вимір

Дослідження динаміки та структури надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) має ключове значення для оцінки ефективності державного управління у сфері податкової політики. Саме цей податок формує основу доходів місцевих бюджетів і суттєво впливає на фінансову стійкість держави. Аналіз його розвитку у загальнодержавному та регіональному вимірах дозволяє виявити тенденції фіскальної спроможності територій, оцінити вплив соціально-економічних факторів на формування доходів бюджетів та визначити проблеми, що потребують удосконалення механізмів адміністрування і планування ПДФО в Україні.

Для дослідження стану та тенденцій надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) застосовується системно-аналітичний підхід, що поєднує методи статистичного, порівняльного та структурного аналізу. У межах цього підходу вивчаються кількісні та якісні характеристики податкових надходжень як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях, що дозволяє оцінити ефективність функціонування системи державного управління у сфері оподаткування доходів населення. Аналіз здійснюватиметься за часовим рамками 2018–2024 рр., які охоплюють періоди стабільного економічного зростання, пандемічної рецесії та воєнних трансформацій, що забезпечує комплексне бачення динаміки фіскальних процесів.

Емпіричну базу становлять офіційні дані Державної податкової служби України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, а також аналітичні матеріали порталу *Openbudget.gov.ua*. Враховуючи вплив інфляційних чинників, усі

показники, де це можливо, коригуються на індекс споживчих цін, що дає змогу перейти від номінальної до реальної оцінки динаміки. Для забезпечення коректності порівнянь у часовому вимірі використовуються як абсолютні показники (млрд грн), так і відносні — темпи приросту, частка ПДФО у доходах зведеного та місцевих бюджетів, питома вага у ВВП, а також показники податкової спроможності регіонів на одну особу.

Регіональний зріз аналізу формується за адміністративно-територіальним поділом України станом на 2024 р., з урахуванням офіційно звітних територій; тимчасово окуповані області та громади не включаються до міжрегіональних порівнянь, що відповідає методологічним обмеженням Держстату [37]. З метою оцінки концентрації податкових надходжень у просторовому вимірі застосовується коефіцієнт Джині, який відображає нерівномірність розподілу ПДФО між регіонами. Окрему аналітичну увагу приділено показникам ПДФО на одного зайнятого та еластичності надходжень податку до фонду оплати праці, що дозволяє простежити залежність податкових доходів від змін ринку праці.

Порівняльний аналіз проводиться у двох площинах – міжрегіональній та міжчасовій. Перша дає змогу виявити диференціацію податкової спроможності територій, друга – визначити тренди, циклічність та структурні зрушення. З метою уникнення статистичних спотворень застосовується ковзне середнє та базисне нормування показників до базового року (2018). Для виявлення тенденцій використано методи трендового аналізу, часткової кореляції та індексного моделювання, що забезпечує можливість визначення стійких закономірностей розвитку системи оподаткування доходів фізичних осіб [38; 39].

Методологічно дослідження спирається на принципи наукової об'єктивності, достовірності та порівнюваності даних. При інтерпретації результатів враховуються чинники зовнішнього середовища – вплив повномасштабної війни, релокація бізнесу, внутрішня міграція працездатного населення, зміни мінімальної заробітної плати та соціальних стандартів. Узагальнення результатів відбувається у логіці визначення структурних закономірностей, які зумовлюють фіскальну ефективність ПДФО та його роль як стабілізуючого елементу бюджетної системи.

Методологічну схему аналізу динаміки та структури ПДФО наведено на рис. 2.1.



Рисунок 2.1. Методологічна схема аналізу динаміки та структури ПДФО
Джерело: побудовано за джерелами [29; 32].

Такий узагальнений методологічний підхід до аналізу динаміки надходжень до державного та місцевих бюджетів застосовується як Міністерством фінансів України, так і в аналітичних звітах OECD [40].

Відповідно до методологічної схеми аналізу динаміки та структури ПДФО (крок 1 – збір даних) складено табл. 2.1 за даними, опублікованими Міністерством фінансів України за відповідні роки [41].

Таблиця 2.1
Обсяги залучених до бюджетів різних рівнів доходів від ПДФО у 2018-2024 рр.
(млрд грн)

	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.
ПДФО — зведений бюджет	210,98	253,04	271,18	321,17	387,01	458,35	532,43
ПДФО — місцеві бюджети	138,06	165,43	177,77	212,17	272,20	289,37	257,51
ПДФО — держбюджет	72,92	87,61	93,41	109	114,81	168,98	274,92
частка ПДФО направлена до держбюджету (%)	34,6	34,6	34,4	33,9	29,7	36,9	51,6
частка ПДФО направлена до місцевих бюджетів (%)	65,4	65,4	65,6	66,1	70,3	63,1	48,4

Джерело: побудовано за джерелом [41].

Аналіз таблиці свідчить про чітку тенденцію до зростання надходжень до бюджетів різних рівнів в абсолютних цифрах. Слід зауважити, що такий висновок не можна вважати правильним, через те, що не врахований індекс інфляції за цей період (крок 2 – нормування). З урахуванням цього макроекономічного показника [42] (табл. 2.2) табл. 2.1 матиме дещо інший вигляд (табл. 2.3).

Таблиця 2.2

Індекс інфляції за 2018-2024 рр. (%)

Рік	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.
Індекс інфляції (рік до року)	109,8	104,1	105,0	110,0	126,6	105,1	112,0

Джерело: побудовано за джерелом [42].

Таблиця 2.3

Обсяги залучених до бюджетів різних рівнів доходів від ПДФО за 2018-2024 рр. (з урахуванням інфляції)

(млрд грн)

	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.
ПДФО — зведений бюджет	210,98	243,07	258,27	291,97	305,70	436,11	475,38
ПДФО — місцеві бюджети	138,06	158,92	169,30	192,88	215,01	275,33	229,92
ПДФО — держбюджет	72,92	84,16	89,73	104,71	110,29	162,32	264,09
частка ПДФО направлена до держбюджету (%)	34,56	34,62	34,74	35,86	36,08	37,22	55,55
частка ПДФО направлена до місцевих бюджетів (%)	65,44	65,38	65,55	66,06	70,33	63,13	48,36

Джерело: побудовано за джерелами [41; 42].

Крок 3 – структурний аналіз. Аналіз абсолютних показників надходжень до бюджету від ПДФО не має сенсу, тому проаналізуємо динаміку за допомогою відносних показників, насамперед зміни питомої ваги ПДФО в структурі податкових надходжень. Для цього скористаємося даними табл. 2.4, 2.5 побудованій на даних Мінфіну (з урахуванням інфляційних процесів) та рис. 2.1, 2.2 [43].

Таблиця 2.4

Обсяги залучених до бюджетів різних рівнів доходів від ПДФО
за 2018-2024 рр. (з урахуванням інфляції)

	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.
Податкові надходження до держбюджету (млрд грн)	986,3	1028,1	1311,0	1321,6	1061,0	1558,5	1864,5
Частка ПДФО у структурі податків (%)	21,4	23,6	19,7	22,1	28,8	28,0	25,5

Джерело: побудовано за джерелами [41; 42; 43].



Рисунок 2.1. Обсяги та частка ПДФО в надходженнях до державного бюджету у 2018-2024 рр.

Джерело: побудовано за джерелами [41; 42; 43].

Дані таблиці 2.4 та рис. 2.1 засвідчують хвилеподібну, але загалом висхідну траєкторію податкових надходжень державного бюджету (у постійних цінах): з 986,3 млрд грн у 2018 р. до локального піку 1321,6 млрд грн у 2021 р., різкого спаду у 2022 р. до 1061,0 млрд грн та подальшого відновлення у 2023–2024 рр. до 1558,5 і 1864,5 млрд грн відповідно. Частка ПДФО у структурі податків водночас демонструє протилежну до 2022 р. динаміку: зростання 2018–2019 рр. (з 21,4% у 2018 р. до 23,6 % у 2019 р.), просідання у 2020 р. (19,7 %) на тлі пандемічного шоку, повернення у 2021 р. (22,1 %) і різкий стрибок у 2022 р.

до 28,8 % при загальному падінні доходів; далі спостерігається помірне зниження до 28,0 % у 2023 р. та 25,5 % у 2024 р. Отже, 2022 р. фіксує структурний злам: ПДФО посилює роль «якоря» доходів держбюджету попри загальну спадну фазу.

Такі тенденції зумовили три групи факторів. По-перше, макроекономічні шоки: COVID-19 у 2020 р. звузив податкову базу і перерозподілив вагу на користь непрямих податків, тоді як повномасштабна війна у 2022 р. різко зменшила загальні надходження, але збільшила питому вагу ПДФО завдяки розширенню фонду оплати праці у секторі оборони та частковій зміні правил зарахування «військового» ПДФО на користь державного рівня. По-друге, адміністративні й облікові зрушення (уніфікація звітності ПДФО з ЄСВ, цифровізація сервісів, таргетований контроль) підвищили «збірність» цього податку саме у 2021–2024 рр. По-третє, структурні зміни на ринку праці (формалізація виплат, перерозподіл зайнятості у види діяльності з вищою середньою зарплатою) підживили базу ПДФО. Наслідком цих процесів стало зростання залежності державного бюджету від динаміки фонду оплати праці та сектору безпеки, посилення циклічної чутливості до рішень щодо грошового забезпечення й кадрової структури, а також відносне послаблення ролі ПДФО в місцевих фінансах, що підвищує потребу у більш консервативному середньостроковому плануванні доходів на субнаціональному рівні.

Таблиця 2.5

Динаміка надходження ПДФО до державного та місцевого бюджетів
у 2019-2024 рр.

(%)

	<u>2019 – 2018</u> 2018	<u>2020 – 2019</u> 2019	<u>2021 – 2020</u> 2020	<u>2022 – 2021</u> 2021	<u>2023 – 2022</u> 2022	<u>2024 – 2023</u> 2023
Надходження до державного бюджету	15,41	6,62	16,69	5,33	47,18	62,69
Надходження до місцевого бюджету	15,10	6,54	13,93	11,47	28,06	-16,49

Джерело: побудовано за джерелами [41; 42; 43].

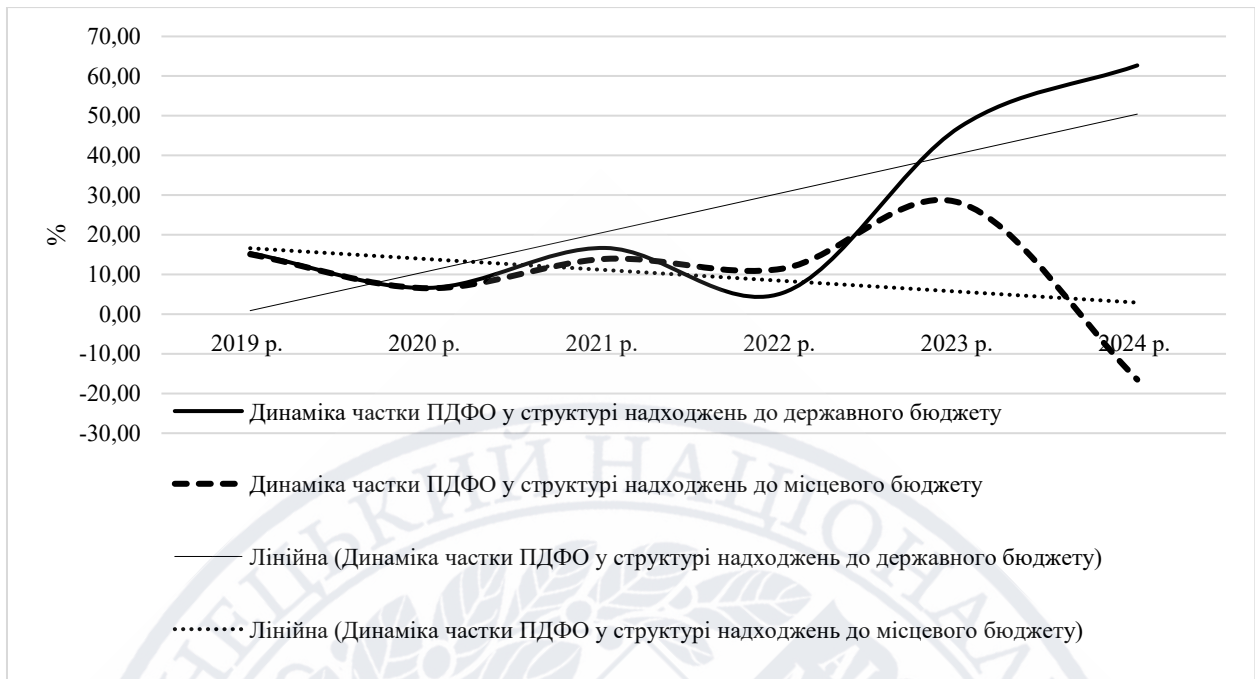


Рисунок 2.2. Динаміка частки ПДФО в надходженнях до державного та місцевого бюджетів у 2019-2024 рр.

Джерело: побудовано за джерелами [41; 42; 43].

Наведені в табл. 2.5 та проілюстровані на рис. 2.2 дані фіксують загалом висхідний тренд обсягів надходжень ПДФО до державного бюджету з прискоренням у 2023-2024 рр. (від +47,18 % до +62,69 %), тоді як динаміка місцевих бюджетів більш згладжена: помірне зростання у 2019-2021 рр. ($\approx 14-15$ % у 2019-му; 6,5 % у 2020-му; 13,93 % у 2021-му), стійкість у 2022 р. на тлі війни (+11,47 %), подальший підйом у 2023 р. (+28,06 %) і різкий спад у 2024 р. (-16,49 %). Для державного рівня 2020-2022 рр. позначені помірними темпами (6,62 %; 16,69 %; 5,33 %), що контрастує з «стрибками» двох останніх років; для місцевого – саме 2024 р. є переломним.

На таку динаміку вплинула сукупність інституційних і макроекономічних чинників. По-перше, перерозподіл частки ПДФО від грошового забезпечення військовослужбовців на користь державного бюджету в період воєнного стану зумовив істотний приріст надходжень на центральному рівні у 2023-2024 рр. і, відповідно, «втрату» частини доходної бази громад у 2024 р. Саме ця зміна

джерела зарахування пояснює асиметрію: різке прискорення в державному бюджеті та від'ємну динаміку на місцевому.

По-друге, номінальне розширення фонду оплати праці (індексація зарплат, підвищення виплат у секторах безпеки й оборони, часткова формалізація зайнятості) створило додатковий ефект зростання ПДФО у 2021-2023 рр. Поряд із цим у 2020 р. пандемічні обмеження пригальмували динаміку на обох рівнях, що відображено низькими темпами зростання. У 2022 р. поєднання воєнного шоку з масштабними виплатами у секторі оборони та міграційними зрушеннями дало змішаний результат: відносно невисоке зростання у держбюджеті та двозначний приріст у місцевих, де ще діяли попередні правила зарахування.

По-третє, ефект адміністрування (уніфікація звітності ПДФО з ЄСВ, розширення е-сервісів, таргетований контроль ризиків) забезпечив вищу «збірність» податку, однак цей ефект проявлявся поступово і не здатен самостійно пояснити різницю між траєкторіями державного та місцевого рівнів у 2023-2024 рр.; визначальною залишалася саме зміна бюджетного зарахування військового ПДФО в умовах війни.

Наслідком зазначених процесів стала посилена вертикальна фіскальна асиметрія: центральний бюджет отримав додатковий стабілізуючий ресурс (особливо важливий для оборонних видатків), тоді як у місцевих бюджетах зменшилася податкоспроможність, що обмежує їхні можливості фінансувати розвиткові програми, інфраструктуру й соціальні послуги. Для громад із високою залежністю від ПДФО (насамперед «військових» територій) це означає підвищену волатильність доходів, потребу в коригуванні середньострокових фінпланів і більшу роль трансфертів вирівнювання. У ширшому вимірі таке розходження динамік загострює регіональні диспропорції, знижує передбачуваність місцевих фінансів і підвищує значущість інструментів міжбюджетної підтримки та управління ліквідністю на рівні громад.

Розглянемо структурні компоненти ПДФО, для цього скористаємося даними табл. 2.6 побудованій за [44].

