

## ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW AS A BASIS FOR REGULATING THE IMPLEMENTATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Максіменцева Н.О., д.ю.н.,  
доцент кафедри парламентаризму

*Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті досліджено механізм визначення принципів адміністративного права як засад формування правового регулювання штучного інтелекту у діяльності органів місцевого самоврядування. Встановлено, що різні наукові школи по-різному визначають поняття принципів адміністративного права, проте всі єдині у підході, що це є базові основоположні засади формування подальшого регулювання суспільних відносин.

Отже у статті закріплено, що використання таких технологій у діяльності органів місцевого самоврядування здійснюється вже давно на рівні виконання функції щодо надання адміністративних послуг тощо, проте штучний інтелект на відміну від просто технологічних рішень здатний самостійно приймати рішення на підставі аналітичних даних та може замінити певну частину чиновників. На рівні правового регулювання поняття штучного інтелекту хоча і не надається в чинному законодавстві України, частково закріплюється щодо технологічної складової надання послуг.

З метою врегулювання питання використання штучного інтелекту в діяльності органів місцевого самоврядування доцільно дослідити як принципи адміністративного права можуть бути застосовані та використані для закріплення базових нормативних засад формування системи ШІ та запровадження її в умовах виконання не тільки функції надання послуг, а і прийняття рішення, проведення аналітичної роботи, побудови моделей максимально ефективної організації життєдіяльності громади.

Викликами названо чіткість меж та форм застосування системи штучного інтелекту щодо прийняття рішень органами місцевого самоврядування, здійснення інших форм реалізації управлінських функцій. А також закріплення тих сфер, де використання людини є обов'язковою і без залучення думок громадян або отримання експертних висновків, вивчення ситуації фахівцями органів місцевого самоврядування не можливо би було прийняти кінцеве рішення або вжити певних заходів реагування.

**Ключові слова:** принцип верховенства права та верховенства закону, судовий контроль, адміністративні послуги, публічне адміністрування, прийняття управлінських рішень.

The article examines the mechanism of determining the principles of administrative law as the basis for the formation of legal regulation of artificial intelligence in the activities of local self-government bodies. It is established that different scientific schools define the concept of administrative law principles in different ways, but all are united in the approach that these are the basic fundamental principles of further regulation of public relations.

Thus, the article establishes that the use of such technologies in the activities of local self-government bodies has long been carried out at the level of performing the function of providing administrative services, etc., but artificial intelligence, unlike mere technological solutions, is capable of making decisions on the basis of analytical data and can replace a certain part of officials. At the level of legal regulation, although the concept of artificial intelligence is not defined in the current legislation of Ukraine, it is partially enshrined in the technological component of service provision.

In order to regulate the use of artificial intelligence in the activities of local self-government bodies, it is advisable to investigate how the principles of administrative law can be applied and used to consolidate the basic regulatory framework for the formation of the AI system and its implementation in the context of performing not only the function of service provision, but also decision-making, analytical work, and building models for the most efficient organization of community life.

The challenges are the clarity of the boundaries and forms of application of the artificial intelligence system in relation to decision-making by local self-government bodies and other forms of implementation of administrative functions. It is also necessary to define those areas where the use of humans is mandatory, and without involving citizens' opinions or obtaining expert opinions, studying the situation by local government specialists, it would be impossible to make a final decision or take certain response measures.

**Key words:** the principle of the rule of law and the rule of law, judicial control, administrative services, public administration, management decision-making.

Вже другий рік поспіль триває жахлива війна, яка руйнує всі сфери життя та можливості розвитку держави. Проте Україна в особі своїх органів виконує покладені на неї обов'язки і забезпечує життєдіяльність населення, організовує оборонну функцію та, навіть, замислюється над питанням як будувати новий формат публічного управління у період після воєнної відбудови. Можна констатувати без перебільшення, що органи місцевого самоврядування несуть на собі тягар виконання повноважень щодо підтримання належного рівня життя громадян на будь-яких територіях України та за наявності будь-яких загроз. Інструментами, які можуть допомогти у прийнятті рішень та організації діяльності, є новітні технології, штучний інтелект. Отже світ не стоїть на місці і в умовах технологічної революції не можна не враховувати роль штучного інтелекту. Проте чи справді європейське законодавство чи

українські традиції права враховують такий об'єкт як частину адміністративного права, чи набуває він достатнього регулювання щодо публічного адміністрування, муніципального права? Якими принципами керуватися щодо запровадження основних засад такої діяльності?

