

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-6-4>

Барвіненко В. Д.,
доктор юридичних наук

ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ І ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: МУНІЦИПАЛЬНІ ДОСЛІДЖЕННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗРОБОК РАДИ ЄВРОПИ

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT: MUNICIPAL RESEARCH IN THE CONTEXT OF THE COUNCIL OF EUROPE'S DEVELOPMENTS

На сучасному етапі в українській літературі питання цифровізації публічного управління у цілому та проблема застосування штучного інтелекту у повсякденній діяльності органів місцевого самоврядування є таким, що привертає увагу дослідників у сферах як технічних, так і гуманітарних наук. У сфері гуманітарних наук досліджень проблеми застосування штучного інтелекту у повсякденній діяльності органів місцевого самоврядування муніципально-правового спрямування майже немає (наявні роботи стосуються здебільшого використання ШІ особами, які знаходяться на службі в органах місцевого самоврядування). А тому наукові розробки у цій сфері представляють собою перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

Зараз наявні в Україні дослідження охоплюють деякі з питань, які дискутуються на заходах Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Але багато з них поки що не знайшли свого відображення в муніципально-правових розробках українських вчених. У той же час, досвід країн-членів Ради Європи демонструє, що вони є важливим орієнтиром у розробці правових інструментів, спрямованих на регулювання впровадження ШІ. Публікації Конгресу місцевих і регіональних влад з цього питання демонструють важливість міждисциплінарного підходу, що поєднує технології, права людини та місцеве самоврядування (адже штучний інтелект не лише є технічним інструментом, але й викликає потребу у створенні нових юридичних механізмів, які забезпечать гармонійне впровадження інновацій на місцевому рівні). Резюмовано, що Конгрес місцевих та регіональних влад поки що лише збирає кращі практики з цього питання, – але досі не запропонував своїх документів обов'язкового (або навіть лише рекомендаційного) характеру. Конгрес аналізує можливості застосування ШІ за кожним з напрямів, які визнав пріоритетним на даному етапі – так, штучний інтелект аналізувався у контексті принципів сталого розвитку для досягнення Цілей сталого розвитку (SDGs), у контексті подальшого залучення молоді до участі у місцевому самоврядуванні тощо.

Ключові слова: муніципальне управління, територіальний колектив, права особистості, права людини, права громадянина, територіальна громада, європейські стандарти, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи.

At the present stage in Ukrainian literature, the issue of digitalisation of public administration in general and the problem of applying artificial intelligence in the everyday activities of local self-government bodies is one that attracts the attention of researchers in both the fields of engineering and the humanities. In the humanities, there are almost no studies on the problem of using artificial intelligence in the daily activities of local governments in the area of municipal law (the available works mainly concern the use of AI by persons employed by local governments). Therefore, scientific developments in this area represent prospects for further research in this field.

Currently, the research available in Ukraine covers some of the issues discussed at the events of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. However, many of them have not yet been reflected in the development of municipal law by Ukrainian scholars. At the same time, the experience of the member states of the Council of Europe shows that they are an important reference point in the development of legal instruments aimed at regulating the introduction of AI.

The publications of the Congress of Local and Regional Authorities on this issue demonstrate the importance of an interdisciplinary approach combining technology, human rights and local self-government (since artificial intelligence

is not only a technical tool, but also requires the creation of new legal mechanisms that will ensure the harmonious implementation of innovations at the local level). In conclusion, the Congress of Local and Regional Authorities is only collecting best practices on this issue, but has not yet proposed any binding (or even only recommendatory) documents. The Congress analyses the possibilities of using AI in each of the areas it has identified as priorities at this stage – for example, artificial intelligence has been analysed in the context of the principles of sustainable development to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs), in the context of further involving young people in local government, etc.

Key words: *municipal government, territorial collective, individual rights, human rights, citizens' rights, territorial community, European standards, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.*

Постановка проблеми. Тематика впровадження штучного інтелекту (ШІ) у діяльність органів місцевого самоврядування стає дедалі актуальнішою у сучасних умовах цифрової трансформації суспільства. Унікальна роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні прав людини і громадянина (особистості), їхніх гарантій і водночас – реалізація цілей сталого розвитку вимагає адаптації їхньої діяльності до викликів і можливостей, які створює ШІ. У країнах-членах Ради Європи спостерігається зростання інтересу до інтеграції ШІ в управлінські процеси на місцевому рівні у цілому та в органах місцевого і регіонального самоврядування зокрема, однак ця сфера все ще залишається недостатньо врегульованою (навіть документами рекомендаційного характеру).