Таблиця 2.6

Узагальнені індикатори структури ПДФО

Рівень бюджету / стаття	2019	2023	Коментар
Місцеві бюджети: ПДФО із зарплати	84 %	64 %	Стиск «зарплатної» частки внаслідок різкого зростання оподаткування грошового забезпечення військових; водночас саме ПДФО лишається якорем податкових доходів громад.
Місцеві бюджети: ПДФО з грошового забезпечення військових	7 %	27 %	Переструктуризація на користь «військового» компонента у 2022–2023 рр. (ефект масштабу виплат і зміни зарахування).
Державний бюджет: ПДФО із зарплати (частка у структурі ПДФО держбюджету)	—	≈40 % (2023)	За оцінками дослідження, частка «зарплатного» ПДФО у держбюджеті у 2023 р. знизилась до ~40 % на тлі зростання «військового» компонента.
Державний бюджет: «військовий» компонент ПДФО та військовий збір	≈63 % зарплата; 20 % ВЗ (2020)	≈33 % (військові) + 18 % (ВЗ) у 2023	Дослідження фіксує зміщення структури у бік оподаткування грошового забезпечення та ВЗ у 2023 р. порівняно з 2020 р.

Джерело: побудовано за джерелами [41–44].

У структурі надходжень ПДФО, як це впливає з табл. 2.6, переважає оподаткування заробітної плати, що історично забезпечує основну частку надходжень як до місцевих, так і до державного бюджету. Другий за значущістю блок у 2022-2024 рр. сформувався за рахунок оподаткування грошового забезпечення військовослужбовців, яке різко зросло з початком повномасштабної війни. Частки інших складових – виплати за цивільно-правовими договорами, доходи від оренди майна, інвестиційні прибутки та дивіденди, відсотки, іноземні доходи – у сукупності залишаються помірними та, як правило, не перевищують сумарно 10 – 15 %, при цьому їхня частка чутлива до коливань ринку капіталу й активності ФОП, а також до якості податкового контролю та глибини тінізації [45]. У воєнні роки відбулася суттєва структурна перестановка: частка «зарплатного» ПДФО знизилася, натомість істотно зріс вклад оподаткування грошового забезпечення військовослужбовців (а також суміжного військового збору), що прямо позначилося на профілі доходів державного та місцевих бюджетів.

З погляду ставок і нормативної природи компонентів, «зарплатна» база оподатковується за базовою ставкою 18 % (з урахуванням ПСП, якщо застосовується) та адмініструється переважно через податкових агентів-роботодавців, що зумовлює її стабільність і високу «збірність». Винагороди за ЦПД так само обкладаються 18 % ПДФО та 1,5 % військового збору; доходи від надання майна в оренду (найм) – за загальним правилом 18 % (для резидентів), з утриманням податку податковим агентом (орендарем) або через декларування; дивіденди — за зниженими ставками 5 % (для емітентів-платників податку на прибуток) або 9 % (для емітентів-«єдинників»), що робить цей компонент відносно невеликим у загальному ПДФО порівняно із зарплатою; пасивні доходи (відсотки, інвестприбуток) та іноземні доходи мають маргінальну частку, але є важливими для контрольної функції податку [47]. У практиці адміністрування більшість цих виплат проходить через податкових агентів (роботодавці, банки, емітенти цінних паперів), тоді як іноземні та частина орендних доходів декларуються фізичними особами самостійно; це створює асиметрію «збірності» між агентськими та декларованими складовими і пояснює, чому «зарплатна» частина стабільно домінує у структурі ПДФО.

Зміни у часі мають чітку логіку: у 2019-2021 рр. профіль ПДФО був класично «зарплатоцентрованим», а у 2022-2023 рр. – під впливом воєнної економіки та масштабування грошового забезпечення військових – відбулось перерозподілення ваги на користь «військового» компонента й військового збору, у 2024 р. – за рахунок зміни правил зарахування «військового» ПДФО – відбулося розходження між державним і місцевим рівнями при збереженні загальної домінації доходів від праці у сумі ПДФО [44]. Водночас низка джерел (дивіденди, прибутки від інвестицій) зберігають невелику частку незалежно від циклу, що пояснюється поєднанням нижчих ставок (5-9 %) і вузької бази, а також тим, що основний обсяг таких доходів акумулюється у невеликій групі платників [45].

Розглянемо ситуацію на регіональному рівні на прикладі Хмельницької області, для цього скористаємося Звітами регіональної ДПС, опублікованими на сайті Головного управління Державної податкової служби у Хмельницькій області [46]. Для цього скористаємося даними табл. 2.7 та 2.8.

Таблиця 2.7

Обсяги залучених до бюджету коштів від ПДФО в Україні та Хмельницькій області за 2018-2024 рр.

	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.
ПДФО — зведений бюджет (млрд грн)	211,0	253,0	271,2	321,2	387,0	458,4	532,4
ПДФО — зведений бюджет (млрд грн)	4,3	5,8	6,56	11,4	16,3	16,8	18,9
частка надходжень від цілого по Україні (%)	2,0	2,3	2,4	3,5	4,2	3,7	3,5

Джерело: побудовано за джерелами [46; 48].

Аналіз табл. 2.7 свідчить про те, що частка надходжень до бюджетів різних рівнів залучених внаслідок адміністрування ПДФО в Хмельницькій області коливається в межах від 2 до 4% відносно показників по Україні в цілому, при тому, що частка населення області за даними Мінфіну становить близько 2,9% в період з 2018 по 2022 рр. Після початку повномасштабної війни через різке скорочення населення, в основному за рахунок східних та південних областей, частка населення Хмельницької області відносно загальної кількості населення зростає до 4,5-4,6%. Динаміка надходжень до бюджету від ПДФО в Хмельницькій області чітко корелює з динамікою чисельності населення регіону, що свідчить про ефективне адміністрування цього податку управлінням ДПС по Хмельницькій області.

Таблиця 2.8

Обсяги залучених до бюджетів різних рівнів доходів Хмельницької області від ПДФО за 2018-2024 рр.

(млрд грн)

	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.
ПДФО — зведений бюджет	4,3	5,8	6,56	11,4	16,3	16,8	18,9
ПДФО — місцеві бюджети	3,1	4,5	4,9	8,8	10,2	10,5	11,9
ПДФО — держбюджет	1,2	1,3	1,66	2,6	6,1	6,3	7,0
частка ПДФО направлена до держбюджету (%)	27,9	22,4	25,3	22,8	37,4	37,5	37,0
частка ПДФО направлена до	72,1	77,6	74,7	77,2	62,6	62,5	63,0

	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.
місцевих бюджетів (%)							

Джерело: побудовано за джерелом [48].

Порівняння даних табл. 2.8 та 2.1 дозволяє помітити особливість формування дохідної частини бюджету Хмельницької області, яка полягає у тому, що частка наповнення бюджету коштами від отримання ПДФО в області (60-75% в області проти 50-65% по Україні у різні роки) вище середнього показника в Україні. Це обумовлено специфікою економічного розвитку регіону (сільськогосподарська направленість, відсутність суттєвих покладів корисних копалин, слабо розвинена промисловість, тощо) рис. 2.3.

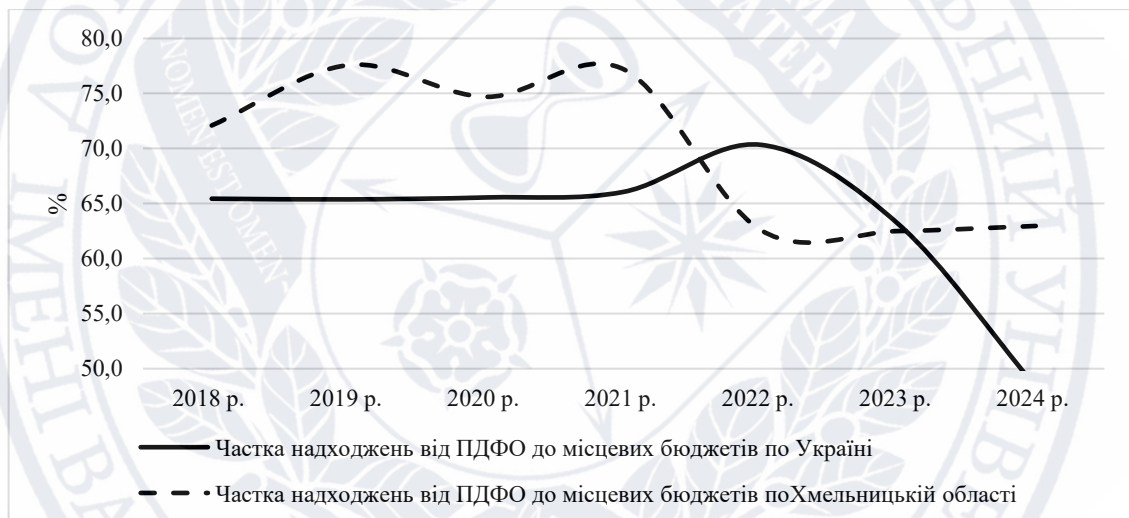


Рисунок 2.3. Порівняння частки надходжень до місцевого бюджету від ПДФО в цілому по Україні та Хмельницькій області у 2018-2023 рр.

Джерело: побудовано за джерелами [46; 48].

Тенденція до зниження частки ПДФО у місцевому бюджеті обумовлена необхідністю залучення коштів до державного бюджету на оборону.

В цілому, діяльність Головного управління Державної податкової служби у Хмельницькій області по адмініструванню ПДФО, можна вважати достатньо ефективною, про що і свідчить постійне протягом досліджуваного періоду

зростання обсягів надходжень цього податку до державного та місцевого бюджетів.

Аналіз динаміки та надходжень ПДФО до бюджету на державному та регіональному рівні дозволяють зробити наступні висновки:

Ефективність адміністрування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) в Україні загалом і в Хмельницькій області зокрема демонструє позитивну динаміку, хоча має певні системні виклики. На державному рівні простежується стале зростання надходжень від ПДФО у постійних цінах – з 210,9 млрд грн у 2018 р. до 475,4 млрд грн у 2024 р., що свідчить про посилення фіскальної ролі податку. Значення коефіцієнта buoуансу у 2022-2024 рр. перевищує 2,0, тобто надходження зростають швидше, ніж витрати на адміністрування податку. Це зумовлено цифровізацією адміністрування, уніфікацією звітності ПДФО з ЄСВ, розширенням електронних сервісів і підвищенням комплаєнсу. Одночасно зниження показника «вартість збирання» до 0,67-0,68 % свідчить про підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів у сфері податкового адміністрування.

У Хмельницькій області тенденції загалом збігаються з загальнонаціональними: надходження ПДФО залишаються основним джерелом доходів місцевих бюджетів, а питома вага цього податку у структурі доходів громад перевищує 60 %. У 2022-2023 рр. спостерігалось зростання надходжень завдяки підвищенню номінальної заробітної плати, індексації виплат у бюджетній сфері та збільшенню «військового» компоненту ПДФО. Водночас у 2024 р. відбулося зниження динаміки через перерозподіл частини військового ПДФО на користь державного бюджету, що спричинило тимчасове звуження дохідної бази громад. Незважаючи на це, область зберігає стабільно високі показники податкової дисципліни, зокрема щодо своєчасності подання звітності й рівня сплати податку.

На регіональному рівні ефективність адміністрування ПДФО значною мірою забезпечується розвиненою електронною інфраструктурою ДПС, системою автоматизованого обміну даними та стабільною роботою податкових агентів. Водночас існує потреба у подальшому вдосконаленні системи контролю

за виплатами за цивільно-правовими договорами, доходами від оренди та самозайнятості – сегментами, які залишаються більш чутливими до тінізації. Підвищення аналітичної спроможності регіональних підрозділів, розширення доступу до міжреєстрових даних і розвиток ризик-орієнтованого аудиту сприятимуть зміцненню податкової бази.

Отже, ефективність адміністрування ПДФО в Україні та Хмельницькій області можна оцінити як високу із чітко вираженим трендом до покращення завдяки цифровим реформам і зниженню адміністративних витрат. Разом із тим, для стабілізації місцевих бюджетів у воєнний і післявоєнний період необхідно відновити баланс між державним і регіональним рівнями розподілу податку, забезпечити гнучкість міжбюджетних трансфертів та підвищити прозорість адміністрування у «позазарплатних» сегментах доходів.

2.2. Порівняльний аналіз практик оподаткування доходів фізичних осіб у країнах ЄС, США та країн ОЕСР

У сучасних податкових адміністраціях домінує логіка «комплаєнсу за замовчуванням»: ключові дані про доходи фізичних осіб потрапляють до податкового органу ще до річного узгодження, а обов'язки платника дедалі частіше зводяться до перевірки вже преформованої інформації та підтвердження її коректності. У середньому по країнах ОЕСР переважають електронні канали подання декларацій і платежів, а префілінг (процес автоматичного або напівавтоматичного заповнення форм, документів чи звітів наперед, за допомогою вже наявних даних користувача або з інших джерел) на основі повідомлень третіх сторін став стандартною практикою, що радикально зменшує транзакційні витрати дотримання, підвищує своєчасність надходжень і зводить «сіру зону» помилок та ухилення. У доповідях «Tax Administration 2023» і «Tax Administration 2024» ця еволюція показана на великій вибірці юрисдикцій з деталізацією щодо покриття е-декларування, ролі податкових агентів, сервісів

попередньо заповненої декларації та аналітики ризиків, на якій ґрунтуються сучасні системи контролю після подання. Ці матеріали становлять еталонну базу для міжкраїнових порівнянь у даному підпункті [48].

Конструктивну відмінність моделі адміністрування ПДФО в ЄС добре ілюструють режими утримання з джерела виплати із «реальним часом» передання інформації. У Великій Британії роботодавці надсилають до HMRC повний пакет даних про кожну виплату в межах RTI (система обміну даними між роботодавцями та HMRC) через відомість FPS, що прибирає часовий лаг між нарахуванням доходу й податковою звітністю. Оновлені на 2025-2026 податковий рік керівництва та специфікації HMRC уточнюють склад полів FPS/EPS і строки подання, закріплюючи майже «онлайновий» режим взаємодії фіскального органу з платниками-агентами. Саме такий безперервний обмін даними знижує ризик помилок і спрощує річне узгодження для найманих працівників, чия «зарплатна» база становить ядро ПДФО [49].

Французький механізм *prélèvement à la source*, запроваджений з 1 січня 2019 року, демонструє іншу грань тієї самої тенденції: ставка утримання, розрахована адміністрацією, застосовується безпосередньо у відомості нарахування, а протягом року може модулюватися в кабінеті платника у разі зміни життєвих обставин. З 1 вересня 2025 року для подружніх пар і партнерств із спільним оподаткуванням діє дефолтна індивідуалізація ставки, що усуває внутрішньосімейні перекоси та краще відображає реальні пропорції доходів у домогосподарстві. Французькі офіційні ресурси докладно описують зміст інновації та процедури її застосування, що важливо для оцінки поведінкових ефектів адміністрування [50].

Скандинавські адміністрації, зокрема Швеція і Данія, є піонерами префілінгу: річні форми надходять платнику вже заповненими з використанням звітності роботодавців, банків і страховиків. Шведський Skatteverket у відкритому доступі роз'яснює, що типовий платник лише перевіряє преформовані дані і підтверджує правильність, тоді як корекції стосуються хіба що специфічних витрат або змін життєвих подій. Така сервісна логіка суттєво

зменшує адміністративний тягар і водночас підвищує якість агрегованих даних, які використовуються у пост-контролі [51].

На тлі Європи *США* зберігають змішану модель адміністрування ПДФО, у якій «широке утримання в джерела» (роботодавець (або інший платник доходу) автоматично відраховує податок з доходу працівника до того, як працівник отримає гроші) (форми W-2/1099) поєднується з обов'язковим річним самодекларуванням. Проривом у сервісній частині стала поява державного безкоштовного сервісу Direct File: після пілоту 2024 року IRS формалізувала інструмент і оголосила його масштабування у сезоні 2025 року – за базовими джерелами, у 24 штатах, із розширенням переліку підтримуваних ситуацій та можливістю підтягувати відомості напряму з даних IRS. На додаток до офіційної сторінки, незалежні репортажі AP і Reuters фіксують масштаби розширення та ціль програми – зниження приватних витрат домогосподарств на дотримання податкового законодавства й підвищення охоплення пільгами (кредитами) [52].

Післяподаткове звіряння у США значною мірою автоматизоване в системі AUR (система автоматичного виявлення недоповідомлених доходів): розбіжності між даними роботодавців і фінансових установ (W-2/1099) та річними деклараціями платників призводять до повідомлень CP2000 з пропозиціями корекції. Це класичний приклад ризик-менеджменту на основі машинної валідації третьосторонніх повідомлень, який за своєю суттю є спільним для більшості юрисдикцій ОЕСР, хоча інтерфейси та юридичні процедури різняться.