Технології штучного інтелекту, що використовуються в приватному секторі в рамках «четвертої промислової революції», дедалі частіше проникають у державні установи. Україна також має намір ширше використовувати такі технології у публічному адмініструванні для підтримки або заміни чиновників, проте такому регулюванню у державному секторі приділяється досить поверхнева наукова увага.

Перш за все потрібно розібратись, що будемо вважати вихідними принципами і який зміст маємо вкладати в таке поняття.

Так під принципами адміністративного права наукова школа Київського національного університету імені Тараса Шевченка визначає пізнані наукою і практикою та охарактеризовані (зафіксовані, закріплені) у відповідних поняттях і нормах, або узагальненнях чинних у державі юридичних правил, позитивні закономірності [1, с. 122]. Отже зазначаємо, що запровадження таких принципів як базових засад, їх розуміння та чітке виокремлення є початковою стадією формування правового визначення таких відносин.

Школа Академії адміністративно-правових наук зазначає про поняття принципів адміністративного права як найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [2, с. 66].

На відміну від інших вчених, наукова школа НУ «Львівська політехніка» визначає базово принципи публічного адміністрування, як принципи публічного управління як основні, вихідні положення, на яких ґрунтується і функціонує управлінська діяльність і які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил, закріплених правом та поділяють їх на соціально-політичні та організаційні принципи. Серед таких принципів принцип верховенства права, належного урядування, юридичної визначеності тощо [3, с. 37].

Наукова школа НУ «Одеська юридична академія» визначає принципи своєрідною перехідною площиною від адміністративного права до норм етики і моралі в діяльності органів публічної влади; площиною, яка з'єднує різні прояви суспільної свідомості з приписами права. Основними з них визначено принцип верховенства права, принцип належного урядування [4, с. 37].

Отже основними принципами можна визнати наступні: верховенство права, судовий контроль, належного урядування тощо.

Почнемо з розуміння поняття штучного інтелекту і відповідно до поняття, визначеного Організацією економічного співробітництва і розвитку з питань штучного інтелекту (далі – ОЕСР ШІ), система штучного інтелекту (далі система ШІ) – це система, створена технологіями, яка може для певного набору визначених людиною явних або неявних цілей робити висновки на основі отриманих вхідних даних про те, як генерувати вихідні дані, наприклад, робити прогнози, контент, рекомендації або рішення, які можуть впливати на фізичне реальне або віртуальне середовище. Різні системи штучного інтелекту розроблені для роботи з різним рівнем автономності та адаптивності після розгортання [5].

Отже головними ознаками ШІ є: а) створення за допомогою технологій; б) людина визначає набір цілей; в) основою є вихідні дані; г) формою є прогнозування, рекомендації, формування вже готових рішень; д) вплив таких рішень на середовище. Тобто можемо говорити, що застосування штучного інтелекту в процесі виконання функцій органами місцевого самоврядування, використовується і може бути використано на різних етапах реалізації повноважень.

Тобто система ШІ також може виконувати функцію управління та обробляти дані, здійснювати аналітичні форми роботи, а також приймати певні управлінські рішення.

Правова основа діяльності ШІ. У Конституції України зазначено, що державна влада здійснюється виключно відповідно до закону. На питання про те, коли і як законодавчий орган повинен дозволити установам впроваджувати технологію штучного інтелекту, не можна відповісти просто або в односторонньому порядку. Якщо система ШІ використовується лише для підготовки адміністративних