Україна, яка активно реформує свою систему місцевого самоврядування, стикається з низкою проблем у цій галузі. Серед них – відсутність чітких правових стандартів, недостатній рівень цифрової інфраструктури та обмежені ресурси для впровадження інноваційних рішень. Водночас стандарти та рекомендації Ради Європи можуть стати важливим орієнтиром для вирішення цих питань. Стандарти Ради Європи, такі як Європейська хартія місцевого самоврядування, та напрацювання Конгресу місцевих і регіональних влад пропонують цінні підходи для інтеграції ШІ в діяльність органів місцевого самоврядування. Ці стандарти спрямовані на забезпечення прозорості, ефективності та дотримання прав людини у процесах цифровізації управління.

Актуальність теми також визначається необхідністю забезпечення балансу між використанням ШІ для автоматизації процесів і захистом основоположних прав людини. Це особливо важливо в умовах реконструкції територіальних громад після військової агресії та продовження реалізації реформи децентралізаційної реформи.

Таким чином, дослідження можливостей адаптації стандартів Ради Європи до українських реалій та аналіз кращих практик країн-членів у сфері використання ШІ є ключовими для створення сучасної, інноваційної системи місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання того, як ШІ може бути задіяний у повсякденному функціонуванні органів місцевого самоврядування поки що не знайшло свого висвітлення в аналізувалися на рівні статей у фахових часописах, але часто автори цих статей не є фахівцями з юридичних наук – слід відмітити роботи С. Квітки, Н. Новіченко, О. Бардах, інших (дивись, наприклад, [1–4]), автор цієї статті також писав про питання в одній зі своїх публікацій [5]. Але, існуючих напрацювань небагато. Таким чином, цей напрям у функціонуванні органів місцевого самоврядування потребує свого подальшого дослідження з метою узагальнення стану розробленості та відповідності його сучасним європейським кращим практикам (які традиційно узагальнюють органи Ради Європи).

Метою статті є аналіз напрямів досліджень українських вчених та порівняння їх з напрацюваннями Ради Європи щодо того, як ШІ може бути використаний у роботі органів місцевого самоврядування.

Основний текст. На сучасному етапі українські публікації про можливості застосування ШІ при здійсненні місцевого самоврядування є доволі «різнобарвними». Поки що ця сфера бурхливо розвивається, і наявні розробки як фахівців з технічних, так і з гуманітарних наук.

Науковці досліджують потенціал використання ШІ для оптимізації адміністративних процесів, підвищення прозорості прийняття рішень та вдосконалення комунікації між громадянами і органами публічної влади у цілому (та органами місцевого самоврядування зокрема). Особливу увагу приділяють впро-

вадженню алгоритмів машинного навчання для аналізу «великих даних» (*big data*), прогнозування соціально-економічних показників і моніторингу ефективності функціонування органів публічної влади.

З точки зору технічних можливостей та перспектив привертає увагу стаття О. Карпенка, Н. Васюк та А. Ойсман «Штучний інтелект як цифровий інструмент для проектного підходу в публічному управлінні та місцевому самоврядуванні» (англійською мовою).

Ця стаття є цінною для юристів, які спеціалізуються у сфері муніципального права, оскільки вона пропонує комплексний підхід до інтеграції технологій штучного інтелекту у практику місцевого самоврядування. Використання таких інноваційних рішень, як DSS-системи, блокчейн-управління та цифрові платформи, відкриває нові можливості для забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Стратегічне планування та аналіз ризиків, що базуються на алгоритмах штучного інтелекту, сприяють зменшенню правових ризиків та конфліктів у процесі прийняття управлінських рішень. Крім того, персоналізована комунікація та автоматизація адміністративних процесів дозволяють підвищити якість надання публічних послуг (що є ключовим елементом реалізації прав громадян на місцевому рівні). У статті також запропоновано алгоритм адаптації штучного інтелекту, що може стати корисним практичним інструментом для розробки муніципальних документів програмного характеру з урахуванням сучасних викликів [6].

