УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32782/app.v76.2025.2

А. Г. Дудко
orcid.org/0000-0001-8080-1462
доктор філософії,
викладач кафедри адміністративно-правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ВИКЛИКИ, МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Цифровізація та автоматизація управлінських процесів у публічному секторі створюють передумови для широкого впровадження штучного інтелекту (ШІ) у державне управління. Особливо актуальним є використання чат-ботів на основі великих мовних моделей, таких як ChatGPT, що відкриває нові можливості для оптимізації адміністративних процедур, підвищення ефективності управлінських рішень та удосконалення надання державних послуг. ШІ розглядається як ключова технологія цифрової епохи, здатна суттєво трансформувати традиційні моделі організації діяльності державних інституцій, проте його широке впровадження супроводжується низкою правових та етичних викликів. До основних проблем належать визначення відповідальності за алгоритмічні рішення, забезпечення прозорості діяльності органів влади, захист персональних даних та дотримання прав людини. Актуальність проблематики визначається потребою формування комплексного нормативно-правового регулювання використання ШІ в публічному управлінні та адаптації міжнародного досвіду до українських реалій з урахуванням сучасних технологічних, соціальних і правових викликів.

У сучасних умовах державотворення, звертаючи увагу на особливість процесів, що відбуваються в період військової агресії в Україні, головний акцент переноситься на створення ефективної системи публічного управління держави, яка б змогла забезпечити стійкість країни та сприяла б становленню України як правової європейської держави з високим рівнем демократії, політичної та соціальної стабільності, розроблення оптимального механізму функціонування органів публічної влади (Корнута, 2023, с. 37).

Водночас міжнародний досвід, зокрема прийняття Акта про штучний інтелект (AI Act) у Європейському Союзі у 2024 році, свідчить про необхідність комплексного правового підходу до впровадження ШІ у державному секторі (European Commission, 2024).

Метою даної статті є аналіз основних викликів правового регулювання штучного інтелекту у сфері публічного управління, дослідження міжнародного досвіду у цій сфері та визначення ключових перспектив для України. Однією з головних проблем впровадження штучного інтелекту в державному управлінні є питання відповідальності за ухвалені ним рішення. У традиційній управлінській системі відповідальність покладається на конкретних посадових осіб або державні органи. Однак, коли рішення ухвалюється автоматизованими алгоритмами, визначення відповідального суб'єкта ускладнюється. Наприклад, у разі відмови у наданні державної послуги через рішення, прийняте на основі алгоритму, громадянин повинен мати можливість оскаржити таке рішення. Відсутність механізмів перегляду алгоритмічних рішень може призвести до порушення прав людини. В Європейському Союзі це питання частково врегульоване в Акті про штучний інтелект (AI Act), який передбачає, що всі високоризикові системи ШІ повинні мати механізми перевірки, прозорості та відповідальності (European Commission, 2024). ШІ обробляє великі масиви інформації, включаючи персональні дані громадян, що створює ризики їх витоку або несанкціонованого використання. Зокрема, автоматизовані системи ухвалення рішень у соціальній сфері чи правоохоронних органах можуть порушувати право на приватність через збирання надмірної кількості даних (Christodoulou, 2024; Limniotis, 2024).

Законодавство Європейського Союзу про захист персональних даних містить положення щодо обмеження використання автоматизованого ухвалення рішень, якщо вони можуть впливати на права людини. В Україні ж законодавство про персональні дані не містить специфічних норм, які б регулювали застосування ШІ у публічному управлінні.