рішень (напр., для прогнозування викидів забруднюючих речовин перед видачею екологічного дозволу), а остаточне адміністративне рішення приймається людиною-чиновником відповідно до звичайних процедурних правил, то систему ШІ можна вважати однією з деталей адміністративної процедури, а контроль за прийняттям рішень залишається на розсуд адміністративної установи. Якщо ж роль людини у прийнятті рішень обмежується лише проставленням печатки або зникає взагалі, то це питання може потребувати схвалення парламентом. У кожній сфері (ліцензії, соціальні виплати, охорона довкілля, правоохоронна діяльність, імміграція тощо) широке впровадження інтелектуальних систем викликає специфічні проблеми, які необхідно вирішувати окремо і збалансувати з відповідними матеріальними та процесуальними гарантіями. Окрім правових питань, доцільно розглянути ризики для державних фінансів: чи не перетворить це законодавчу владу на раба роботів? Дорога і складна система імplementації може почати перешкоджати законодавчим змінам і політичній волі. З одного боку, чинне законодавство дає можливість виконавчим органам на певних етапах застосовувати автоматичний підхід на певних етапах прийняття рішень. З іншого боку, Закон не накладає обмежень на тип або спосіб прийняття рішень, які можуть бути автоматизовані. Завдяки досить точним правовим визначенням, оподаткування вважається досить придатним для автоматизації. Тут обґрунтована опора на широкі повноваження не повинні призвести до неприйнятних результатів. Однак надання органу влади повного права повністю автоматизувати будь-яке адміністративне рішення може призвести до порушення Конституції України.

У діяльності органів місцевого самоврядування щодо виконання окремих функцій система ШІ частково запроваджена і досить давно використовується, проте на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР така діяльність не закріплена [6].

У свою чергу, Законом України «Про надання адміністративних послуг» від 06.09.2012 № 5203-VI передбачено застосування технологій під час надання таких послуг і створення картки адміністративної послуги, технологічна частина якої включає в себе інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме: 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; 2) інформацію про відповідальну посадову особу; 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); 4) строки виконання етапів (дії, рішення) [7].

У свою чергу, вимоги до підготовки технологічної картки визначаються відповідно до Вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги, які закріплені Постановою КМУ України № 44 від 30.01.2013 [8].

У ст. 4 Закону України «Про надання електронних послуг» від 15.07.2022 № 1689-IX визначено принципи державної політики у цій сфері. Серед яких є 1) верховенства права; 2) рівності перед законом; 3) відкритості; 4) прозорості; 5) орієнтованості на громадян; 6) підтримки прийняття рішень; 7) оцінювання ефективності та результативності тощо [9].

У свою чергу, Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX закріплює такі принципи: 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) рівність перед законом; 3) обґрунтованість; 4) добросовісність і розсудливість; 5) пропорційність; 6) гарантування ефективних засобів правового захисту тощо [10].

Отже вимоги до встановлення основних засад діяльності штучного інтелекту у публічному адмініструванні, у діяльності органів місцевого самоврядування в чинному законодавстві відсутня і вбачаємо за необхідно встановити засадничі позиції у цій сфері.

Принципи формування системи ШІ. ОЕСР зі штучного інтелекту сьогодні зазначає, що уряди та інші суб'єкти

можуть сформувати підхід до надійного штучного інтелекту, орієнтований на людину. Як правовий інструмент ОЕСР визначає принципи, які представляють спільне прагнення для країн, що приєдналися до нього. Такими принципами відповідального управління надійним системам ШІ встановлено наступні: а) інклюзивне зростання, сталий розвиток і добробут; б) цінності та справедливість, орієнтовані на людину; в) прозорість і зрозумілість; г) надійність, захищеність і безпеку; д) підзвітність.

Крім того, ОЕСР визначає також п'ять рекомендацій для політиків, що стосуються національної політики та міжнародного співробітництва для створення надійного ШІ, а саме: а) інвестування в дослідження і розробку ШІ; б) сприяння розвитку цифрової екосистеми для ШІ; в) формування сприятливого політичного середовища для ШІ; г) розвиток людського потенціалу та підготовка до трансформації ринку праці; д) міжнародне співробітництво для створення надійного ШІ.

Доцільно дослідити який стан правового регулювання у цій сфері існує в Україні. Так у 2020 р. розроблена Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 № 1556-р, де серед першочергових завдань, у тому числі, визначається відсутність або недосконалість правового регулювання штучного інтелекту у сферах освіти, економіки, публічного управління, кібербезпеки, оборони [11].

