

SECTION 2. CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-598-3-6>

MUNICIPAL LAW-MAKING IN THE DIGITAL AGE: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE

МУНІЦИПАЛЬНА ПРАВОТВОРЧІСТЬ У ЦИФРОВУ ЕПОХУ: ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ

Hrechivskyi Ye. L.

*Postgraduate Student at the Department
of General Theory of Law
and Public Law
National University of "Kyiv Mohyla
Academy"
Kyiv, Ukraine*

Гречківський Є. Л.

*аспірант кафедри
загальнотеоретичного
правознавства
та публічного права
Національний університет
«Києво-Могилянська академія»
м. Київ, Україна*

Муніципальна правотворчість, як діяльність з ініціювання, розробки, громадського обговорення, розгляду та ухвалення нормативно-правових актів на місцевому рівні, набуває нових аспектів у сучасну цифрову епоху. Новітні інформаційні технології та інструменти електронного врядування істотно впливають на процес місцевого нормотворення, підвищуючи його прозорість, ефективність і підзвітність, а також в цілому сприяючи залученню членів територіальної громади до місцевого самоврядування. Однією з таких засобів цифровізації є штучний інтелект (*далі – ШІ*), стрімкий розвиток якого створює як нові можливості, так і виклики для органів місцевого самоврядування.

Щоб зрозуміти потенціал та ризики впровадження ШІ у цю сферу, слід чітко визначити правову природу та місце муніципальної правотворчості в системі національного права. Вона є різновидом нормотворчості, кардинальною особливістю якої є те, що здійснюється на рівні територіальних громад. У науковій літературі її визначають як процес, під час якого органи місцевого самоврядування (або сама громада в партисипаторних формах) встановлюють, змінюють чи скасовують юридичні норми, які впорядковують суспільні відносини на

місцевому рівні. Іншими словами, муніципальна правотворчість – це діяльність зі створення нормативно-правових актів територіальних громад, що забезпечує реалізацію ініціатив місцевого значення у правовій формі [1].

Муніципальна правотворчість є складовою системи національного механізму правового регулювання та здійснюється на основі Конституції і законів України. Статті 140 і 144 Конституції гарантують право громад вирішувати місцеві питання, обов'язковість актів органів самоврядування та передбачають контроль за їх законністю. Ключовим у цій сфері є Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР, що визначає систему органів місцевого самоврядування, їхні повноваження та форми актів, а також Закон України «Про місцеві державні адміністрації» – щодо нормативних розпоряджень у межах делегованих повноважень. Закон «Про правотворчу діяльність» № 3354-IX (2023 р.) уніфікує принципи нормопроекткування, а закони «Про доступ до публічної інформації» та «Про засади державної регуляторної політики» встановлюють відкритість рішень і обов'язковість громадських обговорень.

Таким чином, законодавство забезпечує регуляторну рамку для цілісної системи нормотворчих процедур, поєднуючи автономію громад із вимогами пріоритету Конституції та законів України, які дедалі більше залежать від цифрових технологій.

У цифрову епоху органи місцевого самоврядування України впроваджують інструменти, що підвищують прозорість і ефективність правотворчості: е-петиції, публічні консультації, моніторинг, відкриті дані та електронний документообіг. Е-петиції, передбачені Законом України «Про звернення громадян» (ст. 23¹), подаються онлайн і після збору необхідних підписів підлягають обов'язковому розгляду, часто стаючи підставою для нормативних рішень. Публічні консультації проводяться через оприлюднення проєктів актів, онлайн-опитування та форуми; для регуляторних актів закон встановлює мінімум 20 днів обговорення, що реалізується, зокрема, на платформі E-Consult. Моніторинг і відкриті дані дають змогу контролювати виконання рішень і оцінювати їх ефективність: міські портали (Львів, Київ, Вінниця) публікують бюджети, результати голосувань, інформацію про майно, стимулюючи громадський контроль та аналітику. Електронний документообіг автоматизує підготовку й оприлюднення проєктів, скорочує бюрократію та забезпечує прозорість, а ініціативи на кшталт «Дія.Цифрова громада» поглиблюють цифровізацію, зокрема у нормотворенні.

Логічним продовженням цього цифрового розвитку є перехід до використання ШІ як технології нового покоління.

Потенціал ІІІ на місцевому рівні охоплює глибинний аналіз великих даних (бюджет, трафік, екологія) для виявлення проблем і прогнозування наслідків рішень; автоматизацію процесів (підготовка проєктів актів, звітів, моніторинг виконання рішень); персоналізацію послуг (розумні додатки, індивідуальні поради); прогнозування потреб громади на основі демографічних та економічних трендів; інфраструктурне, в тому числі транспортне, планування. Наприклад, алгоритми можуть оптимізувати маршрути громадського транспорту, прогнозувати бюджетні показники або надавати довідкові чи допоміжні послуги через чатботи. Такі можливості демонструють широкий спектр переваг, які ІІІ здатний привнести у сферу муніципальної правотворчості. Передусім це кращий аналіз і планування, що досягаються завдяки швидкій обробці великих обсягів даних. ІІІ також підвищує оперативність, автоматизуючи підготовку та перевірку проєктів нормативних та індивідуальних актів і своєчасно виявляючи колізії чи невідповідності. Важливою перевагою є й сприяння персоналізації та розвитку партисипації: інтелектуальні системи дозволяють ефективно аналізувати громадські коментарі, виділяти ключові проблеми та інформувати мешканців про статус їхніх пропозицій. Крім того, технологічні можливості ІІІ дозволять краще прогнозувати наслідки майбутніх рішень, що зробить процес нормотворення більш передбачуваним і виваженим. Використання органами місцевого самоврядування ІІІ при розробці та ухваленні індивідуальних правових актів дозволить не лише пришвидшити задоволення потреб осіб, що ініціювали видання відповідних актів, але й зменшити навантаження на самі органи місцевого самоврядування, переклавши значну частину юридико-технічної роботи на ІІІ.