Штучний інтелект може мати певні упередження, що призводить до дискримінації певних категорій громадян. Наприклад, алгоритми, що аналізують кредитоспроможність або визначають рівень соціальної допомоги, можуть мати вбудовані структурні упередження, що позначиться на певних соціальних групах. Випадок з системою Systeem Risico Indicatie (SyRI) у Нідерландах показує, як ШІ може ненавмисно призводити до дискримінації певних груп населення (Algorithm Watch, 2023). У 2014 році під егідою Міністерства соціальних справ та праці Нідерландів кілька міст розпочали використовувати систему SyRI для виявлення фактів шахрайства у сфері соціального забезпечення. Однак обробка даних отримувачів соціальної допомоги призвела до нерівного підходу до осіб із нижчими доходами. Використання системи SyRI у Нідерландах призвело до непропорційного впливу на осіб із нижчим доходом, що викликало критику щодо потенційної дискримінації.. Це викликало негативну реакцію громадськості, оскільки SyRI не пояснювала алгоритми ухвалення рішень, що спричинило обвинувачення в упередженому ставленні до менш заможних верств населення. Врешті, у 2020 році суд Нідерландів визнав цю систему незаконною через непрозорість та надмірний збір персональних даних, що порушувало право на приватне життя згідно з Європейською конвенцією з прав людини і основоположних свобод (Кузава, 2024; Литвин, 2024).

З метою подолання цих проблем країни Європейського Союзу розробили рекомендації щодо тестування алгоритмів перед їх впровадженням у державний сектор. В Україні поки що відсутні правові норми, що зобов'язують державні установи проводити оцінку алгоритмічного упередження перед запуском таких систем. Оскільки державні інформаційні системи дедалі частіше інтегрують технології ШІ, зростають ризики їх вразливості до кібератак. Автоматизовані системи управління містять конфеденційну інформацію, що особливо небезпечно в умовах гібридної війни та зростання рівня кіберзагроз.

В Україні існує державна стратегія кібербезпеки, проте вона не містить специфічних положень щодо захисту державних алгоритмічних систем. Таким чином, необхідне створення національної стратегії кіберзахисту ШІ, що регулюватиме питання безпеки алгоритмів і публічному управлінні.

Європейський Союз першим у світі створив комплексну законодавчу базу для регулювання штучного інтелекту, відому як Регламент про штучний інтелект (AI Act). Цей документ, схвалений Європарламентом 13 березня 2024 року, запроваджує ризик-орієнтований підхід, класифікуючи системи ШІ за чотирма рівнями небезпеки, що відповідають різним юридичним вимогам. Згідно з положеннями AI Act, системи ШІ класифікуються наступним чином:

неприпустимий ризик: ця категорія включає системи, що становлять неприйнятну загрозу для основних прав людини та демократичних цінностей, такі як системи соціального скорингу або технології, що використовують маніпулятивні методи для впливу на поведінку. Ці системи заборонені;

високий ризик: сюди відносяться системи, що використовуються в критичних секторах (наприклад, охорона здоров'я, освіта, управління критичною інфраструктурою, правосуддя). Розробники цих систем повинні дотримуватися жорстких вимог щодо якості даних, прозорості, нагляду з боку людини та управління ризиками. Перед виведенням на ринок такі системи мають пройти оцінку відповідності;

обмежений ризик: системи, що генерують контент, такі як чат-боти або технології, що створюють «fakes», підпадають під вимоги щодо прозорості. Користувачі повинні бути інформовані, що вони взаємодіють із ШІ або що контент був згенерований алгоритмом;

мінімальний ризик: більшість систем ШІ, які не становлять значної загрози (наприклад, фільтри спаму), не підпадають під спеціальне регулювання.

Для України імплементація такого підходу означатиме необхідність чіткої класифікації державних алгоритмічних систем та розробку механізмів сертифікації для високоризикових систем.

Аналізуючи, інші країни варто зауважити, що у Сполучених Штатах Америки відсутній єдиний закон, що регулює штучний інтелект (ШІ), однак на федеральному рівні діють окремі нормативні акти, які визначають принципи та вимоги до його використання, зокрема в державному секторі. Одним із основних документів є Указ Президента США від 3 грудня 2020 року «Про сприяння використанню надійного штучного інтелекту в федеральному уряді» (Executive Order, 2020). Цей указ встановлює принципи, якими повинні керуватися федеральні агентства при розробці, впровадженні та використанні ШІ, зокрема:

законність та відповідність цінностям нації: агентства повинні забезпечити, щоб використання ШІ відповідало Конституції та іншим застосовним законам, включаючи ті, що стосуються конфіденційності, громадянських прав і свобод;

цілеспрямованість та орієнтація на результат: агентства повинні прагнути до розробки та впровадження ШІ, коли переваги від цього значно переважають ризики, і ці ризики можуть бути оцінені;

очність, надійність та ефективність: агентства повинні забезпечити, щоб застосування ШІ відповідало випадкам використання, для яких цей ШІ був навчений, і таке використання було точним, надійним та ефективним.

