

Ф. Ф. Маймур, кандидат юридичних наук, адвокат

ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ ПРИ ПРИЙНЯТТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ: ПРАВОВА ОСНОВА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У ході дослідження автор з'ясував, що засади використання штучного інтелекту адміністративними органами викладені у законодавстві України про адміністративну процедуру, які стосуються прийняття адміністративних актів у автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини). Адміністративний орган несе відповідальність за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі.

У статті обґрунтовано, що для відповідності адміністративних актів, які прийняті під визначальним впливом штучного інтелекту, конституційним принципам та європейським стандартам у цій сфері держава має забезпечити: 1) правове регулювання питань використання штучного інтелекту, у тому числі запровадження вимог до функціонування систем штучного інтелекту, встановлення порядку оцінки ризиків реалізації можливостей штучного інтелекту під час публічного адміністрування у тій чи іншій сфері суспільних відносин та визначення оптимальних меж та способів його використання тощо; 2) покладення на спеціально уповноважений державний орган повноважень регулятора та визначення системи органів влади та посадових осіб, які здійснюватимуть контроль за дотриманням правил функціонування та використання систем штучного інтелекту (у тому числі, спеціально уповноважених посадових осіб з питань штучного інтелекту окремих органів влади); 3) доступ систем штучного інтелекту до високоякісних даних, зокрема, за допомогою їх інтеграції із публічними реєстрами, банками даних, іншими інформаційно-комунікаційними та довідковими системами тощо; 4) надійність систем штучного інтелекту, у тому числі за рахунок їх захищеності від несанкціонованого втручання, використання правильних показників та інструментів для систематичної перевірки систем штучного інтелекту, які використовуються у публічній сфері, щоб пересвідчуватись у тому, що вони забезпечують правомірні та достовірні результати; 5) вбудовування заходів громадського контролю в інституційні та законодавчі механізми упорядкування процесів розробки та використання штучного інтелекту; 6) якомога більш високий рівень прозорості, зрозумілості та можливості відстеження процесів та результатів функціонування систем штучного інтелекту, у тому числі шляхом забезпечення будь-якій особі можливості дістати повне розуміння того, за якими алгоритмами штучний інтелект дійшов того чи іншого висновка щодо її прав та обов'язків.

Ключові слова: адміністративний акт, зарубіжний досвід та стандарти використання штучного інтелекту, принципи розвитку та використання технологій штучного інтелекту, розгляд адміністративних справ у автоматичному режимі, штучний інтелект

F. F. Maimur. Use of artificial intelligence in the adoption of administrative acts: legal basis and development prospects

In course of the research the author finds that the principles of using artificial intelligence by administrative authorities are set out in the legislation of Ukraine on administrative procedure, which concern the making of administrative acts in automatic mode (via software / without human intervention). The administrative authority is responsible for administrative acts adopted in automatic mode.

The article substantiates that in order for administrative acts made under the decisive influence of artificial intelligence to comply with constitutional principles and European standards in this area, the government must ensure: (1) legal framework for the use of artificial intelligence, including the introduction of requirements for the functioning of artificial intelligence systems, establishment of a procedure for assessing the risks of implementing the capabilities of artificial intelligence in public administration in a particular area of public relations and determining the optimal limits and methods of its use, etc.; (2) assigning the powers of a regulator to a specialized government agency and defining a system of authorities and officials who will monitor compliance with the rules for the operation and use of artificial intelligence (including authorized officials on artificial intelligence issues of particular authorities); (3) access of artificial intelligence systems to high-quality data, in particular, through their integration with public registers, data banks, other information and communication systems, etc.; (4) reliability of artificial intelligence systems, including through their protection from unauthorized interference, the use of correct indicators and tools for systematic inspection of public sphere artificial intelligence systems to ensure that they provide legitimate and reliable results; (5) embedding public control measures into institutional and legislative mechanisms for governing the use of artificial intelligence; (6) the highest possible level of transparency, clarity and traceability of the processes and results of the functioning of artificial intelligence systems, including by ensuring that any person has the opportunity to fully understand the algorithms by which artificial intelligence reached a particular conclusion regarding his or her rights and obligations.

Key words: administrative act, artificial intelligence, consideration of administrative cases in automatic mode, international experience and standards for the use of artificial intelligence, principles of development and use of artificial intelligence technologies.