Міжнародна прозорість доходів фізичних осіб забезпечується «парасолькою» обов'язкового автоматичного обміну фінансовою інформацією за протоколом CRS/AEOI. За оновленими оглядами ОЕСР, у 2023 році юрисдикції обмінялися відомостями щодо понад 134 млн рахунків, що покривали майже 12 трлн євро активів; попередній період фіксував 123 млн рахунків. Для ЄС цей протокол інституціоналізовано через Директиву про адміністративну співпрацю (DAC), яка поширює обмін від класичних фінансових рахунків (DAC2) до цифрових платформ (DAC7) і криптоактивів (DAC8). На практиці це означає, що

«вузькі місця» адміністрування пасивних і транскордонних доходів фізичних осіб істотно звузилися, а фіскальна ефективність ПДФО отримала додаткову опору в прозорості [53].

Для узагальнення ключових інституційних контрастів адміністрування податків, зокрема ПДФО, скористаємося даними табл. 2.9. Складеною за джерелами [48; 49; 50; 51; 52; 53].

Таблиця 2.9

Ключові елементи адміністрування ПДФО за окремими юрисдикціями

Юрисдикція	Утримання з джерела	Префілінг річної декларації	Канали е-подання	Пост-контроль і машинне звірення
Велика Британія	RTI: FPS/EPS у «реальному часі»	Обмежений (дані вхідного потоку від агентів)	Повне е-покриття	Автоматичне зіставлення RTI-даних, аналітика ризиків
Франція	Prélèvement à la source з 2019 р.; дефолтна індивідуалізація ставки з 09.2025	Так (дані від роботодавців/банків)	Повне е-покриття	Пост-узгодження та корекції через кабінет платника
Швеція	Утримання роботодавцем за стандартом	Так: префілінг для переважної більшості платників	Дуже високе	Автоматичне зіставлення із W-даними, банками, страховиками
Італія	PAYE-модель із річним узгодженням	«Dichiarazione precompilata» (модель 730/Redditi) з 30 квітня	Високе	Централізоване звірення повідомлень
США (фед.)	Масове withholding (W-2/1099)	Частковий (експерименти), натомість Direct File 2025	Зростаюче (Direct File + e-file)	AUR/CP2000 як ядро машинного зіставлення
ЄС загалом / ОЕСР	PAYE з різним ступенем «реального часу»	Переважно так	Дуже високе	Ризик-менеджмент на підставі третьосторонніх повідомлень

Джерело: побудовано за джерелами [48; 49; 50; 51; 52; 53].

Важливо підкреслити, що формальна наявність PAYE (система утримання прибуткового податку із заробітної плати у *Великій Британії*) чи префілінгу – лише вершина айсберга. Ефективність визначається щільністю потоків третьосторонніх повідомлень, стандартизацією форматів, зручністю «кабінетів

платника» та рівнем аналітики ризиків. У країнах ЄС суміщення податкових і соціальних реєстрів дає змогу оцифрувати життєві події платника (зміна місця роботи, шлюб, народження дитини), швидко модулюючи ставку утримання або розмір знижок; французька індивідуалізація ставки 2025 року – показовий приклад поведінкового дизайну, покликаною підвищити справедливість і прийнятність адміністрування. У Великій Британії RTI розв’язує іншу задачу – усунення лагів у комунікації між роботодавцем і податковим органом, що підвищує своєчасність і точність нарахувань без додаткового адміністративного навантаження на працівника [50].

У табл. 2.10 зведено індикативні показники які використовуються для оцінки ефективності адміністрування податку, «збірності» та цифрової зрілості, які регулярно публікуються в серії OECD TAS. Оскільки методика ОЕСР оперує агрегованими індикаторами і не завжди розкриває деталі національних потоків, наведені позиції слугують орієнтиром для порівняння.

Таблиця 2.10

Порівняльні індикатори цифрового адміністрування ПДФО (за матеріалами OECD TAS) [48].

Показник (індикативно)	Середні значення / тренди за групами країн	Джерело для візуалізації
Частка е-подання РІТ	>85 % у більшості адміністрацій ОЕСР; у Скандинавії — наближено до повного покриття	Діаграми у «Tax Administration 2023/2024» (таблиці про e-filing))
Покриття префілінгу	Переважає більшість адміністрацій застосовують префілінг принаймні для заробітної плати, відсотків, дивідендів	Аналітичні розділи TAS 2023 (PDF))
Інтеграція «реального часу»	UK RTI як еталон; розширені канали report-by-payment у низці країн ЄС	Схеми RTI/FPS на gov.uk (можна посилатися як на «рис. RTI-потік»))
Автоматичне пост-звіряння	AUR/CP2000 у США; аналогічні машинні звірки у ЄС	Навчальні матеріали IRS і опис AUR (для текстових посилань на процедури)
Міжнародний AEOI (CRS)	134 млн рахунків у 2023 р., майже €12 трлн активів; розширення кола юрисдикцій	Оглядові рисунки у Peer Review/AEOI 2024; Global Forum Annual Report 2024)

Джерело: побудовано за джерелами [51; 52; 53].

Поряд із суто технічними рішеннями суттєву роль відіграє сервісний компонент. На скандинавських порталах преформовані декларації

супроводжуються візуальними підказками й прозорою історією джерел даних, що знижує інформаційну асиметрію й посилює добровільність. В *Італії* з 30 квітня щороку відкривається доступ до «dichiarazione prescompilata», де платник бачить інтегрований набір даних, у тому числі щодо витрат, що підлягають відрахуванню; відмова від численних паперових довідок і перенесення фокусу на підтвердження не лише зменшує витрати дотримання, але й мінімізує технічні помилки, які раніше породжували хвилю уточнень. У США Direct File рухається у той самий бік: держава пропонує базовий, безкоштовний канал, який імпортує ключові поля з даних IRS і не «замкнений» на приватні платформи. За оцінками медіа-оглядів, розширення до 24 штатів у сезоні 2025 року охоплює щонайменше 30 млн платників і може стати драйвером додаткового охоплення низькодохідних груп податковими кредитами [54].

Важливо усвідомлювати, що адміністрування ПДФО залежить не лише від е-інструментів, а й від щільності й повноти потоків третіх сторін. У ЄС ця рамка посилюється через DAC-сімейство директив, які поширюють обов'язок звітування за межі класичних інститутів до цифрових платформ і криптоактивів, тим самим закриваючи канали «дрібного ухилення» на рівні фізичних осіб, фрилансерів і онлайн-продавців. На глобальному рівні CRS/AEOI суттєво підвищив імовірність виявлення незадекларованих пасивних доходів і активів за кордоном, а масштаби обміну – сотні мільярдів записів за кілька років – створили новий стандарт фіскальної прозорості. У такий спосіб адміністрування ПДФО дедалі більше інтегрується з фінансовим комплаєнсом і банківськими регуляціями, що відображено у стислих, але виразних інфографіках щорічних оглядів ОЕСР.

Ефективність адміністрування ПДФО в розглянутих системах оподаткування обумовлюється насамперед там, що моделі «реального часу» та префілінгу зменшують лаги в надходженнях і покращують планування касових потоків держави, сервісні інновації підвищують добровільність і зменшують випадкові помилки. Окрім того, міжнародний обмін даними закриває транскордонні прогалини. Разом, за рахунок синергетичного ефекту, це зміщує

фокус адміністрування ПДФО від «післяфактових» перевірок до вбудованого контролю, а вартість дотримання для сумлінного платника знижується без формального підвищення ставок чи посилення каральних механізмів.

Розглянемо як міжнародні практики адміністрування ПДФО імплементуються в Україні та що варто запозичити, чи є українські практики адміністрування ПДФО «кращими за зарубіжні»

Упродовж останніх років Україна послідовно зближує адміністрування ПДФО з підходами ЄС/ОЕСР. В системі адміністрування податку в Україні домінує агентська модель утримання «у джерела» (через роботодавця), масштабується е-звітність і робота через «Електронний кабінет платника», уніфіковано звітність ПДФО з ЄСВ (а від 2025 р. – щомісячне подання), а також розгортається імплементація автоматичного міжнародного обміну фінансовою інформацією за стандартом CRS/AEOI. Академічні огляди цифрового адміністрування податків фіксують дієвість українських е-сервісів (електронний кабінет, подання звітності, онлайн-супровід), що зближує практику з «сервісною» логікою ОЕСР: зменшення транзакційних витрат дотримання, зростання своєчасності подання та якості даних для пост-контролю [55]. На рівні державної політики це підкріплено Національною стратегією доходів до 2030 року, де окремий розділ присвячений цифровим рішенням і підвищенню доброчесності податкової служби як інституційній опорі сучасного адміністрування [56]. Паралельно система адміністрування ПДФО в Україні перейшла від одноразового річного звітування до більш частого й агрегованого звітування щодо доходів працівників. Об'єднання ПДФО-ЄСВ і перехід на щомісячний цикл у 2025 р. підтягує інформаційний контур ближче до європейських схем реального часу (аналог RTI/PAYE) і підвищує керованість грошових потоків бюджетів [57]. Нарешті, запуск CRS – ключ до залучення транскордонних пасивних доходів у фіскальний контур: після тестового обміну 2024 р. повномасштабний обмін охоплює майже всі юрисдикції-учасниці, що підвищує «збірність» ПДФО щодо іноземних рахунків фізичних осіб [58].

Водночас існують відмінності від «еталонних» практик ОЕСР. По-перше, префілінг річних декларацій для більшості платників-фізичних осіб поки що не досяг рівня *Скандинавії* чи *Франції*, де податкові органи за замовчуванням підтягують у декларації дані банків, емітентів, страхових і освітніх установ. В Україні «Електронний кабінет» забезпечує подання і відображення даних, але не завжди — повну попередню заповненість складних розділів ПДФО (пасивні доходи, іноземні доходи), що підтверджують як наукові огляди, так і профільні правові дослідження інтерфейсів е-кабінету [59]. По-друге, інтеграція потоків третіх сторін «у реальному часі» для ПДФО (аналог британського RTI із щоплатіжним повідомленням) тільки частково досягається за рахунок щомісячної об'єднаної звітності; для виходу на «майже оперативний» рівень потрібна подальша технічна стандартизація форматів і повніша інтеграція реєстрів (податки, соціальні внески, фінансові установи) – саме на це орієнтує стратегічна рамка Мінфіну [27]. По-третє, CRS/AEOI ще переходить з фази розгортання до «сталого рутини»: перший/другий цикли обміну покрили не всі країни-партнери, але вже в 2025 р. ДПС декларує доведення переліку до повного – це збільшить виявлення «зовнішніх» доходів і зменшить прогалини комплаєнсу [58].

В табл. 2.11. подана інформація щодо відповідності інструментів адміністрування ПДФО в Україні зарубіжним практикам.

Таблиця 2.11

Відповідність міжнародних практик адміністрування ПДФО стану впровадження в Україні

Практика ЄС/ОЕСР	Зміст інструмента	Стан в Україні	«Вузькі місця» / що варто запозичити
PAYE/RTI (утримання та передача даних у реальному часі, як у UK)	Роботодавець подає дані з кожної виплати; річне узгодження мінімальне	Агентська модель утримання повністю діє; у 2025 р. — щомісячна об'єднана звітність ПДФО-ЄСВ	Перехід від «щомісяця» до «майже реального часу»; уніфікація форматів, API для роботодавців/кадрових систем
Prefill (попередньо заповнені декларації)	Автоматичне підвантаження зарплати, дивідендів, відсотків,	Е-кабінет підтримує е-подання; частковий prefill (насамперед зарплатні/агентські дані)	Розширення префілінгу на пасивні та іноземні доходи; стандарти даних від банків, емітентів, страховиків

Практика ЄС/ОЕСР	Зміст інструмента	Стан в Україні	«Вузькі місця» / що варто запозичити
	страхових та освітніх витрат		
CRS/AEOI (автообмін фінансовою інформацією)	Річний обмін даними про рахунки/доходи резидентів між податковими	Тестовий обмін 2024; масштабування 2025 майже на всі юрисдикції-учасниці	Налагодження «конвеєра» пост-обробки даних CRS для ризик-скорингу ПДФО; інформування платників
Сервісна держава/е-канали	Повний е-цикл: подання, сплата, комунікація; чат-боти; кабінети	Масштабні е-сервіси ДПС (кабінет, «Моя податкова», е-звітність)	УХ-удосконалення, стабільність сервісів у пікові періоди, пояснювальна аналітика для самозайнятих/іноземних доходів
Ризик-менеджмент/машинне звіряння	Автоматичне зіставлення декларацій із повідомленнями третіх сторін	Частково реалізовано в ПДФО (через агентські дані); розвивається пост-контроль	Поглибити аналітику щодо ЦПД, оренди, інвест-доходів; інтегрувати CRS-дані в скоринг

Джерело: побудовано за джерелом [58].

З огляду на цю таблицю відповідності, першим кроком подальшого зближення з «еталонами ОЕСР» має стати доведення префілінгу до повного охоплення типових категорій доходів фізичних осіб. Українські автори наголошують: нинішній електронний контур добре «тягне» агентські виплати (зарплата), але потребує ширшої інтеграції із банківськими/біржовими та страховими даними, щоб зменшити частку «ручного» внесення і, відповідно, помилок у складних розділах річного узгодження [55; 59]. Наступним кроком є зменшення періодичності: щомісячна об'єднана звітність це великий крок уперед, проте для високочастотної аналітики ринку праці (та касового планування бюджету) потрібний перехід до «подійного» повідомлення (report-by-payment), як це реалізовано в RTI-підходах; у вітчизняних стратегічних документах це зафіксовано як сценарій подальшої цифровізації [57]. Третім кроком є інституціоналізація CRS: після повного розгортання обміну варто забезпечити регулярне використання цих даних у ризик-скорингу ПДФО (зокрема для іноземних доходів, дивідендів і відсотків), що відповідає міжнародним стандартам і практиці країн ОЕСР [60].

Поряд з цим, в практиці адміністрування ПДФО в Україні є напрацьований досвід який виводить по деяким питанням на рівень найкращих світових практик. По-перше, *масштаби е-взаємодії та сервісів* ДПС порівнянні з європейськими: «Електронний кабінет» і суміжні сервіси пройшли «стрес-тест» війни (міграція платників, релокації бізнесу, різкі зміни на ринку праці), довівши здатність системи підтримувати безперервність адміністрування. Це прямо відображено у наукових узагальненнях щодо електронного адміністрування [55]. По-друге, *уніфікація звітності ПДФО-ЄСВ* і перехід на щомісячне подання – рішення, що не лише зменшує витрати дотримання для роботодавців, а й підсилює контрольну функцію держави над базою ПДФО. У низці країн ЄС аналогічна висока частота звітності є стандартом, а Україна фактично вирівнялась за ритмом і наблизилась до «майже реального часу». По-третє, *швидкість нормативної адаптації* до екстремальних умов (інтеграція з ЄСВ, нові формати, підтримка е-комунікації) за українськими мірками була рекордною; академічні праці з цифровізації фіскального простору підкреслюють, що саме єдина ІКТ-база і централізація сервісів зробили це можливим. У цьому сенсі український «темپ змін» і стійкість сервісів у кризовий час – сильна сторона, якої не завжди досягають «мирні» адміністрації.

Узагальнюючи результати порівняльного аналізу практик оподаткування доходів фізичних осіб у країнах ЄС, США та країн ОЕСР, можна стверджувати, що зрілі системи адміністрування ПДФО в ЄС, США та країнах ОЕСР спираються на три взаємопов'язані опори: утримання податку в джерелі з короткими часовими інтервалами (лагами), префілінг річних декларацій на основі масових повідомлень третіх сторін та цифрові сервіси, які мінімізують транзакційні витрати дотримання. Додатковим системоутворюючим елементом адміністрування податків є автоматичний міжнародний обмін фінансовою інформацією за стандартом CRS/AEOI, що істотно звужує можливості недекларування пасивних і транскордонних доходів фізичних осіб. Сукупний ефект цих практик полягає у зміщенні акценту від постфактум-перевірок до

«комплаєнсу за замовчуванням», підвищенні прогнозованості надходжень і якості статистики для подальшого фіскального планування.

Порівняння з українськими реаліями свідчить про значне зближення з еталонними підходами яке проявляється в домінуванні агентської моделі утримання податків, масштабованих е-каналів взаємодії, впровадженні об'єднаної щомісячної звітності ПДФО-ЄСВ, а CRS перебуває у фазі практичного розгортання. Водночас повнота профілю та глибина «реального часу» залишаються відкритими питаннями, насамперед щодо пасивних та іноземних доходів і подвійного інформування від податкових агентів. Важливо врахувати, що інституційна якість адміністрування ПДФО безпосередньо впливає на справедливість оподаткування праці, прозорість ринку капіталу та фіскальну стійкість бюджетів, тож подальша еволюція українських практик має логічно рухатися у напрямі повнішого профілю, інтегрованих реєстрів і системного використання даних міжнародного обміну.