Крім того, у жовтні 2022 року Управління наукової та технологічної політики Білого дому опублікувало «Blueprint for an AI Bill of Rights», який визначає п'ять основних принципів для розробки та впровадження автоматизованих систем ШІ:

безпечні та ефективні системи: забезпечення захисту людей від технологій, які можуть бути небезпечними чи неефективними;

захист від алгоритмічної дискримінації: запобігання упередженості та дискримінації в автоматизованих рішеннях;

конфіденційність даних: забезпечення захисту особистої інформації та даних користувачів;

забезпечення прозорості в автоматизованих рішеннях та надання пояснень щодо їхніх результатів;

альтернативи та можливість втручання людини: забезпечення можливості втручання людини в автоматизовані рішення та надання альтернативних варіантів.

Ці принципи спрямовані на захист прав та гідності людини та визначають головні аспекти для розробки та використання ШІ.

Аналіз міжнародного досвіду демонструє, що імплементація подібних підходів може сприяти формуванню механізмів незалежного контролю державних алгоритмічних систем в Україні.

На сьогодні, українське суспільство потребує розробки спеціального Закону про штучний інтелект, який би встановлював комплексні нормативно-правові рамки застосування ШІ у державному секторі та визначав ключові положення, спрямовані на мінімізацію ризиків, забезпечення прозорості алгоритмічних процесів та підвищення ефективності публічного управління. До таких положень належить:

класифікація рівнів ризику систем штучного інтелекту з урахуванням критеріальної бази Європейського Союзу, що дозволяє диференційовано оцінювати алгоритмічні рішення залежно від їх потенційного впливу на громадян, суспільство та державні інституції;

встановлення чітких процедур сертифікації алгоритмічних систем, що застосовуються у сфері публічного управління, зокрема у правозастосуванні, адмініструванні соціальних виплат та податкових процесах, що забезпечує безпечне та відповідальне використання технологій;

закріплення права на оскарження рішень, прийнятих системами ШІ, та забезпечення постійного людського контролю над критично важливими автоматизованими процесами, що гарантує дотримання принципів верховенства права, підзвітності органів влади та захист прав громадян;

визначення обов'язкових вимог до прозорості алгоритмів, особливо у сферах державного управління, що мають безпосередній вплив на громадян, зокрема у судочинстві, соціальному забезпеченні, адмініструванні податків та інших сферах публічного управління, де автоматизовані рішення впливають на соціальні та економічні права населення.

Зважаючи на зростаючі ризики кібератак на державні інформаційні системи, одним із ключових напрямів забезпечення національної кібербезпеки та підвищення ефективності публічного управління є розробка та впровадження комплексних стандартів безпеки для алгоритмічних систем, що застосовуються у державному секторі. Такі стандарти повинні передбачати багаторівневий підхід до захисту інформації та забезпечення цілісності алгоритмів, включаючи:

застосування сучасних методів шифрування даних, які використовуються системами штучного інтелекту, що гарантує конфіденційність і захист державної інформації;

впровадження механізмів виявлення та запобігання шахрайським маніпуляціям із алгоритмами, що підвищує надійність та достовірність прийняття рішень у сфері публічного управління;

регулярне проведення кіберперевірок та аудитів державних систем штучного інтелекту з метою своєчасного виявлення вразливостей та усунення потенційних загроз.

