

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

УДК 004.7:[37+001](062.552)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.2>

О. П. Автомонов, магістр права, практикуючий юрист

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: ВИКЛИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано стан правового регулювання використання штучного інтелекту (ШІ) в Європейському Союзі, Раді Європи, ОЕСР та Україні, зокрема, проаналізовано Рекомендацію щодо штучного інтелекту Організації економічного співробітництва та розвитку, Акт ЄС «Про штучний інтелект», Рамкову конвенцію Ради Європи про штучний інтелект, права людини, демократію і верховенство права, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 № 1556-р «Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні», а також виклики, які постають під час застосування штучного інтелекту у публічній сфері та у діяльності публічних службовців. Зазначено, що, незважаючи на об'єктивну необхідність використання новітніх технологій для автоматизації багатьох процесів у сфері публічного адміністрування, використання ШІ несе значні ризики. Зроблено висновок, що такі ризики можна умовно поділити на декілька груп: конфіденційність та безпека персональних даних приватних осіб; непрозорість і алгоритмічна «справедливість», втрата робочих місць і соціальні наслідки для публічних службовців, залежність від технологічних компаній і монополізація ринку цифрових трансформацій, етичні та правові виклики збалансування публічного та приватного інтересів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Визначено такі основні стратегії мінімізації указаних ризиків під час використання ШІ: підвищення захисту персональних даних і конфіденційності інформації з обмеженим доступом, розпорядниками якої є указані суб'єкти, прозорість і підзвітність, соціальна підтримка і перекаліфікація публічних службовців, введення етичних стандартів і кодексів професійної діяльності публічних службовців, і головне – запровадження нормативно-правового регулювання використання ШІ відповідно до європейських правових стандартів.

Ключові слова: штучний інтелект, публічна адміністрація, автоматизація, ризики, права людини, європейська інтеграція, публічна служба.

O. P. Avtomonov. European legal standards for the use of artificial intelligence in the public service: challenges of legal regulation in Ukraine

The article analyzes the current condition of legal regulation of use of artificial intelligence (AI) in the European Union, the Council of Europe, the OECD and Ukraine, in particular, the Recommendation on Artificial Intelligence of the Organization for Economic Cooperation and Development, the EU Artificial Intelligence Act, the Framework Convention of the Council of Europe on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 02.12.2020 No. 1556-r on the approval of the Concept of the development of artificial intelligence in Ukraine were analysed, as well as the challenges that arise during the application of artificial intelligence in the public sphere and in the activities of public servants. It is noted that despite the objective necessity of using the latest technologies to automate many processes in the field of public administration, the use of AI carries significant risks. It was concluded that such risks can be conditionally divided into several groups: confidentiality and security of personal data of private individuals; non-transparency and algorithmic "justice", job loss and social consequences for public servants, dependence on technology companies and the monopolization of the digital transformation market, ethical and legal challenges of balancing public and private interests in the activities of public administration entities.

The following main strategies for minimizing the specified risks during the use of AI have been determined: increasing the protection of personal data and confidentiality of information with limited access, the managers of which are the specified subjects, transparency and accountability, social support and retraining of public servants, introduction of ethical standards and codes of professional activity of public servants, and most importantly, the introduction of legal regulation of the use of AI in accordance with European legal standards.

Key words: artificial intelligence, public administration, automation, risks, human rights, European integration, public service.

Постановка проблеми. Без сумніву, штучний інтелект (англ. *Artificial intelligence*; далі – ШІ) є сучасною революційною технологією, яка змінила алгоритм відносин «людина – світ» і набула загального трансформативного характеру: від надання послуг приватним особам у сферах освіти, науки, економіки, охорони здоров'я до керування фондовими ринками, вирішення юридичних конфліктів національними і міжнародними судовими установами. За допомогою досягнень комп'ютерних наук та інформатики ШІ інтенсивно стає невід'ємною частиною діяльності органів публічної адміністрації, реалізації публічними службовцями принципів належного врядування та належної адміністрації, публічного сектору в цілому.