2.3. Оцінка ефективності державної політики у сфері оподаткування доходів фізичних осіб, проблеми податкового адміністрування

Оцінку ефективності державної політики у сфері адміністрування ПДФО здійснюється через чотири взаємопов'язані блоки індикаторів, що відображають як фіскальну «віддачу» податку, так і якість його адміністрування та вплив на ринок праці. По-перше, фіскальна результативність характеризується *показником збору і, головне, коефіцієнтом податкової еластичності, що показує відношення темпів зростання надходжень ПДФО до темпів зростання бази (номінального ВВП або, що релевантніше для ПДФО, фонду оплати праці)*. Індикатор «показник збору» оцінювався в п. 2.1 цієї роботи і за результатами його оцінки можна зробити висновок про високий рівень ефективності адміністрування ПДФО (рис. 2.1 крива «Податкові надходження до держбюджету»). На відміну від показника збору, коефіцієнт податкової еластичності інкорпорує ефект

дискреційних змін і якості адміністрування, а отже придатний для прикладної оцінки фактичної результативності політики у часовій динаміці 2018-2025 рр. і в порівнянні з міжнародними бенчмарками, де саме такий підхід використовується у порівняльних оглядах податкових адміністрацій ОЕСР (Tax Administration Series) для відстеження зміни «віддачі» податків на тлі цифровізації та реформ адміністрування. У межах цього підходу важливе дефляційне коригування та зіставлення з динамікою фонду оплати праці, як найближчої бази ПДФО, що відповідає сучасним компаративним практикам аналізу надходжень від оподаткування праці. Розглянемо динаміку коефіцієнт податкової еластичності, для цього скористаємося даними табл. 2.12. Побудованій на основі табл. 2.2, 2.3 та величини середньої заробітної плати в період 2018-2024 рр. [61].

Коефіцієнт податкової еластичності (buoyancy) обчислюється як відношення темпу приросту податкових надходжень до відповідного по галузевій базі (ВВП, фонд оплати праці, інші показники). У випадку ПДФО:

$$\text{Buoyancy} = \frac{\Delta T(\%) }{\Delta Y(\%)}, \quad (2.1)$$

де T – надходження податку (наприклад, ПДФО), Y – макробаза (фонд оплати праці). Якщо коефіцієнт >1 – податок зростає швидше за базу; <1 – повільніше.

Таблиця 2.12

Динаміка коефіцієнту податкової еластичності (buoyancy) за 2018-2024 рр.

	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.
ПДФО — зведений бюджет	210,98	243,07	258,27	291,97	305,70	436,11	475,38
Середня заробітна плата (грн)	9141	10783	11579	14313	14577	17442	21473
		$\frac{2019 - 2018}{2018}$	$\frac{2020 - 2019}{2019}$	$\frac{2021 - 2020}{2020}$	$\frac{2022 - 2021}{2021}$	$\frac{2023 - 2022}{2022}$	$\frac{2024 - 2023}{2023}$
$\Delta T(\%)$ (Заробітна плата)		15,41	6,62	16,69	5,33	47,18	62,69
$\Delta Y(\%)$		18,0	7,4	23,6	1,8	19,7	23,1
Buoyancy (з/п)		0,86	0,89	0,71	2,96	2,39	2,71

Джерело: побудовано автором за джерелами [41-44; 54; 56].

З даних табл. 2.12 можна зробити висновок про те, що до початку повномасштабної війни ефективність адміністрування була недостатньо високою, внаслідок чого бюджет недоотримував певну кількість коштів. Різкий стрибок показника у 2022 р. свідчить не лише про об'єктивне зростання бази оподаткування (високі заробітні плати військовослужбовців, збільшення ставки військового збору), а й зростання ефективності адміністрування податку за рахунок змін фіскальної політики які полягають в підвищенні ставок окремих податків і зміни структури оподаткування, цифровізації податкового адміністрування, покращення сервісу для платників (електронний кабінет, автоматичні розрахунки, префілінг).

Ще одним індикатором, що характеризує ефективність адміністрування ПДФО є «вартість збирання» (cost-to-collect). Індекс, який показує витрати держави на отримання 1 грн податку. Обчислюється як відношення суми, витраченої на адміністрування податку, до суми отриманої бюджетом від цього податку. Оцінити цей індекс для ПДФО практично неможливо, оскільки інформація щодо величини залученого ПДФО є відкритою, а щодо адміністративних витрат немає. Є інформація щодо витрат бюджету на адміністрування податків в цілому по країні – код бюджетної програми 3507010.

Розглянемо ефективність адміністрування податків в Україні в цілому, для цього скористаємося даними таблиці 2.13. побудованій за джерелами [62; 63] та рис. 2.4.

Таблиця 2.13

Динаміка коефіцієнту «вартість збирання» (cost-to-collect)
у 2018-2024 рр.

	2018 р.	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.
Витрати на керівництво та управління у сфері податкової політики	7,8	11,1	7,9	10,5	10,7	8	11,2
Надходження податків та зборів (млрд)	753	998	851	1296	949	1203	1647
«вартість збирання» (%)	1,04	1,11	0,93	0,81	1,13	0,67	0,68

Джерело: побудовано автором за джерелами [41-44; 54; 56].

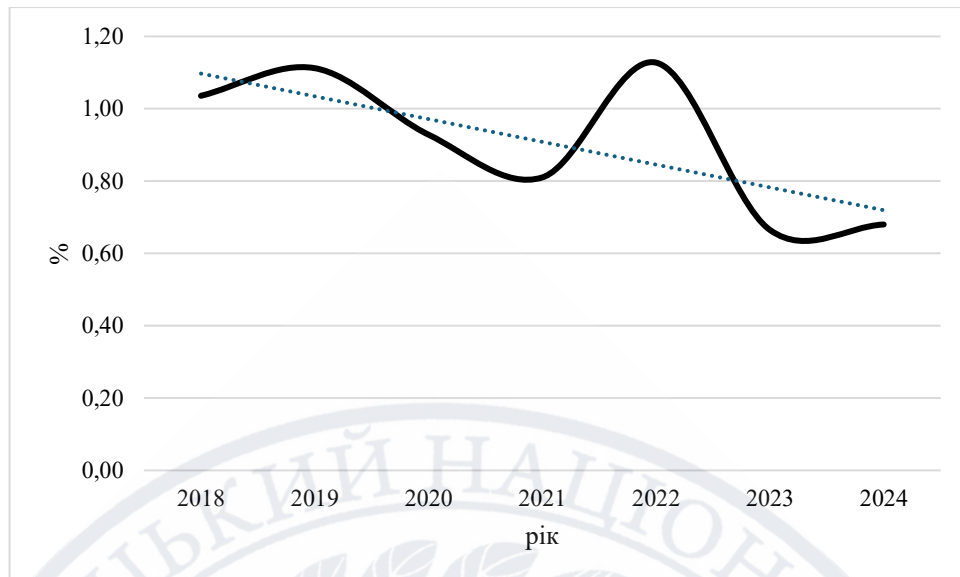


Рисунок 2.4. Динаміка коефіцієнту «вартість збирання» (cost-to-collect) у 2018-2024 рр.

Джерело: побудовано автором за джерелами [41-44; 54; 56].

Аналіз таблиці 2.13 та рис. 2.4. Свідчить про тенденцію до зниження цього коефіцієнту, що є, безумовно, позитивним явищем, оскільки означає зростання ефективності використання коштів, виділених в бюджеті на адміністрування податків.

Такий рівень узгоджується з інтернаціональними спостереженнями ISORA/CIAT/OECD, де типовий «cost of collect» коливається близько 1% із тенденцією до зниження після COVID-шоку (2019 р.) та воєнного шоку (у 2022 р.). Водночас сам OECD застерігає від «перехресних» порівнянь: динаміка співвідношення чутлива до змін політики, інфляції та структури адміністрованих податків, тому придатнішим є внутрішньочасовий тренд і деталізація за видами податків [64].

По-друге: блок індикаторів («on-time filing») за яким оцінюється ефективність адміністрування податків (в т. ч. ПДФО) – своєчасність і повнота подання об'єднаної звітності по ПДФО/ЄСВ. Із лютого 2025 р. розрахунок сум ПДФО та ЄСВ подається щомісячно протягом 20 календарних днів після закінчення звітного місяця (перехід від квартальної до місячної періодичності). Ця уніфікація спростила для податкових агентів календар дотримання, скоротила

лаг даних для адміністрування ПДФО й дає підстави очікувати підвищення частки своєчасних подань та зменшення коригувань (через оперативніші валідації). Хоча офіційні загальнонаціональні відсотки «on-time filing» за новими правилами ще не оприлюднені, сама зміна затверджена Мінфіном, а ДПС і професійні джерела системно комунікують новий дедлайн і структуру додатків (у т.ч. 4ДФ), підкріплюючи це розвитком електронних сервісів («Е-кабінет», мобільний застосунок «Моя податкова», частковий профілінг тощо) [65]. Відповідно до Національної стратегії доходів до 2030 р., перехід на більш частий, цифровізований цикл звітування прямо пов'язується зі зниженням транзакційних витрат дотримання і підвищенням дисципліни сплати, що є ядром адміністративної ефективності [68].

По-третє: адміністративне охоплення ризиків і результативність постконтролю. Оцінити цю групу індикаторів і провести адекватний аналіз ефективності за цією групою індикаторів у зв'язку початком активної фази війни і, відповідно, через введення мораторію на перевірки платників ПДФО, можна лише за уривковими даними у відкритих джерелах, зокрема вдалося знайти дані за 2018-2021 рр. (табл. 2.14) [66].

Ефективність за цією групою оцінюється як відношення суми донарахованих в результаті перевірок коштів до загальної суми отриманих від ПДФО.

Таблиця 2.14

Динаміка коефіцієнту «вартість збирання» (cost-to-collect)
у 2018-2024 рр.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Надходження податків та зборів (млрд)	753,00	998,00	851,00	1296,00	949,00	1203,00	1647,00
сума дорахувань внаслідок перевірок	34,4	45,6	17,8	5,4	—	—	—
І дорахувань	4,57	4,57	2,09	0,42	—	—	—

Джерело: побудовано автором за джерелами [41-44; 54; 56; 67].

В цілому, за оцінкою деяких податківців, зокрема, Є. Курилова «Донараховані за результатами податкових перевірок суми лише в дуже малій частині перетворюються у реальні надходження бюджету. З року в рік існують суттєві «розриви» між сумами нарахувань, узгоджень та фактичними надходженнями до бюджету. Попри приріст сум донарахувань похідні від них суми узгоджень та фактичних надходжень до бюджету були істотно меншими та у відсотках склали: рівень узгоджень у 2017-2023 роках коливався від 23% (2021) до 64% (2017), а бюджетних надходжень – від 4% (2023) до 16% (у 2017). Вказане знову оцінює ефективність податкових перевірок в Україні як низьку» [67].

Аналіз ефективності державної політики у сфері оподаткування доходів фізичних осіб дає підстави оцінити ефективність адміністрування податків в Україні як таку, що помітно зросла впродовж останніх років завдяки інституційним і цифровим зрушенням, але водночас залишається неоднорідною за сегментами бази оподаткування та вимогливою до подальшого підсилення управлінської спроможності. На макрорівні простежується послідовне зміцнення організаційно-правової основи податкового адміністрування, розширення електронних сервісів і каналів комунікації з платниками, уніфікація звітності та скорочення часових лагів між нарахуванням зобов'язань і їх відображенням в інформаційних системах. Таке «ущільнення» даних у поєднанні з дисципліною податкових агентів і кращою верифікацією інформації посилює керованість доходів і прогнозованість касових надходжень, що є ключовою ознакою підвищення адміністративної ефективності. Водночас у загальній системі залишаються системні обмеження: складність окремих процедур, фрагментованість потоків інформації від третіх сторін, нерівномірна якість даних поза «зарплатним» сегментом, а також інерційні проблеми податкової культури й прозорості окремих практик контролю. Це призводить до того, що тягар постфактум-перевірок інколи переважає превентивні механізми забезпечення комплаєнсу, а показники «результативності» контролю не завжди конвертуються у стовідсоткові фактичні надходження, що знижує сукупну віддачу адміністративних витрат.

У площині ПДФО ефективність виглядає виразніше, ніж у багатьох інших податках, насамперед завдяки агентській моделі утримання у джерела, високому рівню електронізації подання розрахунків і поступовому переходу до більш частого (щомісячного) циклу звітування. Саме тут проявляється «комплаєнс за замовчуванням»: основні дані про доходи нараховуються й передаються у фіскальний контур автоматично, а роль платника зводиться до підтвердження або коригування вже наявної інформації. Звідси – підвищена чутливість надходжень ПДФО до динаміки фонду оплати праці та відносно невисокі транзакційні витрати дотримання для переважної більшості найманих працівників. Разом з тим уразливими залишаються сегменти «не зарплатних» доходів (пасивні, іноземні, від оренди, від окремих видів самозайнятості), де не повнота попереднього заповнення, гетерогенність джерел даних і вища суб'єктивність декларування формують вищий ризик помилок і недообліку. Додатковим стримувальним чинником виступають тіньові практики на ринку праці («конверти» та часткове декларування), які знижують горизонтальну справедливість і розмивають податкову базу, а отже – і вимірювану «збірність» податку. Висновок, що впливає з цих спостережень, є подвійним: з одного боку, за рахунок цифровізації, уніфікації звітності та ролі податкових агентів адміністрування ПДФО в Україні вже зараз забезпечує високу фіскальну результативність і стабільність надходжень; з іншого – для повнішої реалізації потенціалу потрібна подальша інтеграція потоків даних поза «зарплатним» сегментом, розширення попереднього заповнення декларацій і посилення аналітики ризиків, що дозволить змістити акцент із постфактум-контролю на превентивний комплаєнс. У підсумку, загальна система адміністрування податків демонструє відчутний прогрес і наближення до кращих міжнародних практик, а ПДФО у її межах – найвищий ступінь керованості; однак стійкість цього досягнення залежатиме від здатності державного управління поширити досягнуті стандарти на «вузькі» сегменти бази та підвищити прозорість і передбачуваність контролю на всіх етапах податкового циклу.

Висновок до розділу 2

Аналіз стану, проблем та тенденцій державного управління оподаткування доходів фізичних осіб на загальнодержавному та регіональному рівнях свідчить, що цей податок залишається системоутворюючим елементом бюджетної архітектури України. Його фіскальна роль у 2018-2024 рр. посилилася як у номінальному, так і в реальному вимірах. Навіть з урахуванням інфляції надходження до зведеного бюджету зросли в досліджуваний період більш ніж в два рази – з 210,9 млрд грн у 2018 р. до 475,4 млрд грн у 2024 р., що свідчить про збереження дохідної бази навіть під час бойових дій. Незважаючи на вплив пандемічних і воєнних викликів, ПДФО підтвердив свою стабілізуючу функцію у формуванні фінансової спроможності держави та місцевого самоврядування.

На державному рівні динаміка ПДФО характеризується підвищенням коефіцієнта фіскальної еластичності (buoyancy), який у 2022-2024 рр. перевищувала 2,0, що означає випереджальне зростання надходжень порівняно з базою оподаткування – фондом оплати праці. Такий результат пояснюється поєднанням кількох факторів: розширенням фонду оплати праці у секторі безпеки, посиленням адміністрування за рахунок цифровізації, уніфікацією звітності ПДФО та ЄСВ, а також активним впровадженням електронних сервісів в практику адміністрування податку. Серед ключових інституційних досягнень слід виокремити суттєве зниження вартості адміністрування податків: коефіцієнт «cost-to-collect» скоротився з понад 1 % у 2019 р. до 0,67-0,68 % у 2023-2024 рр. Це означає, що кожна гривня доходу від ПДФО нині потребує менших адміністративних витрат, ніж у попередні роки, а отже, зросла загальна ефективність державного управління у сфері податкової політики.