В умовах євроінтеграційних процесів Україна має поступово адаптувати своє законодавство до сучасних стандартів регулювання штучного інтелекту, зокрема до положень Акта про штучний інтелект Європейського Союзу. Це передбачає:

обов'язкове маркування контенту, створеного штучним інтелектом, зокрема державних документів і аналітичних матеріалів, що формуються автоматизованими системами, що підвищує прозорість та підзвітність органів публічного управління;

встановлення обмежень щодо використання штучного інтелекту у правозастосуванні, щоб уникнути ризику прийняття упереджених або некоректних рішень у публічному управлінні;

чітке визначення сфер діяльності, у яких штучний інтелект не може повністю замінити людину, зокрема у процесах адміністрування соціальних виплат, прийнятті судових рішень та інших функцій державного управління, що вимагають безпосередньої оцінки людського фактору.

Отже, штучний інтелект виступає стратегічним інструментом цифрової трансформації публічного управління, проте його впровадження повинно супроводжуватися створенням ефективного правового та нормативного середовища. На сьогоднішній день Україна лише розпочинає процес формування законодавства щодо штучного інтелекту, який має базуватися на міжнародних стандартах, зокрема положеннях Акта про штучний інтелект Європейського Союзу. Основними завданнями у цьому контексті: розробка спеціального Закону про штучний інтелект, що визначатиме критерії відповідальності за алгоритмічні рішення та регламентуватиме використання ШІ у державному секторі; створення ефективних механізмів контролю, аудиту та сертифікації алгоритмів, які застосовуються у сфері публічного управління; забезпечення відповідності систем штучного інтелекту принципам прозорості, етичності та недискримінації; поступова адаптація українського законодавства до європейських норм, що сприятиме інтеграції України у єдиний цифровий та правовий простір Європейського Союзу.

Належне нормативне врегулювання діяльності штучного інтелекту сприятиме підвищенню ефективності публічного управління, мінімізації корупційних ризиків, оптимізації адміністративних процесів та покращенню взаємодії держави з громадянами. Враховуючи новизну цього дослідницького напряму, також необхідне проведення емпіричних та експериментальних досліджень, що досліджують здатність людини відрізняти тексти, створені людиною, від тих, що створені штучним інтелектом, а також оцінюють вплив таких систем на процеси прийняття рішень у публічному управлінні.

Література

Algorithm Watch. (2023). How Dutch activists got an invasive fraud detection algorithm banned. URL: https://algorithmwatch.org/en/syri-netherlands-algorithm/.

Christodoulou P., Limniotis K. (2024). Data protection issues in automated decision-making systems based on machine learning: Research challenges. Network, 4(1), 91–113. https://doi.org/10.3390/network4010005.

Корнута Л. М. (2023). Штучний інтелект у публічному управлінні: перспективи впровадження. *Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень* (Т. 2, с. 37-39). Одеса : Видавництво «Юридика».

Кузава В. І., Литвин Н. А. (2024). Штучний інтелект в публічній службі: проблеми та перспективи впровадження в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*, 11. https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-11/69.

Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні : Розпорядження КМУ від 2 грудня 2020 р. № 1556-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-p#Text.

The White House. (2020). Executive Order 13960: Promoting the use of trustworthy artificial intelligence in the federal government. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/12/08/2020-27065/promoting-the-use-of-trustworthy-artificial-intelligence-in-the-federal-government.

The White House Office of Science and Technology Policy. (2022). *Blueprint for an AI Bill of Rights*. URL: https://bidenwhitehouse.archives.gov/ostp/ai-bill-of-rights.

European Commission. (2024). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts. Brussels : European Commission. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206.

References

Algorithm Watch. (2023). How Dutch activists got an invasive fraud detection algorithm banned. Retrieved from https://algorithmwatch.org/en/syri-netherlands-algorithm/.

Christodoulou P., & Limniotis K. (2024). Data protection issues in automated decision-making systems based on machine learning: Research challenges. Network, 4(1), 91–113. https://doi.org/10.3390/network4010005.

Kornuta L. M. (2023). Artificial intelligence in public administration: Implementation perspectives. In S. V. Kivalov (Ed.), *European development guidelines for Ukraine in wartime and global challenges of the 21st century: Synergy of scientific, educational, and technological solutions* (Vol. 2, pp. 37–39). Odesa: Yuridyka.

Kuzawa V. I., & Lytvyn N. A. (2024). Artificial intelligence in the public service: Problems and prospects for implementation in Ukraine. *Legal Scientific Electronic Journal*, 11. https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-11/69.

