

Савіцька Вікторія

кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗАСТОСУВАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ ДЛЯ ОПРАЦЮВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ НА ЦИФРОВИХ ПЛАТФОРМАХ: ПЕРЕВАГИ ТА ПРАВОВІ ЗАСТЕРЕЖЕННЯ

Цифрові платформи участі, зокрема, портали електронних петицій, системи громадського бюджетування, сервіси електронних консультацій на сьогоднішній день перетворилися на ефективний інструмент взаємодії особи з публічною адміністрацією. При цьому, обсяг ініціатив, які опрацьовуються цими засобами, давно перевищив можливості їх «ручного» опрацювання. У цьому контексті логічною відповіддю стало впровадження інструментів штучного інтелекту, здатних автоматично класифікувати звернення, виявляти дублікати, узагальнювати позиції та розподіляти ініціативи між суб'єктами владних повноважень. Проте делегування цих операцій алгоритмам зачіпає не суто технічну, а перш за все адміністративно-правову складову — порядок розгляду звернень, гарантії належної процедури та межі дискреції публічної адміністрації. Національне законодавство України, передусім Закон «Про звернення громадян» і Закон «Про адміністративну процедуру», формувалося без огляду на алгоритмічне опосередкування й тому прямої відповіді на питання про допустимі межі такого застосування не дає. Саме це й актуалізує потребу в адміністративно-правовому осмисленні переваг і застережень, пов'язаних із використанням штучного інтелекту для опрацювання громадських ініціатив.

Метою роботи є з адміністративно-правових позицій дослідити переваги та ризики застосування систем штучного інтелекту для опрацювання громадських ініціатив на цифрових платформах і запропонувати правові орієнтири, які забезпечують такі практики від знецінення процедурних гарантій участі.

Переваги застосування штучного інтелекту в цій сфері мають насамперед організаційно-процедурний вимір. Автоматизована класифікація та кластеризація ініціатив скорочують строки опрацювання, дають змогу виявляти одноманітні звернення і формують для суб'єктів розгляду звернень цілісну картину суспільного запиту, що цілком відповідає визначеному Концепцією розвитку штучного інтелекту в Україні пріоритету впровадження таких технологій у сфері публічного управління [1]. Однак саме процедурна природа

цього механізму робить його недосконалим з позицій адміністративно-правових гарантій. У цьому контексті необхідно зробити кілька важливих застережень.

Перше з них стосується розмежування допоміжного опрацювання громадських ініціатив та ухвалення рішення. Закон «Про звернення громадян» покладає розгляд електронної петиції на чітко визначеного суб'єкта владних повноважень і вимагає вмотивованої відповіді по суті порушеного питання (стаття 23-1) [2], тоді як Закон «Про адміністративну процедуру» закріплює право особи бути вислуханою та обов'язок адміністративного органу обґрунтовувати рішення на підставі належно встановлених обставин, а не припущень [3]. Алгоритм, який відсіює, ранжує чи перекваліфіковує ініціативи, фактично втручається у стадію їх розгляду, лишаючись при цьому поза переліченими гарантіями. У зв'язку з цим, ключовим завданням є нормативне відмежування підготовчих операцій штучного інтелекту від владного волевиявлення, яке не може бути передане автоматизованій системі.

Друге застереження пов'язане зі збереженням людського контролю та неприпустимістю суто автоматизованих рішень. Необхідно підкреслити, що вітчизняний законодавець уже виявив обережність щодо автоматизації цих відносин. Так, зокрема, частина дев'ята статті 23-1 Закону «Про звернення громадян» прямо вимагає недопущення автоматичного введення інформації, зокрема підписання петиції, без участі громадянина [2]. Така позиція кореспондується статті 22 Загального регламенту про захист даних, яка обмежує застосування рішень, що ґрунтуються виключно на автоматизованому опрацюванні та породжують для особи істотні наслідки [4], а також підходу Акта Європейського Союзу про штучний інтелект, що вимагає людського нагляду за системами підвищеного ризику [5]. Поширити ж цю логіку на стадію змістового опрацювання ініціатив наявне регулювання поки не дозволяє, хоча потреба в цьому очевидна.

Третє застереження охоплює прозорість, пояснюваність і доступ до оскарження. Обґрунтованість рішення, якої вимагає Закон «Про адміністративну процедуру» [3], передбачає можливість з'ясувати, на яких підставах ініціативу було відхилено, перекласифіковано чи об'єднано з іншими; натомість непрозорість моделі унеможливорює таку перевірку й тим самим знецінює право на оскарження, а отже — і саму участь. Оскільки опрацювання ініціатив супроводжується обробленням персональних даних їх авторів і підписантів, що підпорядковане Закону «Про захист персональних даних» [6], відсутність належного інформування про застосування алгоритму додатково послаблює становище особи. Окремо постає питання рівності доступу: упереджені або

неякісно навчені моделі здатні системно занижувати популярність окремих ініціатив, що суперечить засадам рівності та недискримінаційності адміністративної процедури.

На нашу думку, подолання окреслених ризиків є можливим шляхом реалізації наступних правових заходів. Передусім доцільно закріпити — в нормах Законів України «Про звернення громадян» та «Про адміністративну процедуру» допоміжну роль штучного інтелекту, за якої автоматизовані інструменти виконують виключно підготовчі дії (реєстрацію, класифікацію, виявлення дублікатів, узагальнення), а рішення по суті ухвалює уповноважена посадова особа. Поряд з цим, важливо врегулювати правила про обов'язковий людський нагляд і заборону суто автоматизованого відхилення громадських ініціатив. Крім цього, самостійного значення набувають вимоги прозорості та пояснюваності: інформування особи про застосування штучного інтелекту, фіксація підстав автоматизованих дій у матеріалах справи й можливість їх перегляду в порядку оскарження. Нарешті, потрібні запобіжники проти алгоритмічної дискримінації — попереднє оцінювання впливу, аудит наборів даних і періодична перевірка моделей, що узгоджується з ризик-орієнтованим підходом Акта Європейського Союзу про штучний інтелект [5] та з пріоритетами, окресленими у Дорожній карті з регулювання штучного інтелекту в Україні [7].

Викладене дає підстави для таких висновків і рекомендацій.

1. Застосування штучного інтелекту для опрацювання громадських ініціатив має ряд переваг, водночас, переходить у площину адміністративно-правових гарантій, оскільки зачіпає стадію розгляду звернень, а не лише технічне адміністрування платформи.

2. Чинне законодавство України розраховане на «людську» процедуру й не містить правил щодо алгоритмічного опрацювання громадських ініціатив і звернень громадян. Унаслідок таких тенденцій автоматизовані операції фактично випадають з-під процедурних гарантій участі.

3. На нашу думку, доцільно нормативно закріпити допоміжну роль штучного інтелекту, обов'язковий людський нагляд, прозорість і пояснюваність автоматизованих дій, а також запобіжники проти алгоритмічної дискримінації, виходячи з вимог Акту Європейського Союзу про штучний інтелект і статтю 22 Загального регламенту про захист даних.

Список використаних джерел:

1. 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-p#Text>
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-vr#Text>
3. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
4. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних (Загальний регламент про захист даних). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text
5. 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>
6. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>
7. Регулювання штучного інтелекту в Україні: Мінцифри презентувало дорожню карту / Міністерство цифрової трансформації України. 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/rehuliuвання-shtuchnoho-intelektu-v-ukraini-mintsyfry-prezentovalo-dorozhniu-kartu>