© О. П. Автомонов, 2024

Водночас ШІ врядування (англ. *AI governance*), разом з належним врядуванням (англ. *good governance*) і використання його алгоритмів, стало фактором посилення асиметрії публічної влади, вдосконалення процесу прийняття владно-управлінських рішень у демократичному суспільстві [1, с. 1]. Уряди багатьох країн почали використовувати ШІ для підвищення ефективності адміністративних процесів, автоматизації рутинних завдань і поліпшення надання адміністративних послуг. Європейські системи електронного урядування та похідні технології не лише скорочують час на виконання бюрократичних процедур, але й підвищують прозорість та ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень, зменшують корупційні ризики під час прийняття адміністративних рішень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання використання ШІ під час проходження публічної служби не часто перебувало у фокусі наукових розборок вітчизняних учених; щодо впровадження міжнародних стандартів – їх обмаль, а щодо виконання вимог вступу України до ЄС – взагалі відсутні. Однак, праці, присвячені вивченню та розробленню актуальних проблем застосування цифрових технологій у діяльності державних і муніципальних органів, судових, правоохоронних органів та органів юстиції, все частіше викликають зацікавлення теоретиків-науковців і юристів-практиків з різних сфер життєдіяльності людини та галузей національного права. Зокрема, О. Баранов, Н. Максименцева, М. Максименцев, Р. Марутян, О. Мусієнко, А. Макаренко, О. Пістракевич, О. Полоневич, О. Рвачов, О. Ткаленко, Л. Токар, К. Токарева, В. Товкун, Ю. Тюля, О. Турута, О. Федоренко, Т. Федоренко, М. Чалабієва, В. Шевчук та інші визначили об'єктом наукових досліджень окреслену тематику.

Метою статті є окреслення сучасного стану встановлення міжнародних правових стандартів європейськими організаціями у сфері використання ШІ та обґрунтування необхідності нагального правового врегулювання цього аспекту в Україні, в тому числі під час проходження публічної служби, прийняття адміністративних рішень, діяльності органів публічної влади.

Результати дослідження. Після отримання Україною у 2022 році статусу держави-кандидата на членство у ЄС активізувалися реформи з Кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС. Функціонування демократичних інституцій та реформа державного управління», Кластеру 2 «Внутрішній ринок. Спроможність України виконувати зобов'язання, що пов'язані з членством у ЄС», а також Кластеру 3 «Конкурентоспроможність та інклюзивний розвиток» [2]. Серед напрямів реформ, які закріплені у Плані заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року від 09.02.2024, є заходи щодо вдосконалення інституту публічної служби та впровадження цифрових трансформацій у публічне адміністрування та управління.

Так, Європейською Комісією вказано, що для ефективного поступу в процесі євроінтеграції України необхідно впровадити інформаційні системи управління людськими ресурсами (HRMIS) в усіх міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та їх територіальних органах [2]. На думку європейських партнерів, це можна досягти шляхом, зокрема: забезпечення впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в усіх міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та їх територіальних органах; приведенням законодавства України у відповідність до положень Директиви Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/1148 від 06.07.2016 про заходи для високого спільного рівня безпеки мережевих та інформаційних систем на території Союзу (NIS), забезпечення необхідного фінансування і посилення кадрового потенціалу (залучення людських ресурсів) для впровадження європейських стандартів щодо забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері електронних комунікацій тощо [2].

Варто зауважити, що на міжнародному рівні неодноразово підкреслювалася готовність України до запровадження ШІ в публічне адміністрування та управління та навіть констатовано її лідерські спроможності. Так, Україна є провідним постачальником ШІ в Східній Європі [3, с. 314]. На українському ринку функціонує понад 2 000 компаній, що розробляють рішення із ШІ, а тому інтеграція вітчизняних цифрових рішень у різних секторах, узгоджених зі стандартами ЄС з точки зору цифрової стійкості, прискорить сталий розвиток, сприятиме поширенню найкращих практик у діяльності публічної адміністрації, стимулюватиме економічне зростання та ефективне використання бюджетних коштів, сприятиме інклюзивності та забезпеченню рівного доступу до цифрових можливостей. Україна вже досягла значних результатів у цифровій трансформації, що є потужним інструментом для побудови прозорої держави [3, с. 315].

Згідно з даними Індексу готовності уряду до ШІ у публічному секторі в 2023 році (англ. *Governmental AI Readiness Index 2023*) Україна посідає 60 місце серед 193 країн світу [4]. Не в останню чергу такий результат вдалося досягти і завдяки створенню у 2019 році і діяльності Експертно-консультативного комітету з питань розвитку сфери ШІ при Міністерстві цифрової трансформації України, який налічує понад 50 експертів у сфері інновацій, науки та освіти, що опрацьовують можливість формування та прийняття Верховною Радою України «правової рамки» концепції Уряду з використання ШІ. Нині алгоритми ШІ вже використовуються для роботи з відкритими даними реєстру судових рішень (модулі автоматичного аналізу WINCOURT, Verdictum PRO), моніторингу стану довкілля (сервіс DeepGreen Ukraine), виявлення ризиків у публічних закупівлях (платформа DOZORRO), під час адміністрування сплати податків та обов'язкових платежів, оцінки декларацій у діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції тощо.

