

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2025.2>**В. Д. Барвіненко**

доктор юридичних наук,
професор кафедри публічного управління та регіоналістики
Національного університету «Одеська політехніка»
orcid.org/0000-0001-9471-1134

ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У СИСТЕМІ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРАВОВІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕГУЛЮВАННЯ

Автором здійснено аналіз концептуального підґрунтя у сфері застосування штучного інтелекту в місцевому самоврядуванні (на матеріалах Концепції розвитку електронної демократії в Україні). У статті розкрито потенціал застосування технологій штучного інтелекту в системі місцевого самоврядування в Україні, зокрема у контексті цифровізації адміністративних процесів, оптимізації управлінських рішень та підвищення прозорості взаємодії між органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад. На підставі аналізу програмного документу у цій сфері з'ясовано, що впровадження ШІ потребує не лише технічного, а й нормативно-правового супроводу, зокрема у питаннях захисту персональних даних, відповідальності за дії автономних систем та забезпечення кібербезпеки. Сформульовано висновок, що розвиток правового регулювання ШІ на рівні місцевого самоврядування має стати частиною загальної стратегії цифрової трансформації держави – Концепція не містить достатньо програмних положень для цього. Виявлено, що особливої уваги потребує формування доктринальної бази, яка б враховувала специфіку місцевого самоврядування, принципи демократичної участі та захист прав членів територіальної громади.

Резюмовано, що, попри стрімкий розвиток цифрових рішень на місцевому рівні, українське законодавство не містить чіткого нормативного регулювання використання технологій штучного інтелекту в системі місцевого самоврядування. Констатовано, що відсутність визначених правових механізмів створює ризики правової невизначеності, дискримінації та обмеження прав громадян при взаємодії з цифровими інструментами, та наголошено, що все більш активне використання ШІ в діяльності органів місцевого самоврядування порушує низку правових питань, що стосуються меж відповідальності, прозорості алгоритмів, захисту персональних даних, прав людини та рівного доступу до цифрових сервісів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальне управління, територіальний колектив, цифровізація, штучний інтелект, територіальна громада.

Barvinenko V. D. ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT: LEGAL CHALLENGES AND PROSPECTS FOR REGULATION

The author analysed the conceptual basis in the field of application of artificial intelligence in local self-government (based on the materials of the Concept of Development of Electronic Democracy in Ukraine). The article reveals the potential of application of artificial intelligence technologies in the local self-government system in Ukraine, in particular in the context of digitalization of administrative processes, optimization of management decisions and increasing transparency of interaction between local self-government bodies and members of territorial communities. Based on the analysis of the program document in this area, it was found that the implementation of AI requires not only technical, but also regulatory and legal support, in particular in matters of personal data protection, responsibility for the actions of autonomous systems and ensuring cybersecurity. The conclusion is formulated that the development of legal regulation of AI at the level of local self-government should become part of the overall strategy of the state's digital transformation – the Concept does not contain enough program provisions for this. It was found that special attention needs to be paid to the formation of a doctrinal base that would take into account the specifics of local self-government, the principles of democratic participation and the protection of the rights of members of the territorial community.

It is summarized that, despite the rapid development of digital solutions at the local level, Ukrainian legislation does not contain clear regulatory regulation of the use of artificial intelligence technologies in the local self-government system. It is stated that the absence of specific legal mechanisms creates risks of legal uncertainty, discrimination and restrictions on the rights of citizens when interacting with digital tools, and it is emphasized that the increasingly active use of AI in the activities of local self-government bodies raises a number of legal issues related to the boundaries of responsibility, transparency of algorithms, protection of personal data, human rights and equal access to digital services.

Key words: local self-government, municipal administration, territorial collective, digitalization, artificial intelligence, territorial community.

Постановка проблеми. У сучасних умовах цифрової трансформації органи місцевого самоврядування дедалі активніше впроваджують інно-

ваційні технології для покращення якості надання публічних послуг, оптимізації управлінських процесів та забезпечення відкритості і підзвіт-

ності влади. Одним із ключових технологічних рішень, що знаходить застосування на місцевому (муніципальному) рівні, є штучний інтелект (ШІ). Йдеться не лише про автоматизацію процедур, а й про аналітичні інструменти для планування бюджету, управління трафіком, реагування на запити членів територіальних громад тощо. Водночас активне використання ШІ в діяльності органів місцевого самоврядування порушує низку правових питань, що стосуються меж відповідальності, прозорості алгоритмів, захисту персональних даних, прав людини та рівного доступу до цифрових сервісів.