Водночас упровадження ІІІ в муніципальну правотворчість може супроводжуватись низкою суттєвих ризиків, які потребують уважного врахування. По-перше, існує небезпека етичних упереджень: алгоритми можуть відтворювати або навіть підсилювати дискримінаційні патерни, закладені в даних, як це сталося у муніципалітеті Роттердама, де система ІІІ, запроваджена у соціальному департаменті міста для виявлення шахрайства з соцвиплатами, непропорційно часто відносила до «груп ризику» представників певних менших без достатніх на те підстав. За результатом етичної перевірки було встановлено дискримінаційний характер алгоритму та припинено його використання [2]. По-друге, непрозорість роботи багатьох алгоритмів, так звана «чорна скринька», підриває підзвітність місцевого самоврядування, адже громадяни та контролюючі органи не завжди можуть зрозуміти, як саме було сформовано рекомендацію чи рішення; прикладом протидії цьому є політика прозорості ІІІ, впроваджена

міською радою Барселони. Третій ризик пов'язаний із помилками та ненадійністю: неповні, застарілі чи некоректні дані можуть призвести до хибних управлінських рішень, що особливо небезпечно у сфері нормативного регулювання. Також гостро постає питання відповідальності – необхідно чітко визначити, хто має нести юридичну відповідальність за рішення, ухвалені на основі AI-рекомендацій. Нарешті, захист даних і дотримання кібербезпеки залишаються критично важливими умовами, адже ШІ може працювати з великими масивами інформації, зокрема персональної, а також службовою та таємною інформацією, і будь-які порушення можуть завдати шкоди правам та інтересам громадян.

Отже, ШІ у муніципальній правотворчості – це інструмент з великим потенціалом, але й значними ризиками. Дослідження 170 муніципалітетів світу показало, що лише 16% мають публічну політику використання ШІ, хоча технології вже впроваджуються [2]. Це свідчить про необхідність системного підходу, коли впровадження інновацій відбувається паралельно з формуванням етичних і правових рамок, а також запровадженням механізмів аудиту та громадського контролю. Використання ШІ має супроводжуватись обов'язковим залученням людини, тобто кваліфікованої та компетентної посадової чи службової особи місцевого самоврядування, до його роботи на всіх етапах та наглядом за діяльністю ШІ та її результатами. Остаточне рішення щодо будь-якого питання, переданого на опрацювання ШІ, має залишатись за людиною. Саме в такому контексті слід розглядати й розвиток муніципальної правотворчості в Україні.

ШІ додає нові можливості – автоматизацію процесів, аналітику, прогнозування, персоналізацію послуг – але несе ризики упередженості, непрозорості, технічних помилок і загроз правам людини. Їх зменшення потребує напрацювання та затвердження національних стандартів його етичного й безпечного застосування, змін до законодавства, чіткої відповідальності, механізмів аудиту та громадського контролю, а також навчання кадрів і просвіти населення. Спираючись на європейські стандарти (AI Act, етичні керівництва ЄС) та адаптуючи їх до українських реалій, країна може зробити цифровізацію та ШІ драйверами «сма-самоврядування», що поєднає інновації, демократію та прозорість.

Література:

1. Роговенко О. В. Муніципальна правотворчість у контексті розвитку місцевого самоврядування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 40 с. URL: <https://asdoc.nau.edu.ua/INFO/DOCS/%D0%A1%D0%...200.B..pdf> (дата звернення: 12.08.2025).

2. Tan Y., Corchado Rodríguez J. M., Mossberger K., Cheong P. H., Li R. Y. M. Local governments are using AI without clear rules or policies, and the public has no idea. URL: <https://www.route-fifty.com/emerging-tech/2024/12/local-governments-are-using-ai-without-clear-rules-or-policies-and-public-has-no-idea/401611/> (дата звернення: 12.08.2025).

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-598-3-7>

ON THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN LEGISLATIVE ACTIVITY

ДО ПИТАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ У ЗАКОНОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Fokina A. O.

*Doctor of Philosophy in Law,
Officer of the Security Service of
Ukraine
Kyiv, Ukraine*

Фокіна А. О.

*доктор філософії з галузі знань
право,
офіцер Служби безпеки України
м. Київ, Україна*

Сьогодні особливу актуальність та зацікавленість науковців викликає використання інструментів штучного інтелекту у всіх сферах діяльності людини, в тому числі і в правотворчості. Загалом штучний інтелект покликаний зменшити участь людини у процесах виробництва, оптимізувати задачі та дати швидкий результат. Проте постає питання наскільки цей результат буде релевантним? Незважаючи на певні недоліки використання інструментів штучного інтелекту у повсякденному житті кожного з нас, переваги зрештою посідають провідну роль під час прийняття рішень щодо його використання у той чи іншій галузі.

Останні декілька років актуальним питанням у галузі права є використання інструментів штучного інтелекту з метою створення юридичних документів та текстів, зокрема адвокатами, юрисконсультами тощо. Водночас цікавим та перспективним напрямком видається застосування штучного інтелекту, на наш погляд, у законотворчій діяльності. Відтак, серед країн, які збираються використовувати штучний інтелект для написання законів, варто відзначити Об'єднані Арабські Емірати, що на думку британського видання «Financial Times» стане світовою прем'єрою [1].