Очевидно, що таке активне використання ШІ у публічному секторі потребує наукового обґрунтування, систематизації напрацьованих уже вітчизняних практик, а основне, – правового регулювання на рівні законодавчого акта.

Беззаперечно, що ШІ може і повинен стати незамінним інструментом у діяльності публічних службовців. На думку Н. Алюшиної, «Штучний інтелект є світовим інноваційним пріоритетом. Його застосування дає перевагу в багатьох сферах. Серед ключових напрямів – корпоративне та державне управління, цифрова економіка, наука і технології, промисловість і підприємницька діяльність, освіта й інновації... Адже публічна служба є ключовою ланкою, що забезпечує соціальне, політичне й економічне життя країни... Штучний інтелект є інструментом професіоналізації публічної служби» [5].

Навіть більше, сьогодні ШІ є не лише допоміжним інструментарієм у роботі конкретно визначеного працівника, а існує позитивний досвід використання згенерованої ШІ «цифрової особи» – речниці Міністерства закордонних справ України для коментування консульської інформації для ЗМІ у сфері консульських послуг. Отже, відбулося заміщення працівника дипломатичної служби комп'ютерною системою. Цей проєкт буде використовуватися на офіційних ресурсах міністерства, вебсайті та сторінках в соцмережах, пресслужбою [6].

Проте потрібно звернути увагу, що у контексті наративу про величезний потенціал ШІ для трансформації публічного сектору, також необхідно оцінити і збалансувати потенційні переваги новітньої технології з ризиками, що можуть виникнути під час діяльності публічних службовців, у механізмах реалізації та інструментах захисту прав і свобод людини та громадянина, дотримання демократичних цінностей у цілому.

У зв'язку з цим, міжнародні регіональні організації, зокрема ЄС, ОБСЄ, ОЕСР та Рада Європи, прагнуть розробити єдині правові засади використання ШІ, що враховувало б положення європейського правового простору: зокрема, *acquis* ЄС, європейські цінності, європейські правові принципи та традиції, норми «м'якого права» тощо. Уважаємо, що оцінка таких ризиків повинна відбуватися у концепті забезпечення реалізації основоположних прав та свобод людини, що закріплені в Європейській конвенції з прав людини 1950 року Ради Європи та розтлумачені Європейським судом з прав людини, а також у положеннях установчих договорів і Хартії основоположних прав ЄС 2000 року, судовий захист яких здійснюється Судом справедливості ЄС. Так, у 2019 році Організацією економічного співробітництва та розвитку було прийнято Рекомендацію щодо штучного інтелекту (англ. *The Recommendation on Artificial Intelligence*) [7], у якій звернено увагу на потенційні ризики ШІ для демократії та прав людини, конфіденційності та захисту даних, а також цифрової безпеки.

Згодом, у 2021 році було розроблено Європейською Комісією проєкт і схвалено компромісний текст Акту ЄС «Про штучний інтелект» (англ. *Artificial Intelligence Act*) [8]. Зокрема, у статті 5 встановлюються жорсткі заборони щодо застосування ШІ у випадках використання: 1) підсвідомих методів поза свідомістю людини для спотворення поведінки особи таким чином, що це завдає чи може завдати цій людині або іншій фізичної чи психологічної шкоди; 2) будь-якої вразливості певної групи людей через їх вік, фізичний чи розумовий стан; 3) державними органами для оцінки або класифікації благонадійності фізичних осіб на основі їх соціальної поведінки; 4) систем віддаленої біометричної ідентифікації в реальному часі в загальнодоступних місцях з метою забезпечення правопорядку, окрім як для цілеспрямованого пошуку конкретних потенційних жертв злочинів, у тому числі зниклих дітей; запобігання конкретній, істотній та безпосередній загрози життю або фізичній безпеці осіб або терористичної атаки; виявлення, локалізації, ідентифікації або судового переслідування злочинця або підозрюваного у скоєнні кримінального злочину, караного у відповідній державі-члені ЄС позбавленням волі або обмеженням волі на максимальний термін не менше трьох років, і за умови попереднього дозволу, виданого судовим органом або незалежним адміністративним органом держави-члена ЄС [8].