Незважаючи на стрімкий розвиток цифрових рішень на місцевому рівні, українське законодавство не містить чіткого нормативного регулювання використання технологій штучного інтелекту в системі місцевого самоврядування. Відсутність визначених правових механізмів створює ризики правової невизначеності, дискримінації та обмеження прав громадян при взаємодії з цифровими інструментами. Також актуальним є питання нормативного статусу ШІ як інструмента в управлінні та ролі органів та посадових осіб місцевого самоврядування у формуванні політики щодо етично й юридично обґрунтованого застосування інтелектуальних технологій. Отже, постає необхідність правового аналізу зазначених питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поки що фахівці з публічного права не присвячували монографічних досліджень проблемам ШІ у місцевому самоврядуванні; існують лише статті з цього питання (дивись, наприклад [1; 2]), а також про ШІ зазначається у монографічних дослідженнях, але поки що не на рівні розділів, підрозділів (дивись, наприклад, [3]). Більш активними в аналізі цього напрямку розвитку науки є фахівці за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Так, прикладами можуть бути успішно захищені у 2023 році дисертації Н.І. Пискохи на тему «Цифрове врядування в органах місцевого самоврядування» (метою дослідження є «обґрунтування комплексу концептуальних положень щодо впровадження цифрового врядування в органах місцевого самоврядування, використання штучного інтелекту з урахуванням основних напрямків цифрової трансформації публічного управління» [4, с. 17]), та також Н.В. Новіченко на тему «Цифрові компетентності публічних службовців» (метою дослідження є «обґрунтування комплексу концептуальних положень щодо розвитку цифрових компетентностей публічних службовців, а також визначення особливостей застосування компетентностей публічних службовців у сфері штучного інтелекту та цифрової трансформації публічного управління» [5, с. 18]).

Таким чином, стаття є внеском у формування доктринально-правового підґрунтя у сфері засто-

сування штучного інтелекту в місцевому самоврядуванні.

Метою статті є аналіз концептуального підґрунтя у сфері застосування штучного інтелекту в місцевому самоврядуванні (на матеріалах Концепції розвитку електронної демократії в Україні).

Виклад основного матеріалу. У Концепції розвитку електронної демократії в Україні особливо підкреслюється важлива роль участі громадян у процесах державного управління як умова демократичного та соціально-економічного розвитку: «розвиток демократичних процесів... відіграє ключову роль у забезпеченні економічного та соціального прогресу в державі» [6]. У цьому контексті сучасні інформаційно-комунікаційні технології, зокрема ШІ, відкривають нові можливості для поглиблення цифрової взаємодії громадян з органами місцевого самоврядування.

Разом із тим Концепція звертає увагу на те, що в Україні «відсутня методологія оцінки розвитку у сфері електронної демократії» [6], а рівень фактичного використання цифрових інструментів громадянами залишається низьким. Це свідчить про значну дистанцію між потенціалом цифрових технологій (включно з інтелектуальними системами) та їх реальним впровадженням у практику місцевого самоврядування. Штучний інтелект міг би не лише підвищити ефективність електронної участі, а й допомогти автоматизувати обробку петицій, запитів, зворотного зв'язку, зробити сервіси доступнішими для людей з обмеженими можливостями, а також забезпечити аналіз великих обсягів даних (*big data*) для прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

Крім того, у Концепції прямо зазначено, що «низький рівень готовності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування... є однією з перешкод для впровадження електронної демократії» [6]. Це вказує на необхідність не лише нормативного, а й інституційного забезпечення запровадження ШІ на місцевому рівні – включаючи підготовку кадрів, розробку етичних стандартів і забезпечення прозорості алгоритмів, що використовуються в місцевому самоврядуванні.