У сфері гуманітарних наук слід відмити монографічну роботу фахівця з публічного управління та адміністрування Н. В. Новіченко на тему «Цифрові компетентності публічних службовців» (дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії, яка була успішно захищена у 2023 р.).

Ця дисертація представляє інтерес для фахівців-юристів, які спеціалізуються у сфері муніципального права, оскільки її автор досліджує інноваційний підхід до цифрової трансформації публічного управління, зокрема через розвиток цифрових компетентностей публічних службовців. Таким чином, у роботі акцентується увага на ключових аспектах

застосування штучного інтелекту, цифрового врядування та управління даними, що мають пряме відношення до модернізації діяльності органів місцевого самоврядування.

Особливе значення для фахівців з муніципального права України мають висновки щодо бар'єрів та викликів цифрової трансформації, а також рекомендації Н.В. Новіченко з розвитку цифрових компетентностей, викладені в роботі. Вони надають інструментарій для підвищення прозорості, підзвітності та ефективності правового регулювання на місцевому рівні. Крім того, дослідження визначає напрями вдосконалення цифрового планування, адміністрування та впровадження так званих «цифрових робочих місць», що (на думку Н.В. Новіченко, [3, с. 19]) сприятиме підвищенню якості публічних послуг і забезпеченню дотримання прав громадян на рівні взаємодії з органами місцевого самоврядування. Таким чином, аналізована дисертація пропонує теоретичну та практичну базу для фахівців, які прагнуть інтегрувати цифрові інструменти у правову діяльність органів місцевого самоврядування, та є внеском у роботу юристів, спрямовану на те, щоб адаптувати муніципальне право України до умов цифрової епохи.

У процесі адаптації муніципального законодавства України до умов цифрової епохи важливо зважувати не лише на технічні та інші можливості, які надає цифровізація (як у роботах, процитованих вище), але й на європейський досвід у цій сфері.

На сучасному етапі відповідний досвід узагальнюють та розповсюджують як органи Європейського Союзу, так і органи Ради Європи.

У Раді Європи відповідні повноваження покладені на Конгрес місцевих і регіональних влад. Конгрес у своїй діяльності опікується різними аспектами повсякденного функціонування органів місцевого самоврядування (за термінологією Ради Європи – органів місцевого та регіонального самоврядування).

В документах Конгресу перші згадки про штучний інтелект датуються 2019 роком. Хронологічно першим є документ під назвою "Повідомлення Президента Палати місцевих органів влади" (*Communication of the President of the Chamber of Local Authorities*), що пред-

ставляє виступ Ксав'є Кадоре, Президента Палати місцевих органів влади, на 37-й сесії Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, що відбулася 29–31 жовтня 2019 року в Страсбурзі [7]. У цілому, у своєму виступі Х. Кадоре підсумовує досягнення Палати за рік свого президентства та окреслює пріоритети на майбутнє. Для юристів, які спеціалізуються на муніципальному праві, цей документ є цінним джерелом інформації про сучасні виклики та пріоритети місцевого самоврядування в Європі. Він висвітлює актуальні проблеми, такі як цифрова трансформація, розвиток «розумних міст» та забезпечення належних умов праці для депутатів місцевих рад та осіб, що знаходяться на муніципальній службі (адже ці питання мають безпосередній вплив на правове регулювання та практику місцевого самоврядування).

На думку Х. Кадоре, штучний інтелект стає важливим інструментом у цифровій трансформації місцевого самоврядування. Його використання дозволяє автоматизувати рутинні адміністративні процеси, покращити прогнозування ризиків та оптимізувати розподіл ресурсів. Водночас інтеграція штучного інтелекту ставить перед органами місцевого самоврядування нові етичні та юридичні виклики, такі як забезпечення рівного доступу до цифрових послуг, недопущення дискримінації в алгоритмах та дотримання прав громадян у процесі цифрової взаємодії. Вивчення цих питань є нагальним для юристів, які займаються муніципальним правом, оскільки саме вони можуть формулювати рекомендації щодо впровадження новітніх технологій відповідно до правових стандартів Ради Європи та принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [7]. Варто, однак, відмітити, що Конгрес місцевих та регіональних влад поки що лише збирає кращі практики з цього питання, – але досі не запропонував своїх документів обов'язкового (або навіть лише рекомендаційного) характеру.