Постановка проблеми. Загальновизнаною тенденцією розвитку інституційного та правового підґрунтя публічного адміністрування є все більш широке використання у цьому процесі технологій штучного

інтелекту із поступовою деталізацією регламентації діяльності посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування, у тому числі щодо прийняття владних управлінських рішень з урахуванням результатів використання штучного інтелекту як основи для них. Разом з тим, незважаючи на значні зрушення у науковому опрацюванні питань, що пов'язані з джерелами потенціалу для підвищення ефективності публічного адміністрування, а також із ризиками штучного інтелекту та правилами його використання для їх усунення чи пом'якшення, проблематика управління публічними справами за допомогою технологій штучного інтелекту та перспектив упорядкування цього процесу потребує значно більше уваги від наукового співтовариства, щоб воно змогло запропонувати цілісне концептуальне місця штучного інтелекту у владній управлінській діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика правового регулювання та конкретних меж й способів використання штучного інтелекту у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування привертає все більшу увагу наукового співтовариства. Досліджуються як загальні аспекти інтеграції технологій штучного інтелекту в інструментарій публічного адміністрування, так й роль штучного інтелекту в управлінні публічними справами в окремих сферах суспільних відносин. Разом з тим, незважаючи на значний поступ до формування цілісного уявлення про модель сталого та ефективного використання штучного інтелекту у системі публічного адміністрування, знання про це потребують подальшого поглиблення, у тому числі шляхом вивчення відповідного зарубіжного досвіду й міжнародних стандартів, що зароджуються. На належну увагу заслуговують й контури цієї моделі, які вже склались у межах основоположних актів адміністративного законодавства України.

Мета дослідження – розкрити правову основу та окреслити перспективи розвитку правового регулювання питань використання штучного інтелекту при прийнятті адміністративних актів.

Виклад основного матеріалу. Штучний інтелект прийнято розуміти як властивість систем коректно інтерпретувати зовнішні дані відповідно до поставленої мети, навчатися з таких даних та використовувати результати навчання для досягнення поставлених цілей, в тому числі зі збирання та використання нових даних шляхом взаємодії з навколишнім середовищем. Така властивість систем реалізується через алгоритми і методи, робота яких можлива завдяки обладнанню для обчислювання та збирання даних, комунікації з іншими системами, взаємодії та впливу на навколишній світ (проект Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні від 2020 р.) [1].

За змістом Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р, для досягнення її мети у сфері публічного управління слід забезпечити виконання завдань, серед яких, насамперед,

1) формування переліку адміністративних послуг, рішення за якими приймаються автоматично, за мінімальної участі державних службовців та/або співробітників державних та/або комунальних підприємств, установ, організацій;

2) дослідження та застосування технологій штучного інтелекту у сфері охорони здоров'я, зокрема щодо протидії епідеміям та пандеміям, а також прогнозування та попередження потенційних епідемічних спалахів у майбутньому;

3) запровадження діалогового інтерфейсу для електронних адміністративних послуг із застосуванням технологій штучного інтелекту;

4) розвиток технологій штучного інтелекту для цифрової ідентифікації та верифікації осіб, у тому числі для надання державних послуг;

5) застосування технологій штучного інтелекту для виявлення недобросовісної практики в діяльності посадових осіб та державних службовців за різними напрямками шляхом проведення аналізу текстів управлінських рішень та інших даних, які формуються в комп'ютеризованих системах/реєстрах під час провадження такої діяльності (Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні від 2 грудня 2020 р. № 1556-р) [2].

Організація економічного співробітництва та розвитку у її публікації на тему публічного адміністрування за допомогою штучного інтелекту зазначила, що він підвищив ефективність діяльності державних органів у сферах податкового адміністрування (наприклад, оптимізація процесів збору податків і запобігання податковому шахрайству). Наприклад, податкові органи Іспанії використовують штучний інтелект для виявлення високоризикових випадків потенційного шахрайства при реалізації програм грантів і субсидій. У Естонії податкова служба тестувала штучний інтелект для виявлення безпідставних вимог про бюджетне відшкодування з податку на додану вартість й визначення платників податків, які потребують перевірки. Крім використання у діяльності податкових органів, штучний інтелект у деяких державах виступає основоположним інструментом управління бюджетом (наприклад, аналіз даних про витрати та доходи для більш ефективного формування та управління бюджетом, а також прогнозування бюджетних асигнувань), охорони здоров'я, соціального забезпечення та надання соціальних послуг. Одним із прикладів із сектору охорони здоров'я є система конвергенції штучного інтелекту, розроблена Агентством з контролю та профілактики захворювань Кореї, для вирішення проблем, пов'язаних із новими інфекційними захворюваннями. Система здійснює прогнозування, аналізуючи медичні дані, дані карантину та просторові дані,

щоб розробити політику запобігання та протидії інфекційним захворюванням. У Франції агломерація муніципалітетів Париж-Сакле використовує штучний інтелект для моделювання різних сценаріїв енергоменеджменту за допомогою цифрового двійника своєї території, що дозволяє чиновникам ефективніше оцінювати екологічні та фінансові наслідки проектів і покращувати можливості довгострокового планування. У Бразилії діє аналізатор тендерів, контрактів і повідомлень для вжиття превентивних і своєчасних дій щодо публічних закупівель. Система щодня автоматично збирає інформацію про поточні процеси на основних платформах публічних закупівель федерального уряду, оцінює ризики та різноманітні ситуації та повідомляє уповноважених посадових осіб про ті з них, які є підозрілими або неприйнятними [3, с. 11-12].