На регіональному рівні (зокрема на прикладі Хмельницької області) спостерігається аналогічна тенденція. ПДФО залишається основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів і становить понад 60 % у структурі власних доходів громад. За 2018-2023 рр. надходження до місцевих бюджетів області зросли майже вдвічі, а рівень своєчасності сплати й подання звітності

стабільно перевищує середньоукраїнські показники. У період воєнного стану зросла роль «військової складової» ПДФО, що тимчасово змінило структуру доходів: частка грошового забезпечення військовослужбовців у складі податку для місцевих бюджетів збільшилася з 7 % у 2019 р. до 27 % у 2023 р. Проте подальше спрямування цих надходжень до державного бюджету у 2024 р. створило ризики вертикальної фіскальної асиметрії та втрати частини ресурсного потенціалу громад. Таким чином, стабільність місцевих фінансів дедалі більше залежить від збалансованості міжбюджетних відносин і від удосконалення механізмів адміністрування ПДФО на рівні територіальних громад.

Аналіз чинників, що впливають на ефективність адміністрування ПДФО, виявив системні проблеми, які знижують результативність фіскальної політики. По-перше, структура надходжень залишається надмірно концентрованою на «зарплатному» сегменті (понад 60 % загальної суми ПДФО), тоді як інші джерела – доходи від оренди, цивільно-правових договорів, інвестицій, пасивних прибутків – забезпечують лише 10–15 % надходжень. Це свідчить про обмежену диверсифікацію бази та часткову тінізацію окремих категорій доходів фізичних осіб. По-друге, значна частина контрольних процедур здійснюється постфактом, що знижує ефективність виявлення порушень та обмежує гнучкість фіскального реагування. По-третє, інформаційні потоки між податковими, соціальними та фінансовими інституціями досі не інтегровані в повній мірі, що призводить до дублювання звітності, втрат даних і зростання транзакційних витрат як для платників, так і адміністраторів податку.

Особливу увагу привертає низька результативність податкових перевірок: частка фактичних надходжень від донарахованих сум залишається незначною (менше 10%), що вказує на слабкий механізм стягнення та низьку ефективність. Крім того, в умовах воєнного стану діє мораторій на більшість перевірок, що унеможливорює повноцінну оцінку податкової дисципліни та призводить до зростання ризиків прихованих зобов'язань. Таким чином, попри позитивну загальну динаміку надходжень, система адміністрування ПДФО потребує

якісного оновлення з урахуванням сучасних підходів до управління даними, цифрового контролю й міжнародної інтеграції фіскальних процесів.

У контексті цих викликів стратегічним напрямом удосконалення адміністрування ПДФО має стати посилення електронної складової у практику електронного адміністрування податків. Йдеться про необхідність створення цілісної системи управління податковими даними, яка має забезпечити стандартизацію форматів, централізоване управління якістю інформації, автоматичну валідацію звітності та інтеграцію із зовнішніми реєстрами.

Узагальнюючи результати аналізу, можна стверджувати, що ефективність адміністрування ПДФО в Україні та на рівні Хмельницької області за останні роки істотно зросла завдяки цифровим реформам, уніфікації звітності та розвитку електронних сервісів. Водночас зберігаються структурні проблеми – дисбаланс між державним і місцевим рівнями розподілу ПДФО, нерівномірність регіональної податкоспроможності, обмежена інтеграція інформаційних потоків і недостатня глибина електронної аналітики. Для переходу до якісно нового рівня ефективності необхідно інституціоналізувати управління даними та створити інтегрований цифровий профіль платника податків як базовий інструмент подальшої трансформації фіскальної системи. Такий підхід не лише оптимізує адміністрування ПДФО, а й зміцнить фінансову стабільність держави та місцевого самоврядування, забезпечуючи стале зростання бюджетних надходжень і підвищення довіри громадян до податкової системи.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

3.1. Рекомендації щодо реформування системи державного управління ПДФО в Україні

Поточна архітектура адміністрування ПДФО в Україні демонструє відчутний прогрес, про що йшлося в розділі 1 та 2 (масове е-подання, уніфікація звітності з ЄСВ, запуск міжнародних обмінів), але водночас адміністрування ПДФО стикається з складністю отримання даних: фрагментацією потоків від третіх сторін, часовими лагами між подією і відображенням у системах, неоднаковою якістю даних поза «зарплатним» сегментом та обмеженою прозорістю використання персональних даних для аналітики ризиків. Національна стратегія доходів 2024-2030 прямо відзначає потребу у зміцненні системи управління даними в адміністрування, інтеграції систем ризик-менеджменту та захисті конфіденційності як ключових умов стійкого зростання доходів без підвищення ставок, іншими словами – підвищення ефективності адміністрування через покращення інформаційного поля оподаткування [68]. Одночасно перехід до щомісячної єдиної звітності з ПДФО/ВЗ/ЄСВ з лютого 2025 р. підвищує вимоги до своєчасності та валідації даних «на вході», а отже і до формалізації процесів управління даними (Data governance). Data governance – це система принципів, політик, стандартів і процесів, спрямованих на забезпечення якісного, безпечного, узгодженого та ефективного використання даних в організації або на державному рівні, яка включає в себе ролі доступу, аудит подій, контроль якості, життєвий цикл даних [69]. У міжнародному зрізі кращі адміністрації ОЕСР зіставно підвищують «збірність» за рахунок електронних каналів, префіліну та системного управління даними; водночас вони попереджають, що без стандартизованого data governance показники «cost-to-collect» і комплаєнсу не поліпшуються стабільно [64].

Курс на CRS/DAC (автоматичний обмін фінансовою інформацією та даними платформ) робить контроль за персональними даними не лише юридично обов'язковим (Закон України «Про захист персональних даних», Порядок функціонування Е-кабінету), а й технологічно критичним: обсяги й чутливість масивів швидко зростають, а канали обміну стають багатосторонніми [70]. Додатково уряд розгортає міжвідомчі інтеграції (зокрема через ІАС «LOGICA») для обміну податковою інформацією про фізичних осіб, що посилює потребу у прозорих правилах доступу, протоколюванні кожної дії з даними та уніфікованих політиках їх зберігання й знеособлення [71]. Сукупно це формує раціональне підґрунтя реформи: аби зменшити лаги, підвищити збірність і зберегти довіру платників, державне управління ПДФО має перейти від «електронізації окремих процесів» до керованої даними системи з чіткими правилами доступу, якості, захисту й прозорості.

З метою підвищення ефективності адміністрування податків цілому та ПДФО зокрема, в рамках поглиблення реформ ми *пропонуємо посилити е-складову адміністрування податків шляхом імплементацію системи Data governance в практику електронного адміністрування ПДФО.*

Система Data governance – це комплекс організаційних, правових і технологічних механізмів, спрямованих на забезпечення якості, цілісності, безпеки та узгодженого використання даних у межах організації чи держави. Вона визначає правила володіння, обробки й обміну даними, встановлює відповідальних осіб і стандарти управління інформаційними потоками. Завдяки цьому підвищується прозорість рішень, ефективність аналітики та довіра до даних у процесах управління.

Враховуючи рівень розвитку Е-врядування в Україні, наявність ІТ-спеціалістів найвищого рівня, високого рівня інформаційної грамотності всіх верств населення, впровадження Data governance в практику адміністрування ПДФО має всі шанси на успіх, що призведе (як показує зарубіжний досвід) до значного зростання ефективності адміністрування податку прискоривши е-

документообіг та зменшивши можливість приховувати доходи фізичних осіб та інші елементи бази оподаткування ПДФО.

Концептуально суть системи data-governance полягає в створенні такого середовища обміну інформацією між суб'єктами адміністрування податків в якому потоки інформації підпорядковуються спільним правилам і не потребують втручання людини в точках перетину. В українських реаліях, коли окремі елементи цієї системи вже впроваджуються в практику адміністрування податків, але ці елементи не утворюють єдиної системи. Особливо ця безсистемність впливає на ефективність адміністрування саме ПДФО, що пов'язано з великою кількістю суб'єктів адміністрування цих податків (платники податку, податкові агенти, контролюючі органи, Міністерство фінансів України, ДКСУ, органи місцевого самоврядування). Точки перетину інформаційних потоків між суб'єктами вимагають стороннього втручання з метою приведення цих потоків в єдину систему уніфікованих даних. Це уповільнює процес адміністрування ПДФО і створює передумови для приховування інформації щодо бази оподаткування. Механізм формування цілісної системи data-governance відображено на рис. 3.1.

Для впровадження цілісної системи data-governance потрібно здійснити три основних кроки: Крок 1 – здійснити уніфікацію та стандартизацію джерел даних вже на етапах формування інформації від роботодавців, банків, брокерів, платформ CRS/DAC та інших суб'єктів оподаткування ПДФО, сформувати автоматичну платформу контролю якості й повноти на рівні API. Цей крок дозволить уникнути процесу переформатування інформації в потоках з метою їх уніфікації вже у «вихідних» точках. Крок 2 – впровадження повного контуру Data governance який включає в себе: формування моделі ролей (RBAC) та атрибутів (ABAC), створення протоколів аудиту доступів і подій (SIEM/UEBA), визначення чіткого життєвого циклу даних (каталог, lineage, строки зберігання, видалення), чітко визначити параметри політики псевдонімізації (агрегування) для аналітики ризиків. Крок 3 – створення алгоритмів які забезпечують прозорість для платника

в Е-кабінеті («які дані отримано, з яких джерел і з якою метою») та механізми швидкого виправлення помилок.

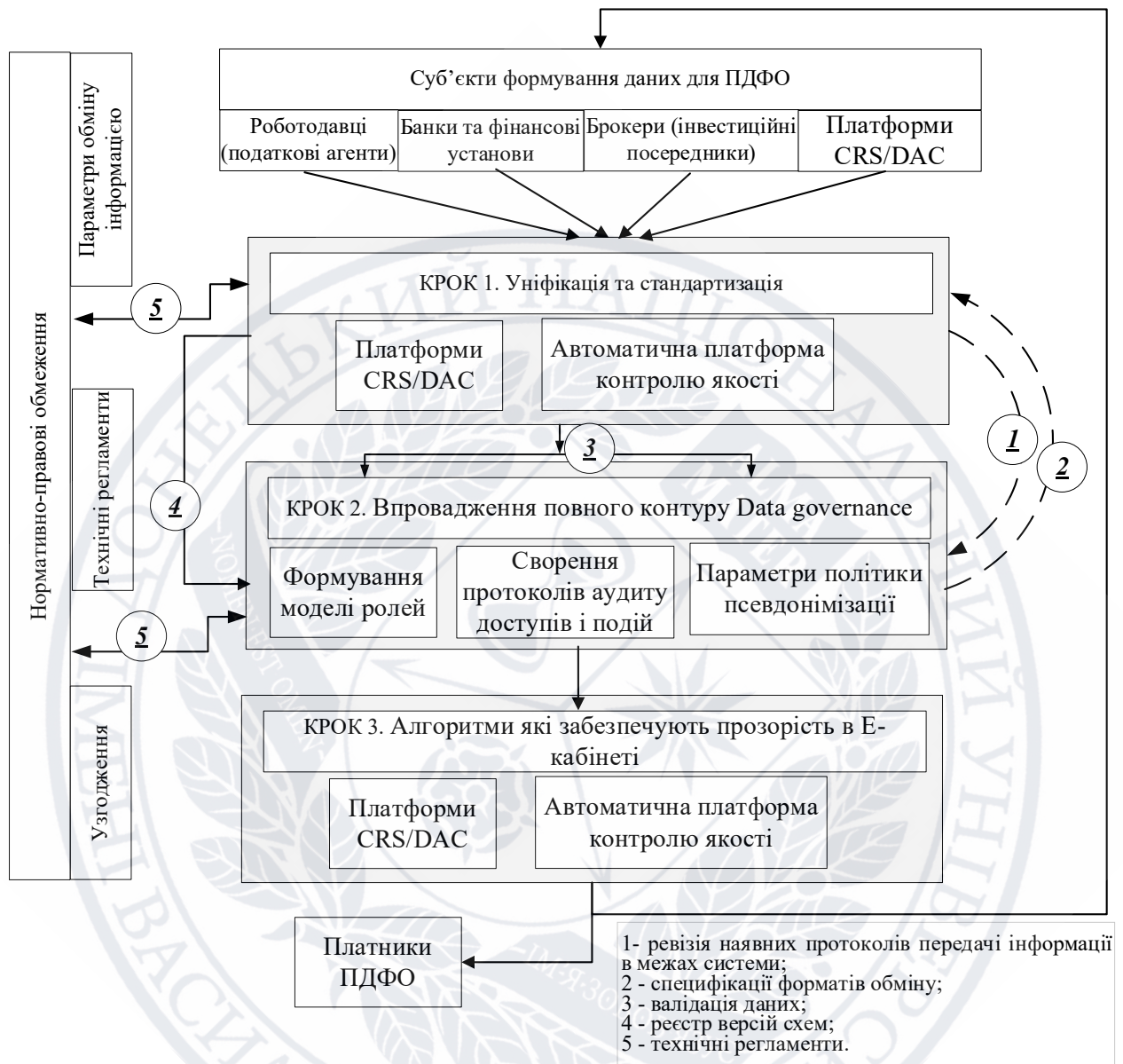


Рисунок 3.1. Механізм формування цілісної системи data-governance*

Джерело: сформовано автором

Для здійснення першого кроку вдосконалення системи комунікацій необхідно *провести ревізію наявних протоколів передачі інформації в межах системи (1)* для чого необхідно забезпечити комплексний, багаторівневий підхід, який поєднує організаційні, технічні та нормативні заходи. На першому етапі доцільно сформувати єдину концептуальну модель даних, що включатиме уніфікований глосарій термінів, опис ключових сутностей (платник, роботодавець, дохід, податковий агент, регіон, тип доходу тощо) та їх

взаємозв'язки. Такий підхід дозволить уникнути семантичних розбіжностей і створить підґрунтя для подальшої стандартизації інформаційних потоків між різними суб'єктами. Відповідно до міжнародної практики, формування спільного «словника даних» є базовою передумовою побудови системи data governance, оскільки забезпечує узгодженість інтерпретації показників і полегшує інтеграцію міжвідомчих платформ.

Наступний етап передбачає *розроблення технічних специфікацій форматів обміну (2)* – зокрема, JSON- або XML-схем, заснованих на відкритих стандартах OpenAPI (Swagger). Такі схеми мають чітко визначати структуру записів, типи даних, формати ідентифікаторів, дат і валют, а також встановлювати перелік обов'язкових реквізитів. Наприклад, поле «код країни» має заповнюватися відповідно до ISO 3166-1, а дата – у форматі YYYY-MM-DD. Це забезпечує не лише технічну сумісність систем, але й високу точність та однозначність тлумачення інформації. У країнах ЄС подібні принципи реалізовані в межах стандарту SAF-T (Standard Audit File for Tax), який використовується для уніфікованої звітності суб'єктів господарювання перед податковими органами [64].

Ключовим технічним інструментом уніфікації виступає *автоматизована валідація даних через API (3)*, що здійснюється безпосередньо під час їх надходження від роботодавців, банків, брокерів та інших джерел. API має проводити перевірку форматів, типів, повноти й логічної цілісності даних: від правильності структури файлу до відповідності дат і числових значень нормативним діапазонам. Помилки формату чи відсутність обов'язкових полів повинні відразу ідентифікуватися системою та повертатися відправнику з детальним описом, що мінімізує ручну обробку та дублювання інформації.

Важливим аспектом є управління версіями форматів обміну. Для збереження сумісності між системами необхідно *створити централізований реєстр версій схем (4)*, що передбачає опис змін, підтримку перехідних періодів і backward-сумісність. Такий підхід уможливлює поступову модернізацію систем без збоїв у процесах звітності. Паралельно *необхідно запуснути модуль*

контролю якості даних, який відстежує основні метрики – повноту, точність, узгодженість, своєчасність – та формує звіти для аналітичних і наглядових органів. Дослідження OECD (2025) показують, що понад 80 % податкових адміністрацій розвинутих країн уже використовують подібні механізми автоматизованої оцінки якості податкових даних [72].

Нарешті, технічні стандарти повинні бути підкріплені нормативно-правовими вимогами щодо обов’язкового використання єдиних форматів і регламентів обміну даними. Це передбачає *затвердження технічних регламентів або відомчих стандартів (5)*, аналогічних до європейських практик, таких як «типові правила звітності операторами цифрових платформ» («Model Rules for Reporting by Digital Platform Operators»), де встановлено вимоги до структури звітів, ідентифікації платників і параметрів обміну інформацією між органами влади. Таким чином, *уніфікація та стандартизація даних у контексті адміністрування ПДФО передбачає не лише технологічне узгодження форматів, але й інституційне забезпечення єдиних правил формування, контролю та передачі даних, що створює передумови для підвищення прозорості, оперативності й достовірності податкової інформації.*

Виконавцем і відповідальним за уніфікацію та стандартизацію даних має виступати Державна податкова служба України у співпраці з Міністерством фінансів України та за участю Міністерства цифрової трансформації України як координатора технічної інтеграції та стандартизації даних.