Отже, положення Концепції підтверджують актуальність теми впровадження ШІ в органах місцевого самоврядування не як суто технічного інструменту, а як інноваційної складової публічної політики, що має потенціал зміцнити електронну демократію, підвищити ефективність місцевого самоврядування та забезпечити реальну реалізацію прав громадян на участь у вирішенні місцевих справ.

Системний перелік термінів у Концепції розвитку електронної демократії в Україні свідчить про прагнення до впровадження єдиної термі-

нологічної бази для цифрової участі громадян у публічному управлінні у цілому та у місцевому самоврядуванні зокрема. Багато з наведених понять безпосередньо стосуються місцевого рівня – зокрема «бюджет участі», «електронні консультації», «електронна петиція» – і мають потенціал для глибокої автоматизації та аналітичної підтримки через інструменти ІІІ. Наприклад, у процесі обробки великих масивів даних з електронних консультацій або голосувань, ІІІ може відігравати роль у виявленні повторюваних запитів, розподілі категорій питань, автоматичному сортуванні пропозицій членів територіальних громад тощо.

Особливо важливою є дефініція «електронна участь», яка охоплює «двосторонню електронну взаємодію суб'єктів владних повноважень і громадянського суспільства із застосуванням відповідних інформаційно-комунікаційних технологій та кібернетичного простору за прозорими процедурами» [6]. Це формулювання відкриває простір для розробки нових цифрових інтерфейсів участі, які можуть включати чат-ботів, голосових помічників або адаптивні платформи для осіб з обмеженими можливостями – усі ці інструменти можуть функціонувати на базі технологій ІІІ. У поєднанні з нормативно визначеною «підзвітністю громадянину» можна говорити про ІІІ як інструмент підвищення прозорості рішень, наприклад, шляхом пояснюваної аналітики або відкритого алгоритмічного аудиту.

Водночас, жодне з наданих визначень не враховує специфіки алгоритмічного управління чи автоматизованої обробки даних – тобто, відсутня згадка про ІІІ як окремий компонент систем електронної демократії. Це підкреслює нормативну прогалину, яку доцільно дослідити: хоча механізми е-демократії вже існують і формалізовані, необхідне їхнє розширення на новий рівень – із залученням ІІІ як «технологічного посередника», що може як посилити демократичні інституції, так і створити нові ризики для прав людини, зокрема права на приватність, рівність доступу та недискримінацію.

Подальше формування нормативної бази електронної демократії в Україні, згідно з Концепцією, передбачало двоетапну реалізацію – із чіткими орієнтирами щодо формування стандартів, впровадження інструментів участі та створення аналітичної інфраструктури. Особливої уваги заслуговує визначений пріоритет першого етапу: «формування нормативно-правового забезпечення у сфері електронної демократії згідно з міжнародними нормами і стандартами» та «удосконалення механізму подання та розгляду електронних петицій» [6]. З позиції сучасних цифрових технологій, саме на цьому етапі доцільно було б закласти правові передумови для інтеграції ІІІ у цифрову вза-

ємодію членів територіальних громад з органами місцевого самоврядування – однак згадки про такі інструменти в самій Концепції відсутні.

Такі ініціативи, як «запровадження електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» і «розвиток електронної ідентифікації фізичних і юридичних осіб» [6] безпосередньо стосуються потенційного застосування ІІІ – зокрема, у сфері автоматизованого аналізу даних, прогнозування запитів членів територіальних громад, формування персоналізованих сервісів. Однак відсутність згадки про ІІІ як окрему технологічну сферу в межах концептуальних документів створює ризик технічного відставання та нормативної неготовності до впровадження складніших інструментів на місцевому рівні. У цьому контексті саме ті територіальні громади, які вже використовують аналітичні платформи, наприклад у бюджетах участі (партисипативних бюджетах), можуть стати пілотними зонами для запровадження інтелектуальних алгоритмів.

