ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ДІОРДІЦА Ігор Володимирович - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри приватного та публічного права Київського національного університету технологій та дизайну

ORCID: 0000-0001-7765-6591

ЖУРАВЕЛЬ Ярослав Володимирович - доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Академії праці, соціальних відносин і туризму

ORCID: 0000-0002-7623-9144

ЖУКОВ Павло Ігорович - аспірант Академії праці, соціальних відносин і туризму

ORCID: 0009-0003-0239-4285

DOI: https://doi.org/10.32782/ep.2024.2.27

У контексті децентралізації публічного управління і посиленні ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні як місцевих, так і загальнодержавних питань, діджиталізація стає ключовим фактором ефективного управління та надання послуг на всіх рівнях місцевого самоврядування. Україна, як і низка інших країн, перебуває перед викликами та можливостями, пов'язаними з цифровою трансформацією у сфері публічного управління. У цій статті актуалізується питання необхідності проведення комплексного аналізу законодавства про діджиталізацію місцевого самоврядування в Україні, висвітлюючи основні виклики та окреслюючи перспективи його розвитку. Окрема увага приділяється опису взірцевого зарубіжного досвіду та його потенційному впливу на українську практику.

Актуальність дослідження питання діджиталізації місцевого самоврядування полягає також у низці важливих аспектів, які впливають на ефективність управління, якість надання послуг громадам, а також на загальний розвиток цифрової економіки та суспільства. Ключовими аспектами актуальності розглядаються підвищення ефективності управління, адже цифровізація дозволяє автоматизувати багато процесів, що звільняє ресурси для зосередження на стратегічному плануванні та інших важливих аспектах муніципального управління; покращення доступу до муніципальних послуг, оскільки електронні послуги органів місцевого самоврядування завдяки сучасним технологіям мають стати більш зручними та швидкими, мінімізуючи необхідність візитів членів громади до цих органів; збільшення прозорості та залучення громади до вирішення питань місцевого значення з огляду на те, що цифрові платформи дозволяють членам громади більш активно брати участь у процесах управління, зокрема через громадські слухання чи обговорення проєктів програм в онлайн форматі тощо; забезпечення високого рівня кібербезпеки муніципальних систем у контексті зростаючих кіберзагроз із боку хакерів; адаптація до пандемічних, воєнних та інших кризових ситуацій, при яких чітко простежується значення цифрової трансформації для забезпечення роботи муніципальних органів.

Таким чином, діджиталізація місцевого самоврядування є важливим інструментом відповіді на сучасні виклики, підвищення якості життя місцевого населення, забезпечення стійкого розвитку громад і держави в цілому.

Ключові слова: діджиталізація, місцеве самоврядування, законодавство, правові засади, муніципальні органи, штучний інтелект, технології.

Постановка проблеми

Діджиталізація місцевого самоврядування в Україні відкриває нові можливості для підвищення прозорості, доступності та ефективності муніципальних послуг. Це сприяє залученню місцевого населення до муніципальних управлінських процесів, покращенню якості життя громади та розвитку демократичних стандартів на місцевому та регіональному рівнях. Однак, успішна цифрова трансформація вимагає не тільки технологічних інновацій, а й адекватного правового регулювання, що сприяє реалізації потенціалу цифрових технологій у муніципальному управлінні та наданні послуг на місцевому рівні.

Юридичні проблеми діджиталізації муніципального управління в Україні охоплюють ряд викликів, які уповільнюють процес цифрової трансформації та впровадження електронного урядування на місцевому рівні.

Серед проблем законодавства України про діджиталізацію місцевого самоврядування можна виділити узагальненість правового регулювання. Відсутність профільного закону про використання штучного інтелекту в публічному управлінні породжує розпорошеність норм, предмет правового регулювання яких так чи інакше стосується діджиталізації. Наявні закони часто не враховують особливостей цифрової ери, що призводить до юридичних колізій та невизначеності у тлумаченні норм, залишаючи при цьому проблему прогалин права.

Такий стан речей супроводжується відсутністю єдиних стандартів, складністю інтеграції існуючих систем, проблемами з визначеністю відповідальності за дії, вчинені штучним інтелектом, проблемами з кібербезпекою і насамкінець – відсутністю культури цифрової взаємодії на місцевому рівні.