Здійснення другого кроку впровадження цілісної системи data-governance у сфері адміністрування ПДФО передбачає *створення комплексної системи управління даними*, яка забезпечує прозорість, контрольованість і захищеність інформаційних потоків на всіх етапах їх життєвого циклу. Центральним елементом цієї системи є розроблення моделі доступу до даних на основі ролей (RBAC) та атрибутів (ABAC). У рамках RBAC кожному користувачеві або групі користувачів надаються певні повноваження залежно від виконуваних функцій (наприклад, адміністратор, аналітик, інспектор), що дозволяє мінімізувати ризики несанкціонованого доступу до чутливої інформації. Модель ABAC, у

свою чергу, забезпечує більш гнучкий контроль доступу, базуючись на динамічних характеристиках – атрибутах користувача, даних та контексту запиту (місце, час, тип пристрою тощо). Така комбінація моделей дозволяє реалізувати принцип «найменших привілеїв» і гарантувати дотримання вимог кібербезпеки та конфіденційності при роботі з персональними і податковими даними.

Паралельно з створенням комплексної системи управління даними необхідно удосконалити систему аудиту доступів і подій шляхом впровадження технологій SIEM (Security Information and Event Management) та UEBA (User and Entity Behavior Analytics). SIEM-платформи акумулюють журнали подій, пов'язаних із доступом до баз даних, змінами конфігурацій чи спробами несанкціонованих дій, забезпечуючи централізований моніторинг і реагування на інциденти безпеки. UEBA-модулі доповнюють цей процес аналітичним рівнем, який використовує поведінкові моделі для виявлення аномалій у діях користувачів або систем (наприклад, нетипові обсяги запитів чи доступ у незвичний час). У сукупності такі рішення формують інтелектуальний контур контролю, який не лише фіксує факти порушень, а й передбачає їх на основі поведінкових індикаторів ризику.

Важливим елементом другого кроку є визначення життєвого циклу даних (Data Lifecycle Management), який охоплює процеси збору, каталогізації, зберігання, використання, архівації та видалення інформації. Необхідно створити єдиний каталог даних (Data Catalog), що містить метадані про всі інформаційні ресурси — їхнє походження (data lineage), рівень чутливості, відповідальних осіб та політики доступу. Така система сприяє підвищенню якості даних і забезпечує відповідність принципам підзвітності та простежуваності, які визначені в міжнародних стандартах управління даними, зокрема DAMA-DMBOK2 (Data Management Body of Knowledge). Крім того, у межах життєвого циклу мають бути закріплені строки зберігання даних та правила їх безпечного знищення після завершення терміну використання, що відповідає вимогам Закону України «Про захист персональних даних» і практикам ЄС.

Останнім компонентом цього етапу є *розроблення політики псевдомінімізації та агрегування даних*, яка визначає правила перетворення персоніфікованої інформації у знеособлену для цілей аналітики ризиків. Така політика має встановлювати рівень деталізації, за якого зберігається аналітична цінність даних, але унеможлиблюється ідентифікація конкретної особи. Практична реалізація передбачає використання методів хешування, токенизації або багаторівневого агрегування, що дозволяють здійснювати аналітичні розрахунки без розкриття персональних відомостей. Подібні підходи активно застосовуються податковими адміністраціями країн OECD у межах ініціатив Tax Administration 3.0, які спрямовані на баланс між цифровізацією податкового контролю та збереженням конфіденційності даних платників [72].

Отже, впровадження повного контуру Data Governance забезпечує інтегровану систему безпеки, відповідальності та прозорості, що є передумовою ефективного адміністрування податкової інформації в умовах цифрової економіки.

Реалізація третього кроку передбачає *створення алгоритмів прозорості даних для платників податків у системі Е-кабінету*, що забезпечують інформування користувача про обсяги, джерела й мету використання його податкових даних. Такий підхід відповідає принципам «data transparency» і «data subject awareness», закріпленим у європейських стандартах цифрового врядування (GDPR, OECD). Передусім необхідно *впровадити інтерактивний модуль в Е-кабінеті*, який відображає повний перелік отриманих даних за кожним джерелом (роботодавці, банки, платформи CRS/DAC, брокери тощо) з позначенням часу надходження, статусу обробки та нормативної підстави для збору. Кожен елемент такого журналу повинен супроводжуватись коротким поясненням щодо мети використання інформації (нарахування податку, перевірка коректності звітності, аналітика ризиків), що забезпечує усвідомлену участь платника у податкових процесах.

Паралельно необхідно *розробити алгоритм виявлення та виправлення помилок*, який дозволяє платнику ініціювати уточнення даних у

напіваавтоматичному режимі. Технічно це може реалізовуватись через інтегрований API, який з'єднує Е-кабінет із системами роботодавців, фінансових установ та ДПС. У разі виявлення розбіжностей (наприклад, невірна сума доходу або дублювання запису) система формує повідомлення про помилку та створює запит на коригування до відповідного джерела.

Такі механізми вже апробовані в рамках європейських платформ e-Tax (Естонія, Польща, Данія), де користувач має можливість відслідковувати статус виправлення в реальному часі. Крім того, впровадження прозорих алгоритмів доступу й виправлення помилок сприяє підвищенню довіри громадян до податкової системи, знижує кількість оскаржень і підтримує принцип відкритості державного управління. В Україні цей механізм пропонується застосувати як імплементацію зарубіжного досвіду.

У результаті впровадження комплексної пропозиції щодо впровадження цілісної системи data-governance очікувано сформується цифрова екосистема, у якій платник податків виступає не лише об'єктом адміністрування, а й активним учасником процесу забезпечення якості даних.

Очікуваний ефект від впровадження комплексної пропозицій полягає у:

- підвищенні ефективності адміністрування податку на доходи фізичних осіб, оскільки забезпечить якісно новий рівень узгодженості, достовірності та оперативності податкових даних;
- завдяки уніфікації джерел інформації, стандартизації форматів і запровадженню автоматизованого контролю на рівні API усунеться проблема дублювання, несвоєчасного оновлення та ручного коригування звітності. Це дозволить податковим органам зменшити обсяг технічної обробки даних і спрямовувати ресурси на аналітику ризиків та виявлення потенційних порушень. Одночасно підвищиться рівень податкової дисципліни роботодавців і фінансових посередників, адже система фіксуватиме джерело кожної транзакції та момент передачі даних, що мінімізує можливості для маніпуляцій або приховування доходів;

– застосування моделей доступу RBAC/ABAC, протоколів аудиту (SIEM/UEBA) і механізмів псевдонімізації сприятиме посиленню інформаційної безпеки та дотриманню принципів конфіденційності. Для ДПС це означатиме підвищення довіри до інституції як до гаранта захисту персональних даних, а також зменшення ризиків несанкціонованого доступу або витоків. Одночасно, інтеграція модулів прозорості в Е-кабінет дозволить платникам відстежувати, які саме дані про них використовуються, та ініціювати коригування помилок, що сформує нову модель партнерських відносин між державою та громадянином. У результаті адміністрування ПДФО перейде від реактивного до проактивного режиму управління, коли контроль здійснюється на основі аналітики даних у режимі реального часу.

Таким чином, очікуваний ефект від упровадження системи data governance полягає у зниженні адміністративних витрат, підвищенні точності податкових розрахунків, скороченні строків перевірок, посиленні прозорості та зростанні довіри платників. У перспективі це створить основу для автоматичного декларування доходів і гармонізації обміну даними з міжнародними платформами (CRS/DAC), що відповідатиме європейським стандартам цифрового врядування та сприятиме інтеграції України до єдиного податкового цифрового простору OECD.

Запровадження запропонованої моделі створить міцне підґрунтя для переходу до моделі *інтелектуального адміністрування податків*, у центрі якої – цифровізація управлінських процесів, побудова інтегрованої системи даних про платників та формування нової культури податкової взаємодії між державою і громадянином. А впровадження *єдиного інтегрованого профілю платника*, що акумулює інформацію з Пенсійного фонду України, фінансових установ, банківських систем, фондів соціального страхування та митних баз даних, дозволить забезпечити цілісність податкової інформації й унеможливити дублювання даних або розбіжності між ними.

3.2. Можливості імплементації зарубіжного досвіду в українську податкову політику

Реформування системи адміністрування податку на доходи фізичних осіб в Україні неможливе без урахування світових тенденцій розвитку податкового менеджменту, які дедалі більше базуються на цифрових технологіях, автоматизованому аналізі даних та інтеграції міжвідомчих інформаційних потоків. Ключовим орієнтиром у цьому процесі виступають практики країн Організації економічного співробітництва та розвитку, які забезпечили перехід від ручного управління до моделі проактивного, аналітично керованого адміністрування, заснованого на принципах прозорості, передбачуваності та взаємної довіри між державою і платником.

В Україні, попри суттєвий прогрес у сфері цифровізації податкових сервісів, зокрема створення Електронного кабінету платника, залишаються невирішеними проблеми фрагментації інформаційних баз, дублювання даних і надмірної складності процедур ідентифікації платників. Тому адаптація зарубіжного досвіду повинна бути спрямована не на технічне копіювання іноземних рішень, а на їх системне впровадження у спосіб, який узгоджується з українським правовим полем і наявними інституційними ресурсами.

Однією з найефективніших практик, яка може бути адаптована до української податкової системи і імplementована в неї, є *концепція інтегрованого цифрового профілю платника податків* – «*single taxpayer view*», що успішно функціонує у податкових адміністраціях Естонії, Данії, Швеції та Фінляндії. Її суть полягає у створенні єдиного інтегрованого профілю платника, який поєднує дані з усіх релевантних джерел – роботодавців, фінансових установ, соціальних фондів, митних і банківських систем. В Естонії, наприклад, 99% податкових декларацій формуються автоматично, а понад 95% платників фізичних осіб узагалі не здійснюють ручного подання – держава самотійно формує і пропонує попередньо заповнену декларацію, яку платник лише підтверджує в електронному кабінеті [73].

В Україні формування системи обміну даними *data-governance*, про що йшлося в п. 3.1, створить передумови для формування *єдиного інтегрованого профілю платника податків*, який об'єднував би інформацію з різних релевантних джерел, включно з даними роботодавців, фінансових установ, Пенсійного фонду України, банків, а також платформ CRS/DAC, що використовуватиметься для автоматичного обміну податковою інформацією на міжнародному рівні. Існуючі електронні сервіси, зокрема Електронний кабінет платника та централізовані реєстри Державної податкової служби, створюють технічну основу для інтеграції таких даних. Завдяки цьому можливо автоматизувати збір інформації про доходи та сплачені податки, що скорочує ручні операції та підвищує точність адміністрування. Наявність унікальних ідентифікаційних номерів платників забезпечує достовірну ідентифікацію, дозволяючи об'єднати дані з різних джерел без дублювання та втрат, що відповідає міжнародним практикам [73].

Інтеграція з Пенсійним фондом дозволить отримувати дані про нараховані та сплачені внески на соціальне страхування, а підключення до банківських систем забезпечить своєчасну інформацію про фінансові транзакції, які впливають на оподаткування доходів. Підключення до CRS/DAC дозволяє здійснювати автоматичний обмін інформацією з іншими країнами щодо доходів громадян, які мають рахунки або активи за кордоном, що забезпечує повноту даних для аналітики податкових ризиків [74]. Реалізація інтегрованого профілю передбачає не лише технічне поєднання інформаційних систем, а й забезпечення єдиного формату даних та стандартів обміну через API, що дозволяє системам взаємодіяти в реальному часі та формувати цілісний цифровий образ платника податків.

Законодавча база та стратегічні ініціативи, спрямовані на цифровізацію державних послуг, створюють нормативне підґрунтя для інтеграції даних у єдиний профіль, включаючи захист персональних даних та правила доступу для органів влади. Наявність цих елементів дозволяє забезпечити прозорість, аналітичну керованість та своєчасне виявлення ризикових категорій платників,

що у перспективі підвищить ефективність адміністрування ПДФО, скоротить витрати держави та громадян на процеси звітності і перевірок, а також зміцнить довіру до податкової системи [75]. Незважаючи на наявні передумови, успішна реалізація єдиного інтегрованого профілю платника вимагає вирішення викликів, пов'язаних із сумісністю існуючих інформаційних систем, кібербезпекою, стандартизацією даних та підготовкою фахівців, здатних ефективно працювати з інтегрованою аналітичною інформацією. Проте сучасна інфраструктура та нормативна база створюють достатньо міцний фундамент для реалізації цього стратегічного проєкту, що є ключовим кроком до цифрової трансформації податкового адміністрування в Україні.

Імплементація концепції «single taxpayer view» в українській реалії передбачає інтеграцію баз Державної податкової служби з інформаційними системами Пенсійного фонду України, Державної служби зайнятості, банківських установ, Державної служби статистики та платформи єдиного соціального реєстру. Особливу роль має відігравати стандартизація форматів обміну даними на рівні API – як це передбачено у рамках європейського стандарту eDelivery.

Очікуваним ефектом імплементації концепції стане суттєве зниження адміністративних витрат на обробку звітності, скорочення часу для заповнення декларацій, а також усунення ризиків людських помилок при поданні даних. Для держави така інтеграція створить можливість у реальному часі відстежувати податкові потоки та здійснювати автоматичну звірку інформації про доходи. Крім того, це сприятиме переходу від постфактум-контролю до аналітичного моніторингу, що підвищує прозорість системи адміністрування і водночас зміцнює довіру до неї з боку громадян.

Іншим напрямом імплементації зарубіжного досвіду є *впровадження системи прогностичного забезпечення податкової дисципліни («predictive compliance»)* – підходу, який передбачає використання алгоритмів машинного навчання для прогнозування ймовірності порушення податкової дисципліни. Такий інструмент успішно застосовується податковими адміністраціями Канади

(Canada Revenue Agency), Австралії (Australian Taxation Office) та Нідерландів. Наприклад, у Канаді аналітична платформа T1 Compliance Model дозволяє виявляти 80% випадків потенційного заниження доходів фізичних осіб ще до перевірок, завдяки аналізу понад 300 параметрів поведінки платників [73].

Імплементація системи predictive compliance в Україні потребує наявності як технічних, так і організаційних передумов, що забезпечують можливість застосування алгоритмів машинного навчання для прогнозування ймовірності порушення податкової дисципліни. Однією з ключових передумов є поступова цифровізація податкових сервісів, що проявляється у створенні централізованих баз даних про доходи фізичних осіб, сплачені податки, соціальні внески та фінансові транзакції платників. Наявність інтегрованих інформаційних систем, таких як Електронний кабінет платника, бази ПФУ, банківські дані та дані CRS/DAC, забезпечує достатній обсяг та якість структурованих даних для навчання алгоритмів і побудови аналітичних моделей.

Важливим елементом є уніфікація та стандартизація даних на всіх етапах їх формування і обробки, що дозволяє алгоритмам машинного навчання ефективно визначати закономірності та ризикові профілі платників без втрати точності через розбіжності форматів і джерел інформації. Крім того, наявність унікальної ідентифікації платників та централізованих реєстрів забезпечує коректне поєднання даних з різних джерел, що є критичною умовою для формування надійних моделей прогнозування.

Не менш важливою передумовою є наявність законодавчого підґрунтя, яке регламентує обробку персональних даних, стандарти кібербезпеки та правила доступу до аналітичних систем, оскільки predictive compliance передбачає використання великих обсягів чутливої інформації. Додатково необхідна підготовка фахівців, здатних працювати з технологіями машинного навчання, обробкою великих даних та аналітичними платформами, що дозволяє забезпечити ефективну інтеграцію технологічного та організаційного аспектів системи.

Кроки, які необхідно здійснити для імплементації системи predictive compliance у практику адміністрування ПДФО в Україні залежать від успіхів реалізації моделі predictive compliance, оскільки базуються на чітко відпрацьованій системі обміну інформацією між всіма суб'єктами адміністрування ПДФО, про що йшлося вище.

Насамперед для успішної імплементації має бути створена єдина аналітична платформа, що інтегрує дані з різних джерел – роботодавців, фінансових установ, Пенсійного фонду, митних та банківських систем, а також із міжнародних платформ CRS/DAC. На основі цієї інтегрованої бази формується масив даних для навчання алгоритмів машинного навчання, здатних прогнозувати ймовірність податкових порушень за індивідуальними або груповими поведінковими патернами.