Таким чином, перспективи розширення сфери використання штучного інтелекту у публічному адмініструванні охоплюють як покладення на нього виконання більшого кола завдань інформаційно-аналітичного спрямування (цифрова ідентифікація та верифікація, прогнозування та розробка заходів попередження кризових явищ, оцінка законності та обґрунтованості владних управлінських рішень тощо), які самі по собі не породжують правових наслідків та можуть слугувати лише обґрунтуванням підготовленого на цій основі адміністративного акта. Крім того, планується й все більш широке використання штучного інтелекту у публічному адмініструванні шляхом автоматичного прийняття на основі його рекомендацій владних управлінських рішень (вчинення юридично значущих дій) без додаткового волевиявлення або перевірки правомірності таких рішень/дій з боку посадових осіб державного органу та органу місцевого самоврядування, від імені яких приймається відповідний адміністративний акт.

У цьому зв'язку слід звернути увагу на те, що можливість фактичного наділення систем штучного інтелекту владними повноваженнями (владними управлінськими функціями) на засадничому рівні передбачена положеннями законодавства України про адміністративну процедуру, які стосуються прийняття адміністративних актів у автоматичному режимі.

Так, за змістом ч. 1 ст. 62 Закону України «Про адміністративну процедуру» у випадках та порядку, визначених законом, адміністративне провадження повністю або частково здійснюється адміністративним органом в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини). Якщо рішення у справі може бути прийнято на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, адміністративний акт може бути прийнято в автоматичному режимі у випадках, передбачених законом (ч. 2 ст. 69 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Адміністративний орган зобов'язаний вживати заходів для розгляду справ в автоматичному режимі та несе відповідальність за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі (ст. 62 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Заслуховування учасника адміністративного провадження не проводиться, якщо адміністративний орган приймає відповідний адміністративний акт в автоматичному режимі (п. 3 ч. 2 ст. 63 Закону України «Про адміністративну процедуру») [4].

Крім того, у адміністративному провадженні засобами доказування можуть бути результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі (п. 4 ч. 2 ст. 53 Закону України «Про адміністративну процедуру») [4].

Оцінюючи ці положення законодавства України про адміністративну процедуру про прийняття адміністративних актів у автоматичному режимі фахівці Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України вказали на те, що з тексту цих положень не зрозуміло: 1) про які саме випадки і про який закон йдеться; 2) яких саме заходів має вживати адміністративний орган; 3) яким нормативно-правовим актом передбачена відповідальність адміністративного органу за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі; 4) відповідальність якого характеру та за які порушення нестиме адміністративний орган за протиправні адміністративні акти, прийняті у автоматичному режимі; 5) якими є компенсаторні механізми [5].

Крім того, було зауважено, що концепція здійснення адміністративного провадження в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів без втручання людини) суперечить нормам Конституції України, адже вони надають повноваження саме державним органам та органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам, наслідком яких є, зокрема прийняття відповідних адміністративних актів. Відтак, передбачення можливості приймати відповідний акт в автоматичному режимі без втручання посадової особи чи органу у його прийняття суперечить вимогам Конституції України. Якщо ж йдеться лише про формування відповідного проекту рішення органу державної влади чи місцевого самоврядування, з подальшими його перевіркою та затвердженням посадовою особою чи органом загалом, то це має бути окремо підкреслено [5].

Крім того, при розгляді адміністративних справ у автоматичному режимі повною мірою мають дотримуватись принципи адміністративної процедури. Зокрема, за положеннями ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний орган зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї [4]. У цьому зв'язку та у контексті використання штучного інтелекту у публічному адмініструванні видається доречним навести уривок постанови Суду Європейського Союзу від 27 лютого 2025 р. у справі № С 203/22, у якому вказується на те, що п. «h» ч. 1 ст. 15 Регламенту (ЄС) 2016/679 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб при обробці

персональних даних і про вільний рух таких даних та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних) має тлумачитися так, що у випадку автоматизованого прийняття рішень, включаючи профілювання суб'єкт даних може вимагати від контролера «змістовної інформації про логіку, що застосовується», пояснення за допомогою відповідної інформації та у стислій, прозорій, зрозумілій та легкодоступній формі процедури та принципів, фактично застосованих для використання автоматизованими засобами персональних даних, що стосуються цієї особи, з метою отримання певного результату, наприклад, кредитного профілю. Якщо контролер вважає, що така інформація містить дані третіх осіб або комерційну таємницю, цей контролер зобов'язаний надати інформацію, що нібито захищається, компетентному наглядовому органу або суду, який повинен збалансувати права та інтереси, про які йдеться, з метою визначення обсягу права доступу суб'єкта даних [6].