Усе це у сукупності дозволяє стверджувати про необхідність проведення в Україні комплексного наукового дослідження, яке було б спрямоване на вивчення зазначених проблем і сформулювало б пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання діджиталізації як публічного управління в цілому, так і муніципального управління зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження окремих аспектів правового регулювання діджиталізації в місцевому самоврядуванні та публічному управлінні проводили низка українських науковців, зокрема, Т. Чернадчук та І. Козачок [1], А. Клян [2], К. Савон [3], А. Миколюк [4], М. Баймуратов і Б. Кофман [5], О. Батанов [6], В. Кравченко [7], І. Діордіца і Я. Журавель [8; 9] та ін. Однак, враховуючи безперервну динаміку розвитку цього явища, вважаємо за необхідне окреслити новели правового регулювання діджиталізації місцевого самоврядування в умовах сучасної муніципальної реформи.

Формулювання цілей

Метою цієї статті є аналіз законодавчого забезпечення діджиталізації місцевого самоврядування в Україні, ідентифікація основних викликів, які стоять перед українськими органами місцевого самоврядування у цьому контексті, та оцінка перспектив подальшого розвитку. Задля досягнення поставленої мети передбачається реалізація таких завдань: 1) проаналізувати особливості правового регулювання діджиталізації місцевого самоврядування; 2) виявити основні теоретичні та практичні проблеми, пов'язані з практикою застосування такого законодавства, враховуючи зарубіжний досвід.

Виклад основного матеріалу

Дослідження питання законодавчих основ діджиталізації місцевого самоврядування, як і будь-якої іншої частини суспільних правовідносин, варто розпочати з аналізу правових норм Конституції України як норм прямої дії. Саме в Основному Законі нашої країни містяться базові принципи та вихідні засади, з яких випливають норми профільних законів, що розкривають і деталізують їх зміст.

З урахуванням особливостей аналізованого нами питання, у першу чергу, заслуговує на увагу стаття 54 Конституції України, у якій зазначається, що «громадянам гарантується свобода … технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських

прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності». Окрім цього, в Основному Законі додається, що «кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом» [10, ст. 54]. Звідси випливає конституційний принцип захищеності права кожного громадянина на захист інтелектуальної власності (у тому числі і використовуваних у процесі діджиталізації місцевого самоврядування новітніх технологій як результату інтелектуальної діяльності). На жаль, у розділі XI «Місцеве самоврядування» не вжито жодного слова, яке можна було б асоціювати з використанням технологій діджиталізації на місцевому рівні.

Лише в статті 146 міститься відсильна норма, відповідно до якої інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом [10, ст. 146].

Одним з профільних законів щодо здійснення місцевого самоврядування є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Аналіз його норм дозволяє констатувати, що прийнятий ще в далекому 1997 році Закон не відображає сучасних тенденцій до застосування новітніх технологій у муніципальному управлінні і дещо поверхнево регулює це питання. Зокрема, відповідно до статті 33 цього Закону «до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації» [11, ст. 33]. Окрім самого положення про наявність такого повноваження в Законі не зазначається нічого про особливості та порядок його реалізації. З цього прикладу видно, що законодавець передбачає використання органами місцевого самоврядування сучасних технологій, однак не закріплює деталізацію питань організації та порядку їх використання. Це припускає необхідність для органу місцевого самоврядування приймати підзаконний акт у вигляді інструкції чи порядку створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, де і мають врегулюватися відповідні процедурні питання.

Відповідно до статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «сесія ради скликається для розгляду електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів, протягом строку, встановленого для її розгляду» [11, ст. 46]. Ні в цій статті, ні в жодній іншій статті цього Закону більше не згадується про електронну петицію до органів місцевого самоврядування. Однак порядок подання та розгляду електронної петиції і до органів державної влади, і до органів місцевого самоврядування можна знайти в іншому законі – Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» [12, ст. 23^{-1}]. Прикро, але в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не міститься посилання на цей Закон і членам територіальної громади, не обізнаним в законах України, задля належної реалізації свого законного права на подачу електронної петиції необхідно шукати ці норми серед численних нормативно-правових актів.

Заслуговують на окрему увагу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначається, що «в період карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19) пленарні засідання місцевих рад, засідання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, постійних депутатських комісій можуть проводитися в режимі відеоконференції або аудіоконференції (дистанційне засідання), крім питань, що потребують таємного голосування» [11].

На нашу думку, це є важливою прогресивною нормою, яка дозволяє на законних підставах здійснювати організаційні та інші заходи муніципальних органів в онлайн форматі. Зважаючи на те, що відповідно

до статті 19 Основного Закону «органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [10, ст. 19], то відсутність такої статті спричинила б нелегітимність прийнятих у дистанційному форматі рішень і дій. Та попри наявність закріплених у Законі базових норм щодо порядку та особливостей організації та проведення дистанційних засідань, на нашу думку, видається за доцільне закріпити їх в основній частині Закону (а не в прикінцевих та перехідних положеннях) у вигляді окремої статті, присвяченої зазначеному вище порядку.