Крім того, проблемою визначено недосконалість механізмів прийняття управлінських рішень у публічній сфері, бюрократизованість системи надання адміністративних послуг, обмеженість доступу до інформації та її низька якість, недостатній рівень впровадження електронного документообігу між державними органами, а також низький ступінь оцифрованості даних, що перебувають у власності державних органів. А також складність перевірки відповідності роботи систем штучного інтелекту законодавству та існуючим етичним принципам.

Головною метою Концепції, у тому числі, є вдосконалення системи публічного управління, а отже і місцевого самоврядування.

У свою чергу, принципами розвитку ШІ в Україні зазначено базові принципи ОЕСР та закріплено наступні їх форми: а) сприяння інклюзивному зростанню, сталому розвитку та добробуту; б) дотримання верховенства права, основоположних прав і свобод людини і громадянина, демократичних цінностей на всіх етапах розробки, впровадження систем ШІ, а також забезпечення відповідних гарантій під час використання таких технологій; в) дотримання вимог чинного законодавства про захист персональних даних, а також додержання конституційного права кожного на невтручання в особисте і сімейне життя у зв'язку з обробкою персональних даних; г) інформація про системи ШІ може бути розкритою виключно відповідально та щодо забезпечення прозорості; д) потреба забезпечення надійності та безпечності функціонування систем ШІ та проведення на постійній основі їх оцінки та управління потенційними ризиками; е) наявність відповідальності організацій, які здійснюють розробку ШІ, щодо надійності таких систем.

Верховенство права, верховенство закону. Відповідно до Конституції України здійснення державної влади може керуватися алгоритмом лише в тому випадку, якщо під час застосування закону завжди дотримуються букви закону. Але для цього потрібно, щоб людина або система, що самонавчається, перетворила закон на алгоритм. У деяких випадках це в принципі можливо, хоча і є складним завданням, але вимагає від розробника дуже глибоких знань в галузі інформаційних технологій, математики та права. Проте, багато правових норм не можуть бути описані в однозначних змінах, характерних для алгоритму. Це пов'язано як з неминучою розпливчастістю інструменту

права – людської мови, так і з навмисною нечіткістю, яка забезпечує гнучкість законодавства. Замість покрокових інструкцій (умовних програм) в законі часто використовуються орієнтовані на результат програми: загальні цілі, такі як покращення умов життя, залучення громадськості та інформування громадськості, збалансування та інтеграція інтересів, достатність інформації, доцільне та економне, а також розумне землекористування; дискреційні повноваження, такі як право правоохоронного органу видати припис особі, відповідальній за громадський порядок, з метою протидії загрози або усунення порушення; невизначені юридичні терміни, такі як переважний суспільний інтерес або безпека загальні принципи, такі як людська гідність, пропорційність і рівне ставлення.

Головне питання тут не в тому, чи робить ШІ помилки і в якій мірі. Система ШІ не виконує жодних операцій юридичного мислення. У кращому випадку і лише за наявності достатньої кількості даних система ШІ (у його нинішній якості) може лише імітувати правові рішення за допомогою статистичних операцій, а не розуміти зміст закону чи приймати раціональні рішення на його основі. Але саме таку вимогу висуває Конституція України. Отже експертна або інтелектуальна система не здатна замінити будь-яку правову оцінку, а лише те, що рішення описаних вище проблем мають бути знайдені при використанні таких систем [12].

Судовий контроль. Для забезпечення законності рекомендується піддавати багатосторонньому контролю (документування, аудит, сертифікація, стандартизація) як у приватному, так і в державному секторі застосування розвідувальної діяльності (документація, аудит, сертифікація, стандартизація), особливо в умовах воєнного стану та наявності великої кількості загроз. Це необхідно, але не може замінити судовий захист осіб, які вважають, що їхні права могли бути порушені (Конституція України, Європейська конвенція з прав людини, ст. ст. 6 і 13, Хартия основних прав Європейського Союзу, ст. 47). Якщо для адміністративних рішень, що приймаються за допомогою алгоритму, надається достатня змістовна та фактична аргументація, то принципів проблем із судовим контролем не виникає. Але за відсутності такої аргументації виникають розбіжності, що суди схильні віддавати перевагу органам влади, коли йдеться про технічно складні питання.