З аналізованого документу очевидно, що цифрова трансформація місцевого самоврядування в Європі є ключовим напрямом розвитку, що відповідає викликам сучасності (такий висновок можна зробити з огляду на відсоток часу свого виступу, який Х. Кадоре приділив цьому питанню). У своїй промові Президент Палати місцевих органів влади наголошує на

важливості впровадження інноваційних підходів, таких як "розумні міста", які спрямовані на оптимізацію управлінських процесів, підвищення ефективності надання послуг та забезпечення сталого розвитку громад. На його думку, ці ініціативи вимагають не лише фінансових інвестицій, а й нормативно-правової підтримки для створення сприятливого середовища для технологічних інновацій. Для правників це означає необхідність адаптації правової бази до нових викликів, пов'язаних із захистом даних, забезпеченням прозорості та відповідальності органів місцевого самоврядування (детальніше дивись, наприклад, [8]).

Зокрема, питання розвитку «розумних міст» та цифрової трансформації є актуальними в контексті впровадження штучного інтелекту в місцеве самоврядування. Юристи можуть використовувати цей документ для аналізу правових аспектів впровадження новітніх технологій у муніципальне управління та розробки рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правової бази в цій сфері (наприклад, [9; 10]). Таким чином, аналізований документ надає глибоке розуміння сучасних тенденцій та викликів у сфері місцевого самоврядування, що є надзвичайно корисним для фахівців у галузі муніципального права.

Найновіші підсумки досліджень органів Ради Європи у цілому та Конгресу місцевих і регіональних влад зокрема з питань можливостей та перспектив застосування штучного інтелекту органами місцевого самоврядування були оприлюднені на круглому столі «Місцеві інновації для посилення місцевої влади» (відбувся у вересні 2024 року у м. Страсбург). Перелік тем та стислий зміст доповідей розміщено у секції «Новини» на офіційному вебсайті Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (далі – Конгрес), акцентує увагу на важливості використання інноваційних технологій для вирішення викликів сучасного суспільства та підвищення якості життя на місцевому рівні. У ньому представлено підходи до застосування інновацій у сфері місцевого самоврядування, зокрема цифрових технологій, таких як штучний інтелект (ШІ).

По-перше, з точки зору конституційно-правових і муніципально-правових досліджень важливим є те, що цей Круглий стіл почала

заступниця постійного доповідача Конгресу з прав людини (*Deputy Permanent Rapporteur on human rights*). З інституційної точки зору це важливо, адже участь заступниці постійного доповідача Конгресу з прав людини підкреслює, що обговорення питань цифрової трансформації та штучного інтелекту відбувається в контексті прав людини. Це свідчить про офіційне визнання проблематики цифрових технологій на рівні Конгресу (адже конвенцій, хартії та / або рекомендаційних документів з цього питання Конгрес ще не приймав).

У ході Круглого столу учасники обговорили роль інновацій у розвитку територіальних громад. Вони дійшли згоди у тому, що інновації, зокрема цифрові технології, є фундаментом для вирішення соціальних та екологічних викликів (дивись, наприклад, [11–12]). ШІ згадується як один із ключових інструментів, здатних покращити прийняття рішень через аналіз великих обсягів даних, автоматизацію управлінських процесів та адаптацію до потреб членів територіальних громад. У тексті огляду Круглого столу, зокрема, зазначено, що «інновації дозволяють нам працювати ефективніше, зменшувати бюрократію та створювати інклюзивні рішення для всіх верств населення» [13]. Для юристів це означає необхідність створення правових механізмів, які гарантують етичне впровадження цих інструментів у місцевому самоврядуванні.