Окрім проаналізованих нами законів, існує ряд інших правових актів, які регулюють порушені нами питання. До них варто віднести Закони України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про захист персональних даних», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обліку трудової діяльності працівника в електронній формі», «Про електронні комунікації», Розпорядження КМУ від 17.01.2018 р. № 67-р «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації», Розпорядження КМУ від 17.02.2021 р. № 365-р. «Деякі питання цифрової трансформації», Розпорядження КМУ від 03.03.2021 р. № 167-р. «Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації», Розпорядження КМУ від 28.10.2020 р. № 1353-р. «Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери» та ін.

Попри наявність численних актів законодавства у сфері діджиталізації у своїй сукупності правове регулювання організації та порядку застосування сучасних технологій у місцевому самоврядуванні, як і в публічному управлінні в цілому, залишається розпорошеним і безсистемним. Такий підхід не є прийнятним для нас у контексті євроінтеграції законодавства України і в прагненні українців стати «державою в смартфоні».

Серед масиву правових актів про діджиталізацію досі залишається невирішеною проблема прогалин у праві. Наприклад, на сьогодні існує невизначеність у законодавстві України щодо того, кому належать права на твори, створені з використанням штучного інтелекту – розробнику програми, користувачу, який дав завдання штучному інтелекту, чи самому штучному інтелекту.

Як зазначає А.Клян, у світі вже існують об'єкти, створені штучним інтелектом. Такі твори викликають неабиякий інтерес у суспільства та продаються за шалені гроші на аукціонах. Так, автопортрет, створений людиноподібним роботом Софією, продали на аукціоні за 688000,00 доларів США [13]. Хто в такому випадку має отримати ці гроші?

А. Клян слушно наводить й інші приклади. Зокрема, в США судом у Сан-Франциско розглядався спір «Наруто проти Девіда Джона Слейтера» щодо авторського права на селфі, зробленого мавпою Наруто. При цьому, позов в інтересах мавпи подала організація із захисту прав тварин PETA (People For The Ethical Treatment of Animals). Однак, і суд першої інстанції, і апеляційний суд дійшли висновку, що, незважаючи на положення законодавства про захист прав тварин, останні не мають права на звернення за захистом своїх порушених прав інтелектуальної власності. Такі права мають лише людські істоти. За аналогією, наявність права інтелектуальної власності не розповсюджуються і на штучний інтелект [13]. Британський досвід закріплює право власності на об'єкти, створені машиною, саме за особою, яка вжила заходів для вироблення такого твору.

Насамкінець, згадаємо колізію, яка полягає в невизначеності щодо відповідальності за некоректну роботу штучного інтелекту та зміст текстів, створених за його допомогою, як-от ChatGPT. Законодавство не визначає, хто має нести відповідальність за шкоду, заподіяну діями чи результатами роботи штучного інтелекту. Правова практика в Україні та ЄС схиляється до того, що відповідальність може покладатися на виробника, оператора, власника або користувача штучного інтелекту, залежно від обставин [14].

Висновок

Дослідження законодавства про діджиталізацію місцевого самоврядування в Україні та аналіз зарубіжного досвіду вказують на наявність як значних викликів, так і великих можливостей у цій сфері. Серед ключових кроків, які необхідно здійснити для прискорення цифрової трансформації на місцевому рівні – оновлення чинної нормативно-правової бази без фактору розпорошення і безсистемності. При цьому не можна знецінювати такі базисні показники, як забезпечення високого рівня кібербезпеки, розвиток технічної інфраструктури та підвищення цифрової грамотності серед місцевого населення. Саме в гармонійному поєднанні всіх зазначених факторів можливо досягнути успіху на шляху до високого рівня діджиталізації місцевого самоврядування.

Перспектива розвитку та вдосконалення діджиталізації місцевого самоврядування в Україні вимагає консолідованих зусиль уряду, місцевої влади, бізнесу, громадськості та міжнародних партнерів. Розвиток цифрових послуг і технологій може стати каталізатором економічного зростання територій, підвищення ефективності муніципального управління та якості життя громад.

Успішна цифрова трансформація місцевого самоврядування вимагає змін не тільки на технологічному та законодавчому рівнях, але й у менталітеті місцевого населення та відносинах між державою, органами місцевого самоврядування та громадами. Втілення цих змін забезпечить Україні потужний розвиток цифрового муніципального управління, відкриваючи нові горизонти для прогресу та добробуту територіальних громад.