Варто зазначити, що значна частина заходів, запланованих на другому етапі реалізації Концепції – зокрема «впровадження електронного голосування», «інституціоналізація інструментів електронної демократії», «забезпечення відкритості використання публічних коштів» – залишилися частково або повністю нереалізованими. Це обумовлено, в тому числі, повномасштабним вторгненням в Україну, що поставило перед державою першочергові виклики безпеки, територіальної цілісності й виживання інститутів публічної влади у цілому. В умовах режиму воєнного стану питання електронної демократії, цифрової участі та впровадження ІІІ були відсунуті на другий план. З іншого боку, саме війна актуалізувала потребу в прозорому, аналітично обґрунтованому, швидкому управлінні на місцевому рівні – що підтверджує стратегічну важливість інтелектуальних цифрових систем у післявоєнному відновленні.

Таким чином, залишається нагальною потреба в оновленні Концепції з урахуванням нових реалій – з обов'язковим включенням положень про ІІІ, кібербезпеку, цифрову інклюзію та адаптивні технології на рівні територіальних громад. Участь ІІІ у системах електронної демократії не повинна обмежуватись автоматизацією – він має стати елементом нової парадигми місцевого самоврядування, орієнтованого на права людини, прозорість та стійкість.

Важливою умовою реалізації Концепції визначено «нормативно-правове забезпечення розвитку електронної демократії». У контексті впровадження ІІІ на рівні органів місцевого самоврядування це положення має надзвичайно актуальне значення. Адже, попри наявність загального регулювання сфери е-демократії, в українському законодавстві досі відсутні спеціальні норми,

які б визначали правовий статус, етичні рамки та відповідальність при використанні ІІІ у місцевому самоврядуванні. Впровадження «цифрових помічників», алгоритмів прогнозування або автоматизованих систем обробки звернень членів територіальних громад вимагає чіткого правового підґрунтя, зокрема щодо прозорості алгоритмів, захисту персональних даних та механізмів громадського контролю.

Наступне положення Концепції – «ресурсне забезпечення впровадження та використання інструментів електронної демократії» [6] – прямо стосується здатності членів територіальних громад реалізовувати проекти з використанням ІІІ. Розробка та підтримка інтелектуальних систем вимагає не лише фінансування, а й доступу до технологічної інфраструктури, кваліфікованих кадрів, підтримки на рівні міжмуніципального співробітництва. Тому одним із практичних шляхів реалізації цього положення є створення муніципальних ІТ-хабів або міжгромадських центрів цифрових інновацій, де члени територіальної громади могли б спільно впроваджувати та тестувати елементи ІІІ у сфері місцевого самоврядування.

Особливу увагу варто звернути на завдання Концепції щодо «забезпечення доступності інструментів електронної демократії» [6]. Використання ІІІ може суттєво сприяти доступності, наприклад, через адаптацію інтерфейсів для осіб з порушеннями зору чи слуху, автоматичний переклад жестовою мовою, генерацію спрощених версій текстів. Водночас, без належної перевірки алгоритмів на упередженість, залучення ІІІ може призвести до нових форм цифрової дискримінації. Отже, застосування інтелектуальних систем у громадському управлінні потребує не лише технологічної ефективності, а й відповідальності за інклюзивність.

Зрештою, реалізація всіх вищезазначених напрямів має координуватися профільним державним органом виконавчої влади – Міністерством цифрової трансформації України (Мінцифри). Це створює потенціал для формування єдиної політики на стиці цифрового врядування, місцевого самоврядування та ІІІ. У межах такого міжгалузевого підходу доцільно ініціювати створення спеціалізованої робочої групи при Мінцифри, яка б розробила рамки етичного та правового регулювання використання ІІІ в органах місцевого самоврядування, з урахуванням як міжнародних практик, так і потреб українських територіальних громад.

Формування ефективної політики у сфері електронної демократії потребує не лише вдосконалення існуючих інструментів, а й «механізму формування нових» [6], як зазначено в Концепції. У цьому контексті ІІІ може виступати як каталізатор створення нових форм цифрової участі,

наприклад: адаптивних інтерфейсів, персоналізованих консультаційних платформ, систем прогнозування проблемних точок у взаємодії членів територіальної громади з органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Використання таких інструментів має базуватись на чітких правових процедурах, «що підтримуються громадянами та суб'єктами владних повноважень» [6], аби уникнути втрати довіри до алгоритмів і гарантувати демократичний контроль над ними.