Також Радою Європи у 2024 році підготовлено Рамкову конвенцію про штучний інтелект, права людини, демократію і верховенство права (англ. *The Framework Convention on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law*) [9], що визначає загальні засади регулювання використання ШІ та мінімізації ризиків, пов'язаних із його застосуванням у контексті дотримання прав людини, поваги до демократичних стандартів і верховенства права. Зокрема, одразу у Преамбулі цього документу указані такі ризики: 1) певна діяльність в рамках життєвого циклу систем ШІ може підірвати людську гідність та індивідуальну автономію, права людини, демократію та верховенство права; 2) ризики дискримінації в цифрових контекстах, особливо із залученням систем ШІ, і їх потенційний вплив на створення або посилення нерівності, включно з нерівністю, з якою стикаються жінки та особи в уразливому становищі, щодо здійснення їхніх прав людини та повної рівноправної та ефективної участі в економічних, соціальних, культурних і політичних справах; 3) ризик зловживання системами ШІ для репресивних цілей, що є порушенням міжнародного права прав людини, у т. ч. шляхом свавільного або незаконного спостереження та практики цензури, які підривають конфіденційність та індивідуальну автономію [9, с. 1].

Таким чином, важливим аспектом використання ШІ є дотримання низки принципів, на яких має базуватися правове регулювання ШІ, а саме: забезпечення людської гідності і індивідуальної автономії, прозорості

і нагляду, підзвітності і відповідальності, рівності і недискримінації, приватності і захисту персональних даних, надійності та безпечних інновацій (ст. 6–13 Конвенції) [9, с. 4–5]. Уважаємо, що оскільки Україна є активною учасницею Ради Європи, однією з провідних країн щодо розробки ШІ у Європі, то прогнозовано, що вона приєднається до цієї Конвенції та запровадить її стандарти до національної правової системи.

У цьому контексті цікавими є спільні наукові розвідки С. Матуелене, В. Шевчука і Ю. Балтрунене щодо європейських стандартів використання ШІ в діяльності органів правопорядку та юстиції [10], а саме стосовно ризиків використання ШІ в правосудді, правоохоронній діяльності та при розслідуванні злочинів, в т.ч. військових, що стало надзвичайно актуальним для України після здійснення росією широкомасштабного вторгнення в Україну у лютому 2022 року. У висновках, науковці звертають особливу увагу на те, що значною проблемою у разі використання технологій ШІ під час розслідування злочинів і діяльності правоохоронних органів є висока ймовірність порушення прав людини (щодо захисту конфіденційності особистих даних і втручання у приватне життя) [10, с. 38].

Варто констатувати, що в Україні вже розпочався процес підготовки правового поля використання ШІ у публічному секторі, враховуючи найкращі європейські розробки та практики. Так, Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження від 02.12.2020 № 1556-р «Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні» [11], у якому визначено засадничі принципи розвитку та використання технологій ШІ, в тому числі:

– розроблення та використання систем ШІ лише за умови дотримання верховенства права, основоположних прав і свобод людини і громадянина, демократичних цінностей, а також забезпечення відповідних гарантій під час використання таких технологій;

– відповідність діяльності та алгоритму рішень систем ШІ вимогам законодавства про захист персональних даних, а також додержання конституційного права кожного на невторгання в особисте і сімейне життя у зв'язку з обробкою персональних даних;

– забезпечення прозорості та відповідального розкриття інформації про системи штучного інтелекту;

– надійне та безпечне функціонування систем ШІ протягом усього їх життєвого циклу та здійснення на постійній основі їх оцінки та управління потенційними ризиками;

– покладення на організації та осіб, які розробляють, впроваджують або використовують системи штучного інтелекту, відповідальності за їх належне функціонування відповідно до зазначених принципів.