Крім того, процедура прийняття адміністративних актів у автоматичному режимі за допомогою систем штучного інтелекту, так само як й їх використання у інший спосіб має ґрунтуватись на викладених у Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні принципах розвитку та використання технологій штучного інтелекту, якими є:

- розроблення та використання систем штучного інтелекту 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;
- забезпечення прозорості та відповідального розкриття інформації про системи штучного інтелекту;
- надійне та безпечне функціонування систем штучного інтелекту 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
- відповідність діяльності та алгоритму рішень систем штучного інтелекту вимогам законодавства про захист персональних даних, а також дотримання конституційного права кожного на невтручання в особисте і сімейне життя у зв'язку з обробкою персональних даних [2].

Зокрема, як встановлено європейськими стандартами державного регулювання, функціонування та використання штучного інтелекту системи штучного інтелекту мають працювати стабільно протягом усього життєвого циклу та відповідати належному рівню точності, надійності та кібербезпеки у світлі їх цільового призначення та відповідно до рівня розвитку науки і техніки. Крім того, системи штучного інтелекту з високим рівнем ризику мають бути розроблені та розроблені таким чином, щоб люди могли контролювати їх функціонування, гарантувати, що вони використовуються за призначенням, і що їх вплив відстежується протягом життєвого циклу системи. Має також забезпечуватись дотримання основоположних конституційних принципів. Серед іншого, згідно з презумпцією невинуватості, фізичних осіб завжди слід оцінювати за їх фактичною поведінкою. Фізичних осіб ніколи не можна оцінювати за поведінкою, передбаченою штучним інтелектом, виключно на основі їх профілювання не на основі об'єктивних фактів, які можна перевірити, та без людської оцінки (преамбула Регламенту (ЄС) 2024/1689 Європейського парламенту та Європейської ради від 13 липня 2024 р, що встановлює гармонізовані правила щодо штучного інтелекту (Акт про штучний інтелект)) [7].

Висновки і перспективи. Засади використання штучного інтелекту адміністративними органами викладені у законодавстві України про адміністративну процедуру, які стосуються прийняття адміністративних актів у автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини). Адміністративний орган несе відповідальність за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі.

Для відповідності адміністративних актів, які прийняті під визначальним впливом штучного інтелекту, конституційним принципам та європейським стандартам у цій сфері держава має забезпечити: 1) правове регулювання питань використання штучного інтелекту, у тому числі запровадження вимог до функціонування систем штучного інтелекту, встановлення порядку оцінки ризиків реалізації можливостей штучного інтелекту під час публічного адміністрування у тій чи іншій сфері суспільних відносин та визначення оптимальних меж та способів його використання тощо; 2) покладення на спеціально уповноважений державний орган повноважень регулятора та визначення системи органів влади та посадових осіб, які здійснюватимуть контроль за дотриманням правил функціонування та використання систем штучного інтелекту (у тому числі, спеціально уповноважених посадових осіб з питань штучного інтелекту окремих органів влади); 3) доступ систем штучного інтелекту до високоякісних даних, зокрема, за допомогою їх інтеграції із публічними реєстрами, банками даних, іншими інформаційно-комунікаційними та довідковими системами тощо; 4) надійність систем штучного інтелекту, у тому числі за рахунок їх захищеності від несанкціонованого втручання, використання правильних показників та інструментів для систематичної перевірки систем штучного інтелекту, які використовуються у публічній сфері, щоб пересвідчуватись у тому, що вони забезпечують правомірні та достовірні результати; 5) вбудовування заходів громадського контролю в інституційні та законодавчі механізми упорядкування процесів розробки та використання штучного інтелекту; 6) якомога більш високий рівень прозорості, зрозумілості та можливості відстеження процесів та результатів функціонування систем штучного інтелекту, у тому числі шляхом забезпечення будь-якій особі можливості дістати

повне розуміння того, за якими алгоритмами штучний інтелект дійшов того чи іншого висновка щодо її прав та обов'язків.

Список використаних джерел:

1. Міністерство цифрової трансформації України. проект Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні. 2020. URL: <https://surl.li/hvwqgl>
2. Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р. Дата оновлення: 29 грудня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#Text>
3. Organisation for Economic Co-operation and Development. Governing with artificial intelligence: are governments ready? OECD artificial intelligence papers. 2024. No. 20. URL: <https://surl.li/tifxag>
4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. Дата оновлення: 15 листопада 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
5. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України про адміністративну процедуру (реєстр. № 3475). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/614398>
6. Василь Крат. Трохи про «значущу інформацію про логіку» прийняття рішення. 21 березня 2025 року. Telegram. URL: <https://t.me/glossema/2639>
7. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng#rct_68