Важливо забезпечити стандартизацію та якість даних, що надходять до системи, оскільки будь-які відхилення або дублювання знижують точність моделей прогнозування. Для цього доцільно розробити уніфіковані формати обміну інформацією між Державною податковою службою, банками, роботодавцями та соціальними фондами, а також запровадити автоматичні механізми контролю повноти і достовірності даних на рівні API. На нормативному рівні необхідно врегулювати питання доступу до персоніфікованої інформації та порядок її обробки в автоматизованому режимі, забезпечивши баланс між захистом персональних даних і потребами аналітичного моніторингу. Цей крок є спільним з попередньою пропозицією в частині стандартизації даних.

Для інституційно впровадження predictive compliance необхідно створити спеціалізований підрозділ в структурі ДПС, який буде відповідальним за аналітичну обробку даних, моделювання ризиків та адаптацію алгоритмів до національної специфіки. Цей підрозділ має співпрацювати з Міністерством фінансів, Національним банком та іншими регуляторами, формуючи єдину методологію прогнозування ризиків ухилення від оподаткування. Важливим є також розвиток кадрового потенціалу – підготовка аналітиків даних, фахівців з

машинного навчання та податкової аналітики, що здатні ефективно використовувати результати прогнозування для прийняття управлінських рішень. Джерелом кадрових ресурсів для реалізації цього кроку стануть спеціалісти, які звільняться від роботи по узгодженню проміжних даних при реалізації попередньої пропозиції щодо *концепції «single taxpayer view»*.

Впровадження системи predictive compliance матиме комплексний ефект. По-перше, *підвищиться точність оцінки ризикових профілів платників*, що дозволить зменшити кількість вибірових перевірок і сфокусувати ресурси на дійсно проблемних категоріях. По-друге, *зростає рівень добровільного декларування* – адже платники усвідомлюватимуть, що ймовірність виявлення порушення не залежить від випадковості перевірки, а базується на об'єктивному аналізі даних. По-третє, *скоротяться бюджетні витрати на контрольні заходи*, оскільки автоматизований моніторинг потребує менше людського ресурсу.

Обидві наведені моделі – «single taxpayer view» і «predictive compliance» – цілком узгоджуються з логікою вже започаткованої в Україні концепції data governance, розглянутої у попередньому пункті кваліфікаційної роботи. Їх імплементація не потребує створення паралельних систем, а може бути органічно вбудована у процеси, які формуються в межах проєктів цифрової трансформації Державної податкової служби.

Ключовим завданням є синхронізація технічних стандартів обміну даними між відомствами, розробка єдиної моделі ідентифікації платників на основі унікального цифрового ідентифікатора (Digital Tax ID) та правове забезпечення автоматизованого обміну інформацією відповідно до принципів GDPR і директиви DAC7. Таке рішення не лише забезпечить прозорість фіскальних процесів, але й стане важливим кроком у напрямі євроінтеграції, адже створить можливість підключення України до системи автоматичного обміну фінансовими даними Common Reporting Standard (CRS).

Очікуваний результат від імплементації зазначених практик полягає у підвищенні ефективності адміністрування ПДФО у трьох взаємопов'язаних аспектах: організаційному, фінансовому та суспільному. Організаційно

відбудеться перехід від інспекційної до аналітичної моделі управління, що зменшить кількість рутинних операцій та забезпечить гнучкість реагування на нові ризики. Фінансово — це дозволить зменшити рівень недонадходжень до бюджету, що нині за оцінками експертів може сягати 10–15% потенційних надходжень ПДФО. Суспільно це означає, що зросте довіра до податкової системи як до справедливого та прозорого механізму розподілу ресурсів, що є важливою умовою добровільного комплаєнсу.

Таким чином, імплементація запропонованих елементів зарубіжного досвіду має не лише технологічне, а й інституційне значення. Вона сприятиме формуванню нового типу взаємодії між державою і громадянином, де податкова служба виконує не лише контролюючу, а й сервісну функцію, допомагаючи платникам виконувати свої зобов'язання коректно та без надмірного адміністративного тиску. Водночас реалізація зазначених підходів потребує належного правового підґрунтя – насамперед у частині захисту персональних даних, визначення правил відповідальності за обробку інформації та впровадження принципів кібербезпеки.

Імплементація концепції «single taxpayer view» та моделі «predictive compliance» може стати основою для створення в Україні єдиного аналітичного простору адміністрування податків, де процеси прийняття рішень ґрунтуються на достовірних, стандартизованих і взаємопов'язаних даних. Це, у свою чергу, підвищить ефективність адміністрування ПДФО, скоротить обсяги тіньової економіки, зменшить витрати бізнесу та громадян, а також наблизить податкову політику України до європейських стандартів відкритості й відповідальності.

Висновок до розділу 3

Пропозиції щодо напрямів вдосконалення державного управління у сфері оподаткування доходів фізичних осіб на основі міжнародного досвіду дозволяють зазначити:

1. Системна модернізація управління податком на доходи фізичних осіб є ключовою умовою підвищення ефективності функціонування податкової системи України та забезпечення сталого наповнення бюджетів різних рівнів. Дослідження, проведене у межах цього розділу, дозволяє констатувати, що вдосконалення державного управління у сфері оподаткування доходів громадян має базуватись не лише на внутрішніх інституційних реформах, але й на адаптації перевірених міжнародних практик, зокрема країн Європейського Союзу, ОЕСР та Канади. Запропоновані напрями реформування охоплюють як управлінський, так і технологічний виміри адміністрування податку, що створює передумови для підвищення його прозорості, прогнозованості та результативності.

2. Рекомендації, сформовані у пункті 3.1, акцентують увагу на необхідності переходу до моделі *інтелектуального адміністрування податків*, у центрі якої цифровізація управлінських процесів, побудова інтегрованої системи даних про платників та формування нової культури податкової взаємодії між державою і громадянином. Впровадження *єдиного інтегрованого профілю платника*, що акумулює інформацію з Пенсійного фонду України, фінансових установ, банківських систем, фондів соціального страхування та митних баз даних, дозволить забезпечити цілісність податкової інформації й унеможливити дублювання даних або розбіжності між ними. Такий підхід формує аналітичну основу для оперативного моніторингу доходів фізичних осіб і виявлення потенційних податкових ризиків без потреби у надмірних перевірках.

3. Застосування *стандартів міжнародного обміну податковою інформацією CRS/DAC*, що регламентують обмін фінансовими відомостями між державами, створює умови для унеможливлення приховування доходів за кордоном і забезпечує відповідність національної практики адміністрування вимогам прозорості, визначеним ОЕСР та ЄС. Інтеграція цих стандартів у національну податкову інфраструктуру дозволить підвищити якість контролю за доходами громадян, зменшити масштаби тіньової економіки та розширити базу оподаткування без підвищення ставок податків.

4. Особливу роль у підвищенні ефективності адміністрування ПДФО відіграє впровадження *predictive compliance* – технологічного інструменту прогнозування ризиків ухилення від сплати податків на основі алгоритмів машинного навчання. Використання цієї системи дає можливість державним органам проактивно виявляти потенційні порушення, формувати індивідуальні профілі ризику для платників і оптимізувати ресурси податкової служби. Це сприятиме не лише зниженню адміністративного навантаження на добросовісних платників, а й зміцненню довіри до фіскальної системи.

У контексті державного управління, запропоновані заходи забезпечують *підвищення ефективності стратегічного планування* у сфері оподаткування доходів фізичних осіб, оскільки поєднання аналітичних інструментів, системи управління даними (*data governance*) і міжнародних стандартів обміну інформацією створює основу для формування політики на основі доказів (*evidence-based policy*). Завдяки цьому податкові рішення стають більш обґрунтованими, а система адміністрування – орієнтованою на запобігання ризикам, а не на їх постфактум реагування.

5. Імплементация міжнародного досвіду адміністрування ПДФО матиме безпосередній позитивний вплив на ефективність податкової системи України. По-перше, вона сприятиме зростанню податкової дисципліни населення, адже прозорість і прогнозованість процедур стимулюють добровільну сплату податків. По-друге, цифровізація адміністрування дозволить скоротити витрати часу й ресурсів як для платників, так і для контролюючих органів, підвищивши загальну продуктивність податкового апарату. По-третє, розширення можливостей аналітичного моніторингу дасть змогу зменшити частку ухилень від сплати ПДФО, збільшити надходження до державного та місцевих бюджетів і підвищити рівень соціальної справедливості у розподілі податкового навантаження.

Таким чином, реалізація запропонованих у розділі 3 заходів – від побудови інтегрованих інформаційних систем і впровадження технологій машинного навчання до гармонізації з міжнародними податковими стандартами

забезпечить перехід до нової моделі державного управління у сфері оподаткування доходів фізичних осіб, заснованої на аналітичності, довірі та партнерстві між державою і громадянами. У довгостроковій перспективі це стане фундаментом для підвищення фіскальної стабільності, зміцнення бюджетної безпеки та підвищення ефективності адміністрування ПДФО як ключового джерела доходів місцевих бюджетів України.



ВИСНОВКИ

У процесі дослідження *теоретико-організаційних засад державного управління оподаткуванням доходів фізичних осіб* встановлено, що податок на доходи фізичних осіб займає одне з провідних місць у податковій системі України, виконуючи водночас фіскальну та соціальну функції. Як один із ключових бюджетоутворюючих податків, він забезпечує стабільне фінансування державних і місцевих потреб, а також сприяє перерозподілу доходів між різними групами населення. Його значення визначається не лише обсягами надходжень, а й впливом на соціально-економічний розвиток країни, формування рівня добробуту громадян і соціальної справедливості.

Аналіз організаційно-правових засад адміністрування ПДФО засвідчив, що правове регулювання в Україні базується на положеннях Податкового кодексу, який визначає порядок обчислення, нарахування та сплати податку. Аналіз стану, проблем та тенденцій державного управління оподаткування доходів фізичних осіб на загальнодержавному та регіональному рівнях свідчить, що цей податок залишається системоутворюючим елементом бюджетної архітектури України. Його фіскальна роль у 2018-2024 рр. посилилася як у номінальному, так і в реальному вимірах. Незважаючи на вплив пандемічних і воєнних викликів, ПДФО підтвердив свою стабілізуючу функцію у формуванні фінансової спроможності держави та місцевого самоврядування. На регіональному рівні (зокрема на прикладі Хмельницької області) спостерігається аналогічна тенденція. ПДФО залишається основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів і становить понад 60 % у структурі власних доходів громад.

Аналіз чинників, що впливають на ефективність адміністрування ПДФО, виявив системні проблеми, які знижують результативність фіскальної політики. Виявлено низьку результативність податкових перевірок: частка фактичних надходжень від донарахованих сум залишається незначною (менше 10%), що вказує на слабкі місця механізму стягнення та низьку ефективність.

Обґрунтовано необхідність переходу до моделі *інтелектуального адміністрування податків*, у центрі якої цифровізація управлінських процесів,

побудова інтегрованої системи даних про платників та формування нової культури податкової взаємодії між державою і громадянином. Впровадження *єдиного інтегрованого профілю платника*, що акумулює інформацію з Пенсійного фонду України, фінансових установ, банківських систем, фондів соціального страхування та митних баз даних, дозволить забезпечити цілісність податкової інформації й унеможливити дублювання даних або розбіжності між ними. Такий підхід сформує аналітичну основу для оперативного моніторингу доходів фізичних осіб і виявлення потенційних податкових ризиків без потреби у надмірних перевірках. Обґрунтовано підвищення ефективності адміністрування ПДФО через впровадження *predictive compliance* – технологічного інструменту прогнозування ризиків ухилення від сплати податків на основі алгоритмів машинного навчання, що дасть можливість державним органам активно виявляти потенційні порушення, формувати індивідуальні профілі ризику для платників і оптимізувати ресурси податкової служби. Ці заходи забезпечать *підвищення ефективності стратегічного планування* у сфері оподаткування доходів фізичних осіб, оскільки поєднання аналітичних інструментів, системи управління даними (data governance) і міжнародних стандартів обміну інформацією створить основу для формування політики на основі доказів (evidence-based policy). Завдяки цьому податкові рішення стануть більш обґрунтованими, а система адміністрування – орієнтованою на запобігання ризикам, а не на їх реагування постфактум.

Таким чином, реалізація запропонованих заходів – від побудови інтегрованих інформаційних систем і впровадження технологій машинного навчання до гармонізації з міжнародними податковими стандартами забезпечить перехід до оновленої моделі державного управління у сфері оподаткування доходів фізичних осіб, заснованої на аналітичності, довірі та партнерстві між державою і громадянами. У довгостроковій перспективі це стане фундаментом для підвищення фіскальної стабільності, зміцнення бюджетної безпеки та підвищення ефективності адміністрування ПДФО як ключового джерела доходів місцевих бюджетів України.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI (із змінами станом на 2025 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення 11.09.2025).
2. Дем'янчук, О. В. Проблеми тіньової економіки та їх вплив на податкові надходження. *Економіка та держава*. 2023. № 7. С. 14–19.
3. Міністерство фінансів України. Статистика доходів бюджету. URL: <https://mof.gov.ua> (<https://mof.gov.ua> (дата звернення 11.09.2025)).
4. Кучеренко, О. В. Податкова політика та доходи фізичних осіб: сучасні виклики. *Фінанси України*. 2024. № 3. С. 45–57.
5. Головка І. П. Податкове регулювання доходів населення в Україні: монографія. Київ : КНЕУ, 2023. С. 102–115.
6. Сміт. Адам Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй. /пер. з англ. О. Васильєва [та ін.; Київ : Port-Royal, 2001. 594 с.
7. Keynes, J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money. London, 1936. URL: <https://www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory> (дата звернення 11.09.2025).
8. OECD. Taxing Wages 2024. Paris: OECD Publishing, 2024. URL: <https://www.oecd.org/content/oecd/en/search/publications.html> (дата звернення 11.09.2025).
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. (редакція від 01.01.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення 11.09.2025).
10. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення 11.09.2025).
11. Огляд виконання Державного бюджету України на 2024 рік та рекомендації для 2025 року. Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД). URL:

- <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/ohlyad-vykonannya-derzhavnoho-byudzhetu-ukrayiny-na-2024-rik-ta> (дата звернення 11.09.2025).
12. Україна оновила перелік країн, з якими діють угоди про уникнення подвійного оподаткування: що змінилося? *Vizit Юкрейн*. URL: <https://surl.li/wwtrsh> (дата звернення 11.09.2025).
 13. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України. Постанова КМУ № 227 від 06.03.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-п#Text> (дата звернення 16.09.2025).
 14. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата першого звернення 11.09.2025).
 15. Граничні строки подання податкової декларації про майновий стан і доходи. Роз'яснення ДПСУ). URL: <https://tax.gov.ua/deklaratsiyna-kampaniya-2024/granichni-stroki-podannya> (дата звернення 13.09.2025).
 16. Конвенція між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилень стосовно податків на доходи та капітал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_576#Text (дата звернення 13.09.2025).
 17. Сідор М.Ю. Вплив цифровізації на бюджетну систему України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С.467-471.
 18. Богатирьова А. О., Слюніна Т. Л. Податковий контроль за розрахунками з бюджетом за податком на доходи фізичних осіб. *Бізнесінформ*. 2024. № 7. С. 394-401.
 19. Tax Administration 2023. Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies. URL: https://www.oecd.org/en/publications/tax-administration-2023_900b6382-en.html (дата звернення 13.09.2025).

20. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення 13.09.2025).
21. Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення 13.09.2025).
22. Огренич Ю. О., Хапрова Д. В. Теоретичні засади розвитку та здійснення податкового адміністрування в Україні в період covid-19. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія «Економічні науки»*. 2021. №2 (104). С. 30-37.
23. Мельник, О. П., Полухович, І. В., Сторожук, А. О. Вплив цифрової трансформації на податкове адміністрування. *Science and technology today*. 2024. №12. С. 118-126.
24. Дремов, Д. С. Суб'єкти публічного адміністрування у сфері оподаткування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Том 3. № 86. С. 299-305.
25. Чмелик О. В., Гроцький А. А. та ін. Соціальна справедливість у податковій політиці. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2024. Випуск 41. С. 410-414.
26. Юрківський О. Й., Литвинчук О. В. Нейтральність оподаткування та соціальна справедливість як принципи оподаткування в Україні. *Економіка, управління та адміністрування*. 2023. № 3 (105). С. 59–65.
27. Національна стратегія доходів: шлях до прозорості та ефективності податкової системи. URL: <https://rv.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/882793.html> (дата звернення 13.09.2025).
28. Ходжаян А. Модернізація бюджетної політики в межах національної стратегії доходів до 2030 року та її роль у забезпеченні економічної безпеки. *Економічний аналіз*. 2024. Том 34. № 1. С. 326-336.
29. Крисоватий А. І. Підходи до реформування спрощеної системи оподаткування в умовах реалізації національної стратегії доходів до 2030 року. *Фінанси України*. 2024. № 8. С. 7-29.