Отож варто запропонувати **узагальнювальні висновки**. Так, ризики використання ШІ у публічній службі можна умовно поділити на декілька груп:

1) конфіденційність та безпека персональних даних приватних осіб під час прийняття адміністративних рішень адміністративними органами;

2) непрозорість і алгоритмічна «справедливість» під час прийняття адміністративних рішень;

3) втрата робочих місць і соціальні наслідки для публічних службовців;

4) залежність від технологічних компаній і монополізація ринку цифрових трансформацій;

5) етичні та правові виклики збалансування публічного та приватного інтересів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Також необхідно окреслити основні можливі стратегії мінімізації указаних ризиків під час використання ШІ із врахуванням європейських стандартів:

1) прийняття профільного нормативно-правового акта у сфері використання ШІ у публічній сфері з урахуванням спільних європейських правових стандартів – дотриманням принципів демократії, гідності людини, захисту прав людини та верховенства права;

2) підвищення захисту персональних даних приватних осіб і конфіденційність інформації з обмеженим доступом, розпорядниками якої є адміністративні органи;

3) прозорість і підзвітність діяльності розробників програмного забезпечення ШІ із систематичним контролем з боку органів державної влади;

4) перекваліфікація публічних службовців, підвищення їхньої «технологічної» грамотності та професійної профорієнтації, ключову роль в цьому процесі має здійснювати Національне агентство з питань державної служби України;

5) введення етичних стандартів і кодексів професійної діяльності публічних службовців тощо.

Таким чином, ШІ став невід'ємною частиною сучасного суспільства, а отже, потребує правового регулювання з боку держави, адже мова йде про можливість виникнення численних ризиків і подолання державою викликів, що стосуються обмеження прав людини. Публічні службовці як невід'ємна частина адміністративного апарату є рушієм змін у відносинах «людина – публічна влада». Отож, варто не зупинятися лише на прийнятті урядової Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, а продовжувати роботу над створенням закону, норми якого врегулювали б окреслену сферу та відповідали міжнародним європейським стандартам, опрацьованим ЄС, Радою Європи, ОЕСР та ОБСЄ. Указана Концепція – це лише програмний документ, на основі якого, на нашу думку, має бути підготовлено окремий спеціалізований законодавчий акт щодо використання ШІ у публічній сфері, а також унесено зміни до низки нормативно-правових актів у сфері публічного адміністрування, зокрема Законів України «Про державну службу», «Про службу

в органах місцевого самоврядування», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Національну поліцію», «Про захист персональних даних», «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» тощо.

Список використаних джерел:

1. Kuziemski M., Misuraca G. AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. *Telecommunications Policy*. 2020. Vol. 44, Iss. 6. P. 1–13.
2. Про затвердження Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 09 лютого 2024 року № 133-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/prozatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievropeiskoi-komisii-predstavlenykh-u-t90224> (дата звернення : 02.05.2024).
3. План для Ukraine Facility 2024–2027. Програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу. 2023. URL: <https://www.plan-ukraine-facility.pdf> (me.gov.ua) (дата звернення : 02.05.2024).
4. Government AI Readiness Index 2023. Oxford Insights. URL: <https://oxfordinsights.com/ai-readiness/ai-readiness-index/> (дата звернення : 02.05.2024).
5. Публічна служба потребує застосування алгоритмів ШІ для оптимізації управлінських процесів та забезпечення нової якості послуг для громадян : *Новини: Національне агентство України з питань державної служби*. Голова НАДС. 22.03.2024. URL: <https://nads.gov.ua/news/holova-nads-publichna-sluzhba-potrebuie-zastosuvannia-alhorytmiv-shi-dlia-optymizatsii-upravlinskykh-protseviv-ta-zabezpechennia-novoi-iakosti-posluh-dlia-hromadian> (дата звернення : 02.05.2024).
6. Бондарєва Х. МЗС представило нову «речницю» з консульських питань, створену штучним інтелектом. *Інтернет-ресурс: Європейська правда*. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2024/05/1/7185016/> (дата звернення : 02.05.2024).
7. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence: OECD, OECD/LEGAL/0449. Adopted 22.05.2019. URL: <https://oecd.ai/en/assets/files/OECD-LEGAL-0449-en.pdf> (дата звернення : 02.05.2024).
8. Artificial Intelligence Act. EU. Final draft. 2024. URL: <https://artificialintelligenceact.eu/the-act/> (дата звернення : 02.05.2024).
9. Матуєлене С., Шевчук В., Балтрунене Ю. Штучний інтелект в діяльності органів правопорядку та юстиції: вітчизняний та європейський досвід : дослідницька робота. URL: <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/1ccc7534-21b6-40e2-830d-9f65fa0e80c3/content> (дата звернення : 02.05.2024).
10. Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Final draft. Council of Europe. URL: <https://clairk.digitalpolicyalert.org/documents/council-of-europe-convention-on-ai-final-draft-framework-convention-march-2024/> (дата звернення : 02.05.2024).
11. Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 № 1556-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#Text> (дата звернення : 02.05.2024).