Особливо актуальним є акцент Концепції на «доступності використання інструментів електронної демократії для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення» [6]. Штучний інтелект має потенціал істотно підвищити рівень цифрової інклюзії – зокрема через автоматичні системи розпізнавання мовлення, зчитування екранного тексту, спрощення інтерфейсів або голосових асистентів. Проте без нормативного регулювання такі рішення можуть залишитись лише технічними експериментами без зобов'язуючого впровадження у цифрові сервіси на місцевому рівні. Отже, необхідно закріпити у положеннях підзаконних актів вимоги до застосування ІІІ як засобу забезпечення доступності.

Важливо також відзначити стратегічний напрямок Концепції щодо «впровадження електронного голосування, електронного виборчого процесу та електронних референдумів» [6]. Саме ці процеси викликають найбільше запитань щодо прозорості алгоритмів, збереження анонімності, захисту даних і запобігання маніпуляціям. Застосування ІІІ в аналізі виборчої активності, моделюванні сценаріїв участі, забезпеченні автоматизованої верифікації осіб – усе це потребує чіткого правового регулювання та перевірених технічних стандартів. Для органів місцевого самоврядування, які найчастіше взаємодіють з людьми безпосередньо, впровадження таких механізмів має супроводжуватись пілотними проектами, етичною експертизою та участю членів територіальної громади у прийнятті технічних рішень.

Зрештою, положення про «запровадження посад державних службовців, до компетенції яких віднесено впровадження та реалізацію інструментів електронної демократії» [6] підкреслює, що держава визнає потребу в нових професійних профілях, здатних працювати на перетині технологій, права і публічного управління (а отже – не лише державних службовців, але й аналогічних службовців в органах місцевого самоврядування). Важливо, аби такі фахівці були підготовлені до розуміння функціонування систем ІІІ, правових ризиків, пов'язаних з їх використанням, і мали змогу реалізовувати інновації на рівні громад. Без цього – ІІІ залишатиметься або експериментом, або зовнішнім проектом, що не інтегрується у повсякденне публічне управління у цілому та

місцеве самоврядування зокрема. Це не відповідатиме вимогам сьогодення та змінам у сучасному суспільстві.

Висновки. У статті розкрито потенціал застосування технологій штучного інтелекту в системі місцевого самоврядування в Україні, зокрема у контексті цифровізації адміністративних процесів, оптимізації управлінських рішень та підвищення прозорості взаємодії між органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад. На підставі аналізу програмного документу у цій сфері – Концепції розвитку електронної демократії в Україні – з'ясовано, що впровадження ІІІ потребує не лише технічного, а й нормативно-правового супроводу, зокрема у питаннях захисту персональних даних, відповідальності за дії автономних систем та забезпечення кібербезпеки. Сформульовано висновок, що розвиток правового регулювання ІІІ на рівні місцевого самоврядування має стати частиною загальної стратегії цифрової трансформації держави – Концепція не містить достатньо програмних положень для цього. Виявлено, що особливої уваги потребує формування доктринальної бази, яка б враховувала специфіку місцевого самоврядування, принципи демократичної участі та захист прав членів територіальної громади.

Наостанок варто підкреслити, що перспективи подальших досліджень полягають у: розробці концептуальних підходів до юридичної відповідальності при застосуванні ІІІ у місцевому самоврядуванні; аналізі міжнародного досвіду право-

вого регулювання застосування ІІІ на місцевому рівні; вивченні етичних аспектів цифрового врядування та формуванні стандартів прозорості та підзвітності алгоритмів у публічному секторі.

Література

1. Amelicheva, L., Martyniuk, O., Pyroha, I., Qaracayev, C., & Myroshnychenko, V. (2021). Implementation of constitutional human rights and social guarantees of security in the context of digitalization. *Amazonia Investiga*, no. 10 (45), pp. 265–271.
2. 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.
3. Мішина Н. В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: Монографія. Одеса: Друкарський дім, 2009. 298 с.
4. Піскоха Н. І. Цифрове врядування в органах місцевого самоврядування: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Міністерство освіти і науки України, Дніпро, 2023. 225 с.
5. Новіченко Н. В. Цифрові компетентності публічних службовців: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Міністерство освіти і науки України, Дніпро, 2023. 220 с.
6. Концепція розвитку електронної демократії в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p>