Важливим для фахівців з муніципального права є й те, що на Круглому столі штучний інтелект аналізувався у контексті принципів сталого розвитку. А саме, увагу учасників привернуло використанні інновацій для досягнення Цілей сталого розвитку (SDGs). Учасники Круглого столу узагальнили, що ШІ може бути використаний для: оптимізації споживання енергії та ресурсів; підтримки «розумного»

управління транспортною та інфраструктурною системами; покращення комунікацій між населенням та органами місцевого самоврядування. Було наведено такий приклад: впровадження алгоритмів машинного навчання дозволяє органам місцевого самоврядування розробляти довгострокові стратегії сталого розвитку з урахуванням екологічних, соціальних і економічних чинників.

Також, на Круглому столі були молодіжні представники органів місцевого самоврядування, залучення яких до вирішення питань місцевого значення входить до числа пріоритетів Конгресу у поточному році. Для них питання ШІ були зрозумілими та особливо цікавими. А отже, можна зробити висновок, що подальше залучення молоді до місцевого самоврядування може здійснюватися також за допомогою обговорення питань, пов'язаних з застосуванням ШІ на благо територіальній громаді.

Висновки. Зараз наявні в Україні дослідження охоплюють деякі з питань, які дискутуються на заходах Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Але багато з них поки що не знайшли свого відображення в муніципально-правових розробках українських вчених. У той же час, досвід країн-членів Ради Європи демонструє, що вони є важливим орієнтиром у розробці правових інструментів, спрямованих на регулювання впровадження ШІ. Публікації Конгресу місцевих і регіональних влад з цього питання демонструють важливість міждисциплінарного підходу, що поєднує технології, права людини та місцеве самоврядування (адже штучний інтелект не лише є технічним інструментом, але й викликає потребу у створенні нових юридичних механізмів, які забезпечать гармонійне впровадження інновацій на місцевому рівні).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Квітка С., Новіченко Н., Бардах О. Штучний інтелект у муніципальному управлінні: вектори розвитку. *Аспекти публічного управління*. 2021. № 9. С. 85–94.
2. Amelicheva, L., Martyniuk, O., Pyroha, I., Qaracayev, C., Myroshnychenko, V. Implementation of constitutional human rights and social guarantees of security in the context of digitalization. *Amazonia Investiga*. 2021. № 10 (45). P. 265–271.
3. Новіченко Н. В. Цифрові компетентності публічних службовців. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Міністерство освіти і науки України, Дніпро, 2023. 232 с.
4. Мішина Н.В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154–160.

5. Barvinenko, V., Mishyna, N., & Qaracayev, C. (2023). Ukrainian local government and Council of Europe's standards: human rights protection and decentralisation at the times of militarisation. *Baltic Journal of Economic Studies*, 9(4), 31–36.
6. Karpenko O., Vasiuk N., Osmak A. Artificial Intelligence as A Digital Tool for The Project Approach in Public Administration and Local Governance. *Strategy of Economic Development of Ukraine*. 2024. № 55. С. 89–200.
7. Communication Of the President of The Chamber of Local Authorities Xavier Cadoret. 30 October 2019. Chamber of Local Authorities, CPL37(2019)01. URL: <https://rm.coe.int/0900001680989759>
8. Новіченко Н. В. Цифрові компетентності депутатів місцевих рад в системі компетентностей людини у ХХІ ст. Теоретичні та практичні аспекти формування компетентності депутатів місцевих рад України : монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородин [та ін.] ; за наук. ред. І. В. Шпекторенка. Дніпро : ГРАНІ, 2021. С. 227–231.
9. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація територіальних мікроколективів. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том 27. Одеса, 2020. С. 104–109.
10. Новіченко Н. В. Розвиток цифрових компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування. «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості». Тези доповідей Четвертої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 10 грудня 2020 р.). Київ: АПСВТ, 2020. С. 135–137.
11. Лєгеца Ю.О. Проблеми нормативно-правового забезпечення відносин у сфері електроенергетики як складової права на безпечне довкілля: досвід ФРН та України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 8. С. 190–192.
12. Лєгеца Ю.О Свобода та розумність як правові цінності сучасного цифрового європейського суспільства. *Law. State. Technology*. 2024. № 3. С. 9–13.
13. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Innovation to help us live together better. 24 September 2024. URL: <https://www.coe.int/de/web/congress/-/innovation-to-help-us-live-together-better>