30. Національна стратегія доходів: шлях до прозорості та ефективності податкової системи. URL: https://rv.tax.gov.ua/media-ark/news_ark/882793.html (дата звернення 13.09.2025).
31. Національна стратегія доходів: шлях до прозорості та ефективності податкової системи. URL: <https://rv.tax.gov.ua/media-ark/newsark/882793.html> (дата звернення 13.09.2025).
32. Росоха О. В., Славкова, А. А. Непрямі податки: фіскальна ефективність в Україні та зарубіжних країнах. *Грааль науки*. 2023. № 27. С. 107-116.
33. Пасічний М. Фіскальна результативність податкової системи України. *Scientia fructuosa*. 2019. Т.119. № 3. С. 116-130.
34. Крисоватий А. І., Валігура В. А. Домінанти гармонізації оподаткування: національні та міжнародні вектори : Монографія. Тернопіль : Підручники і посібники, 2010. 248 с.
35. Національна стратегія доходів: шлях до прозорості та ефективності податкової системи. URL: <https://rv.tax.gov.ua/media-ark/newsark/882793.html> (дата звернення 13.09.2025).
36. Луніна І. Податкова політика України в контексті створення умов для економічного зростання. *Економіка України*. 2000. № 9. С. 37–47.
37. Тіньова економіка: як оцінюється її рівень в Україні та інших країнах. *Слово і діло. Аналітичний портал*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2025/04/15/infografika/ekonomika/tinova-ekonomika-yak-oczinyuyetsya-yiyi-riven-ukrayini-ta-inshyx-krayinax> (дата звернення 17.09.2025)
38. Ставки податку на доходи фізичних осіб та військового збору. ДПСУ. URL : <https://tax.gov.ua/deklaratsiyna-kampaniya-2025/stavki-podatku-na-dohodi-fizichnih-osib> (дата звернення 17.09.2025)
39. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією. Наказ Міністерства Розвитку Громад та Територій України 28.02.2025 № 376. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0380-25#Text> (дата звернення 20.09.2025).

40. Луніна І. В. Фіскальні інструменти розвитку державних фінансів: сучасні тенденції. Київ: Інститут економіки та прогнозування НАН України, 2020. 312 с.
41. Шевчук В. О. Аналіз податкових надходжень у контексті децентралізації: регіональні аспекти. *Фінанси України*. 2022. № 7. С. 45–59.
42. The Global Revenue Statistics Database. URL: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-tax-revenues/brochure-global-revenue-statistics-database.pdf> (дата звернення 20.09.2025).
43. Довідки щодо виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів за відповідний рік. Мінфін. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/Довідка%20...> (дата звернення 20.09.2025).
44. Зведена таблиця індексів споживчих цін за останні роки (%). Мінфін. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/index/inflation> (дата звернення 20.09.2025).
45. Доходи зведеного бюджету України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/income> (дата звернення 21.09.2025).
46. Дема Д.І., Недільська Л. В, Куровська Н.О. Зміни в структурі податку на доходи фізичних осіб під час війни та повоєнний період. *Економіка та суспільство*. 2025. № 71.
47. Узагальнені індикатори структури ПДФО. *Дебет-Кредит*. [Електронний ресурс]. URL: <https://news.dtki.ua/taxation/pdfo/81384-viplacujete-dividendi-fizosobam-zasnovnikam-shho-z-pdfo> (дата звернення 23.09.2025).
48. Звіти Головного управління Державної податкової служби у Хмельницькій області про виконання плану роботи за ... рік. Головне управління ДПС у Хмельницькій області. Сайт. URL: <https://km.tax.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/755745.html> (дата звернення 20.09.2025).
49. Податковий Кодекс. РОЗДІЛ IV. Податок на доходи фізичних осіб. UR : <https://tax.gov.ua/nk/rozdil-iv--podatok-na-dohodi-fizichnih-o>
50. Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies. Tax Administration 2023. URL:

https://www.oecd.org/en/publications/2023/09/tax-administration2023_87655bc9
(дата звернення 20.09.2025).

51. Payroll information to report to HMRC. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/guidance/what-payroll-information-to-report-to-hmrc> (дата звернення 24.09.2025).
52. Comment gérer votre taux de prélèvement à la source. URL: <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/impots-et-fiscalite/gerer-mon-impot-sur-le-revenu/comment-gerer-votre-taux-de> (дата звернення 24.09.2025).
53. How to file your tax return. URL: <https://surl.li/rrkvdc> (дата звернення 24.09.2025).
54. IRS Direct File: File taxes for free directly with IRS. URL: <https://www.irs.gov/filing/irs-direct-file-for-free> (дата звернення 24.09.2025).
55. Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2024 Update. OECD 26.11.2024. URL: https://www.oecd.org/en/publications/2024/11/peer-review-of-the-automatic-exchange-of-financial-account-information-2024-update_af50b473.html (дата звернення 25.09.2025).
56. OECD (2025), Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c076d776-en>
57. Замасло О. Т., Зарівна А. В. Система електронного адміністрування податків в Україні в умовах глобальної цифровізації. *Бізнес Інформ*. 2024. № 4. С. 244–252. DOI: 10.32983/2222-4459-2024-4-244-252.
58. Національна стратегія доходів до 2030 року. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/Національна_стратегія_доходів_2030.pdf (дата звернення 24.09.2025).
59. Мінфін затвердив нову форму об'єднаної звітності з ПДФО та ЄСВ (щомісячне подання). Міністерство фінансів України 03.02.2025. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_zatverdiv_novu_formu_obiednanoi_zvitnosti_z_pdfo_ta_iesv-5005 (дата звернення 25.09.2025).
60. Трещов М. М. Імплементація Common Reporting Standard задля автоматичного обміну податковою інформацією в Україні. *Проблеми*

- сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2025. № 15 (2). DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2025-15-02-06>
61. Латковський П. Деякі аспекти функціонування Електронного кабінету платника податків в контексті цифровізації податкової системи України. *Право та інноваційне суспільство*. 2024. № 2(23). DOI: [https://doi.org/10.37772/2309-9275-2024-2\(23\)-7](https://doi.org/10.37772/2309-9275-2024-2(23)-7)
 62. CRS (Загальний стандарт звітності): інформаційна сторінка. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/crs-578> (дата звернення 26.09.2025).
 63. Середня зарплата в Україні. Мінфін. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/salary/average> (дата звернення 26.09.2025).
 64. Закон(и) про Державний бюджет України 2018–2020 – сторінки й додатки на zakon.rada.gov.ua
 65. Доходи держбюджету України. Мінфін України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income> (дата звернення 24-29.09.2025).
 66. Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies. Paris: OECD, 2024, розд. 10 («Cost of collection»). URL : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/11/tax-administration_-2024_5c4606e4/2d5fba9c-en.pdf (дата звернення 30.09.2025).
 67. Нові форми звітності з ПДФО та ЄСВ – подача розрахунків щомісяця до 20 числа. Роз’яснення ДПС України. 10.02.2025. URL: <https://tax.gov.ua/media-tsentr/novini/868501.html>
 68. Біліченко А. П. Аналіз впливу контрольно-перевірочної роботи на результати діяльності державної податкової служби. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2022. № 2 (33). С. 15-19.
 69. Звіт ради бізнес-омбудсмена «податкові перевірки: перевіряй, але довіряй»: огляд та рефлексія. Медіацентр Україна — Укрінформ”. URL:

- <https://azones.law/analytics/zvit-rady-biznes-ombudsmena-podatkovy-perevirky-pereviryaj-ale-doviryaj-oglyad-ta-refleksiya>
70. Національна стратегія доходів 2024–2030. Міністерство фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy.Pdf> (дата звернення 24.09.2025).
 71. З 6 лютого 2025 р. діє нова форма щомісячної єдиної звітності. ДТ-Клуб. URL : <https://news.dtki.ua/accounting/reposts/95740-uvaga-z-6-liutogo-2025-roku-dije-nova-forma-shhomisiacnoyi-jedinoyi-zvitnosti-z-pdf-vz-ta-jesv>
 72. Порядок функціонування Е-кабінету. Мінфін, наказ №637 від 14.07.2017. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0942-17>
 73. Рішенням уряду запроваджено обмін даними через ІАС «LOGICA». ДТ-Клуб. URL : <https://news.dtki.ua/state/other/102773-risenniam-uriadu-zaprovadzeno-obmin-podatkovoiu-informacijeu-pro-fizicnix-osib-cerez-ias-logica>
 74. Tax Administration 2025. OECD. URL : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/tax-administration-digitalisation-and-digital-transformation-initiatives_87f43a78/c076d776-en.pdf
 75. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Tax Administration 2025: Digital Transformation and Data-Driven Compliance*. Paris : OECD Publishing, 2025.
 76. European Commission. *Future of Taxation in the EU: Building a Data-Driven Administration*. Brussels : EC, 2024. URL : https://taxation-customs.ec.europa.eu/index_en?prefLang=uk
 77. Demchyshak N., Paslavskaya R. Digitalization of the tax administration system in ukraine: features, problems and prospects. *Transformation of the economic system in the context of information technology challenges*. 2024. URL : <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/467/12561/2625>
 78. Тоашевська О.В. Роль державного управління в забезпеченні фіскальної ефективності та соціальної справедливості оподаткування. . *Світ наукових досліджень* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Випуск 45. 21-22.10. 2025. URL: <https://www.economy-confer.com.ua/full-article/6453/>

ДОДАТКИ



РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ФІСКАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ ОПОДАТКУВАННЯ

09.10.2025 10:26

Автор: **Томашевська Ольга Валеріївна**, магістрант, **Донецький національний університет імені Василя Стуса**

[16. Державне управління;]

Фіскальна ефективність є необхідною умовою для виконання державою її функцій: фінансування охорони здоров'я, освіти, соціального захисту. Але зосередженість лише на фіскальному аспекті без уваги до соціальних аспектів може призвести до соціального дисбалансу, зниження довіри населення до влади, росту ухилення від оподаткування та посилення нерівності. Водночас, надмірна орієнтація лише на соціальну справедливість, наприклад, через занадто великі пільги або зниження податків, може підірвати доходну базу держави, призвести до бюджетного дефіциту чи зростання запозичень.

У контексті України баланс між фіскальною ефективністю та соціальною справедливістю має особливе значення через ряд факторів: високу частку тіньової економіки, значну нерівність доходів серед регіонів, економічні й соціальні потрясіння, що супроводжуються війною, інфляцією та змінами законодавства. Одним із головних викликів є невідповідність між проголошеними принципами і реальним застосуванням стандартів оподаткування, зокрема через законодавчі прогалини в частині нейтральності ставок та обмежених можливостей для соціальних вирахувань [1].

Сучасна теорія податків виділяє три основні напрями оцінки ефективності:

- 1) економічна нейтральність – податкова система не повинна значно змінювати стимули для праці, заощаджень та інвестицій;
- 2) фіскальна результативність – повнота збору податків і стабільність надходжень, що дозволяє державі планувати витрати та фінансові програми;
- 3) адміністративна ефективність – мінімізація витрат податкових органів і платників податків на адміністрування та звітність.

Поряд із забезпеченням належного рівня фіскальної ефективності важливим завданням державного управління стає дотримання принципу соціальної справедливості. Адже податкова система не може обмежуватися виключно наповненням бюджету, вона має враховувати рівень добробуту громадян та суспільні очікування. Однак ефективність податкової системи не може розглядатися у відриві від соціальної складової, адже надмірне податкове навантаження без урахування рівня доходів населення підриває довіру до держави.

У сучасній науковій літературі виділяють два базові підходи до соціальної справедливості у сфері оподаткування: горизонтальна справедливість – платники з однаковими доходами повинні сплачувати однакові податки; вертикальна справедливість – платники з вищими доходами мають робити більший внесок у фінансування суспільних потреб, що реалізується через прогресивну шкалу оподаткування. Ці підходи поєднують економічні аспекти (розподіл податкового тягаря) й соціально-етичні категорії (довіра до держави, відчуття рівності). Важливо, що прагнення до соціальної справедливості в оподаткуванні не повинно підривати його фіскальну ефективність. З одного боку, надмірно високі ставки податку зменшують стимули до праці й інвестицій, сприяють приховуванню доходів, з іншого – надто низькі ставки створюють ризик бюджетного дефіциту. Теоретичний баланс досягається через оптимальне поєднання принципу справедливості з економічною доцільністю [2].

Податкова система в сучасній державі не зводиться лише до інструменту акумулювання фінансових ресурсів. Вона є також важливим механізмом соціального регулювання, через який здійснюється перерозподіл національного доходу, вирівнювання нерівностей та підтримка соціально вразливих верств населення. У цьому контексті державне управління виступає

ключовим інструментом узгодження фіскальної ефективності та соціальної справедливості у сфері оподаткування доходів фізичних осіб.

Узгодження інтересів держави та платників податків можливе завдяки системі податкової політики, що включає: формування справедливих ставок оподаткування, які забезпечують як надходження до бюджету, так і врахування соціальної ролі податків; встановлення податкових пільг і відрахувань, спрямованих на підтримку соціально незахищених груп населення; застосування прогресивної шкали оподаткування у країнах з високим рівнем доходів населення (досвід держав ЄС, ОЕСР); розробку механізмів боротьби з ухиленням від сплати податків, що підвищує довіру до податкової системи [3].

Висновки. Проблеми забезпечення фіскальної ефективності та соціальної справедливості в Україні взаємопов'язані. Недосконалість адміністрування та обмежена прогресивність шкали знижують ефективність наповнення бюджету, а відсутність дієвих механізмів перерозподілу посилює соціальну нерівність. Дослідження ролі державного управління в забезпеченні фіскальної ефективності та соціальної справедливості оподаткування дозволяє дійти висновку про те, що ця роль полягає у пошуку та підтриманні балансу між завданнями наповнення бюджету та забезпеченням соціальної рівноваги в суспільстві.

Список літератури:

1. Юрківський О. Й., Литвинчук О. В. Нейтральність оподаткування та соціальна справедливість як принципи оподаткування в Україні. Економіка, управління та адміністрування. 2023. № 3 (105). С. 59–65.
2. Росоха О. В., Славкова, А. А. Непрямі податки: фіскальна ефективність в Україні та зарубіжних країнах. Грааль науки. 2023. № 27. С. 107-116.
3. Крисоватий А. І., Валігура В. А. Домінанти гармонізації оподаткування: національні та міжнародні вектори : Монографія. Тернопіль: Підручники і посібники, 2010. 248 с.

Науковий керівник: Прямухіна Наталія Валентинівна, доктор економічних наук, професор, Донецький національний університет імені Василя Стуса

ДЕКЛАРАЦІЯ

про дотримання академічної доброчесності

Я, _____

Повністю вказується ПІБ та статус (освітня (освітньо-наукова) програма – для здобувачів вищої освіти, назва кваліфікаційної роботи)

що нижче підписалась/підписався, розуміючи та підтримуючи загальновизнані засади справедливості, доброчесності та законності,

ЗОБОВ'ЯЗУЮСЬ:

дотримуватися принципів та правил академічної доброчесності, що визначені законодавством України, локальними нормативними актами Донецького національного університету імені Василя Стуса, положеннями, правилами, умовами, визначеними іншими суб'єктами, та не допускати їх порушення.

ПІДТВЕРДЖУЮ:

що мені відомі положення статті 42 Закону України «Про освіту»;
що у даній роботі не представляла/представляв чийсь роботи повністю або частково як свої власні. Там, де я скористалася/скористався працею інших, я зробила/зробив відповідні посилання на джерела інформації;
що дана робота не передавалась іншим особам і подається вперше, не порушує авторських та суміжних прав закріплених статтями 21-25 Закону України «Про авторське право та суміжні права», а дані та інформація не отримувались в недозволений спосіб.

УСВІДОМЛЮЮ:

що ця робота може бути перевірена університетом на плагіат або інші порушення академічної доброчесності, в тому числі з використанням спеціалізованих сервісів;

що у разі порушення академічної доброчесності, до мене можуть бути застосовані процедури, передбачені законодавством України та Кодексом академічної доброчесності та корпоративної етики Донецького національного університету імені Василя Стуса, іншими локальними нормативними актами університету, та я можу бути притягнута/притягнутий до академічної відповідальності.

(дата)

(підпис)