**Висновки.** Адміністративні рішення дуже різняться за змістом, правовою та фактичною основою, а також процесом прийняття. Залежно від сфери та ситуації, в адміністративному праві більшою чи меншою мірою допускаються жорсткі, стандартні рішення, узагальнення та спрощення. Всі вони базуються на принципах адміністративного права. Отже доцільно у концепцію розвитку системи ШІ у сфері виконання управлінських функцій місцевого самоврядування закласти в норми чинного законодавства і базові принципи адміністративного права. Існує чимало рутинних рішень, які підпорядковуються чітким правилам (наприклад, у сфері соціальних виплат і податків), і їх можна довірити комп'ютерам, які працюють з алгоритмами, що не навчаються. Також може мати сенс використовувати алгоритми, що самонавчаються, у сферах, де існує широка свобода дій для урядових рішень, і прийняття рішень вимагає більш несудового аналізу (наприклад, визначення посад у системі місцевого самоврядування), визначення позицій для моделювання захищених груп населення), але так само доцільно базово формувати такі концепції на вищезазначених підставах принципів.

Адміністративні рішення помірної складності можуть вимагати затвердження адміністративного рішення посадовою особою. У сфері, наприклад, адміністративної процедури, посадовець повинен спочатку вивчити аргументи сторін провадження та думки інших органів влади, оці-

нити повноту та вичерпність фактів на основі принципу розслідування та підготувати обґрунтування адміністративного акту разом із ретельною оцінкою свого вибору на підставі принципів адміністративного права. З розвитком технологій є підстави вважати, що ми зможемо використовувати все більшу допомогу системи ШІ у формуванні цих обґрунтувань (для пояснення аспектів, які схилили чашу терезів, або для підготовки проекту обґрунтування чи, принаймні, його більш рутинних частин). У разі прийняття складних з фактичної чи юридичної точки зору рішень вага рішення має бути покладена на людину, принаймні до тих пір, поки не буде розроблено більш потужний штучний інтелект. Враховуючи всі ці варіації, якісне застосування системи ШІ особливо підходить для допомоги службовцям органів місцевого самоврядування у тих сферах їхньої роботи, де їм потрібно робити про-

гнози щодо обставин або подій, про які людині також бракує певних знань. Але юридичне рішення (наприклад, чи є прогноз достатнім для виправдання втручання) повинна приймати людина.

У будь-якому випадку, впровадження системи ШІ у виконання адміністративних завдань вимагає від установи почуття відповідальності, а також юридичних, статистичних та IT-знань, принаймні в тому обсязі, який необхідний для адекватного аутсорсингу та нагляду за послугами розробників. Отже подальший пошук можливостей впровадження основних принципів адміністративного права як основну засаду запровадження системи ШІ в діяльності органів місцевого самоврядування може бути втілений у прийнятті змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та окремих законів: Закону України «Про надання адміністративних послуг» у цій сфері.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України: підручник [П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клиничук та інші]; за заг. Ред. П. Дігтієвського. К.: «Видавництво Людмила», 2023, С. 122.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. – Видання четверте. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 66.
3. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / [Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін.]; [Вид. 2-е, доп.] Львів : СПОЛОМ, 2021. С. 37.
4. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». – Одеса : Фенікс, 2023. С. 37.
5. OECD Definition AI URL: <https://oecd.ai/en/wonk/ai-system-definition-update>
6. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Законом України «Про надання адміністративних послуг» від 06.09.2012 № 5203-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
8. Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги, затверджені Постановою КМУ України № 44 від 30.01.2013 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF#n7>
9. Закон України «Про надання електронних послуг» від 15.07.2022 № 1689-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>
10. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
11. Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 № 1556-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#Text>
12. Ivo Pilving, Monica Mikiver A Kratt as an Administrative Body: Algorithmic Decisions and Principles of Administrative Law. *Juridica International*. № 29. 2020. P. 47–61.