Література

1. Чернадчук Т., Козачок І. Діджиталізація як напрямок розвитку контрольної функції місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2022. № 6. С. 193-198. DOI https://doi.org/10.32782/39221409

2. Клян А. Штучний інтелект та технологія GPT: юридичні тонкощі для користувачів. *GOLAW*. 15 березня 2024 року. Режим доступу: https://golaw.ua/ua/insights/publication/shtuchnij-intelekt-ta-tehnologiya-gpt-yuridichni-tonkoshhi-dlya-koristuvachiv/

3. Савон К. Поняття «Діджиталізація» в контексті цифрового уряду. *Актуальні проблеми політики*. 2021. Вип. 67. С. 107–111. DOI https://doi.org/10.32837/app.v0i67.1159

4. Миколюк А. Діджиталізація та публічна комунікація як інструменти підвищення ефективності місцевого самоврядування. *Регіональне управління та місцеве самоврядування*. 2022. № 2 (33). С. 45-50. DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2022-2.8

5. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання. *CONSTITUTIONALIST*. Режим доступу: http://surl.li/rzetl

6. Батанов О. Людський вимір децентралізації в умовах викликів російсько-української війни. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (12 травня 2023 р., м. Львів)* / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. – Київ ; Львів ; Щецин : ЛНУ імені Івана Франка, 2023. С. 18-29. Режим доступу: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/decentralizaciya_publichnoyi_vlady_v_ukrayini_2023.pdf

7. Основи муніципального менеджменту. Навчальний посібник. За ред. В.В. Кравченка. – К., Атака-Н, 2003. – 304 с.

8. Діордіца І., Журавель Я. Інноваційність концепту «Smart City» та юридичні механізми забезпечення його кібербезпеки в умовах реформування територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2023. № 1. С. 99-105. DOI https://doi.org/10.32782/39221437

9. Журавель Я., Діордіца І. Актуальні європейські моделі децентралізації влади та перспективи їх впровадження в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 343-347. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/83

10. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Законодавство України*. Режим доступу: https://zakon.

rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. *Законодавство України*. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

12. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 2 липня 2015 року. *Законодавство України*. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19#Text

13. Клян А. Правове регулювання штучного інтелекту в Україні та світі. *GOLAW*. 03 Лютого 2022. Режим доступу: https://golaw.ua/ua/insights/publication/pravove-regulyuvannya-shtuchnogo-intelektu-v-ukrayini-ta-sviti/

14. К. Глоба, І. Вахліс. Закон України «Про штучний інтелект»: він є? *Юридична Газета*. 13 березня 2023. Режим доступу: https://yur-gazeta.com/publications/practice/informaciyne-pravo-telekomunikaciyi/-zakon--ukrayini-pro-shtuchniy-intelekt-vin-e.html

LEGAL REGULATION OF DIGITIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

In the context of the decentralization of public administration and the strengthening of the role of local self-government bodies in solving both local and national issues, digitalization is becoming a key factor in effective management and service provision at all levels of local self-government. Ukraine, like many other countries, faces challenges and opportunities related to digital transformation in the field of public administration. This article highlights the need for a comprehensive analysis of the legislation on digitalization of local self-government in Ukraine, highlighting the main challenges and outlining the prospects for its development. Particular attention is paid to the description of the best foreign experience and its potential impact on Ukrainian practice.

The relevance of the study of the issue of digitization of local self-government lies in a number of important aspects that affect the efficiency of management, the quality of providing services to communities, as well as the general development of the digital economy and society. The key aspects of relevance are the improvement of management efficiency, because digitalization allows for the automation of many processes, which frees up resources to focus on strategic planning and other important aspects of municipal management; improving access to municipal services, as electronic services of local self-government bodies should become more convenient and fast thanks to modern technologies, minimizing the need for community members to visit these bodies; increasing transparency and involvement of the community in solving issues of local importance given that digital platforms allow community members to more actively participate in management processes, in particular through public hearings or discussion of program projects in online format, etc.; ensuring a high level of cyber security of municipal systems in the context of growing cyber threats from hackers; adaptation to pandemic, war and other crisis situations, in which the importance of digital transformation to ensure the work of municipal bodies is clearly visible.

Thus, the digitalization of local self-government is an important tool for responding to modern challenges, improving the quality of life of the local population, and ensuring the sustainable development of communities and the state as a whole.

Keywords: digitalization, local self-government, legislation, legal framework, municipal bodies, artificial intelligence, technologies.