Cabinet of Ministers of Ukraine. (2020, December 2). On approval of the Concept for the development of artificial intelligence in Ukraine, Resolution No. 1556-r. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-p#Text.

The White House. (2020). Executive Order 13960: Promoting the use of trustworthy artificial intelligence in the federal government. Retrieved from https://www.federalregister.gov/documents/2020/12/08/2020-27065/promoting-the-use-of-trustworthy-artificial-intelligence-in-the-federal-government.

The White House Office of Science and Technology Policy. (2022). *Blueprint for an AI Bill of Rights*. Retrieved from https://bidenwhitehouse.archives.gov/ostp/ai-bill-of-rights.

European Commission. (2024). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts. Brussels: European Commission. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206

Анотація

Дудко А. Г. **Правове регулювання штучного інтелекту в публічному управлінні: виклики, міжнародний досвід та перспективи для України.** – Стаття.

У статті досліджено правові аспекти застосування штучного інтелекту у сфері публічного управління, визначено ключові виклики, міжнародний досвід та перспективи розвитку для України. Розглянуто питання відповідальності за алгоритмічні рішення, забезпечення прозорості діяльності державних органів, захисту персональних даних громадян, запобігання дискримінації окремих соціальних груп, а також забезпечення кібербезпеки державних систем штучного інтелекту. Проаналізовано досвід Європейського Союзу, зокрема законодавчі ініціативи, що впроваджують ризик-орієнтований підхід, класифікують системи за рівнем потенційної загрози правам людини та визначають обов'язкові вимоги щодо перевірки, сертифікації та контролю. Розглянуто американські принципи безпечного застосування штучного інтелекту у федеральному уряді, які передбачають законність, прозорість, ефективність і контроль людини над алгоритмічними рішеннями. Наведено приклад системи SyRI у Нідерландах, яка призвела до дискримінації соціально незахищених груп через непрозорість алгоритмів та надмірний збір персональних даних, що порушувало права людини та громадянські свободи. Визначено напрями вдосконалення українського законодавства: розробка спеціального нормативного акта про штучний інтелект із класифікацією рівнів ризику, встановлення процедур сертифікації та аудиту алгоритмічних систем, закріплення права на оскарження рішень, забезпечення прозорості, етичності та надійного кіберзахисту алгоритмів. Підкреслено необхідність поступової адаптації українського законодавства до європейських стандартів, що сприятиме інтеграції України у єдиний цифровий та пра-

вовий простір, підвищенню ефективності публічного управління, оптимізації адміністративних процесів, мінімізації корупційних ризиків та покращенню взаємодії держави з громадянами. Наголошено на потребі проведення емпіричних та експериментальних досліджень впливу штучного інтелекту на процеси ухвалення управлінських рішень, а також на здатності відрізняти тексти, створені людиною, від алгоритмічних, що забезпечить науково обгрунтоване і безпечне впровадження інновацій у державному секторі, підвищить ефективність адміністрування та сприятиме розвитку демократичних принципів у суспільстві.

Ключові слова: штучний інтелект, публічне управління, правове регулювання, цифровізація, кібербезпека.

Summary

Dudko A. H. **Legal regulation of artificial intelligence in public administration: challenges, international experience and prospects for Ukraine.** – Article.

The article examines the legal aspects of artificial intelligence (AI) implementation in public administration, identifying key challenges, international experiences, and development prospects for Ukraine. It addresses issues of accountability for algorithmic decisions, ensuring transparency in government operations, protecting citizens' personal data, preventing discrimination against specific social groups, and maintaining cybersecurity of state AI systems. The study analyzes the European Union's experience, highlighting legislative initiatives that implement a risk-based approach, classify AI systems according to their potential threat to human rights, and establish mandatory requirements for verification, certification, and monitoring. The article also reviews U.S. principles for safe AI use in the federal government, which emphasize legality, transparency, efficiency, and human oversight of algorithmic decisions. The example of the SyRI system in the Netherlands is discussed, which caused discrimination against socially vulnerable groups due to algorithmic opacity and excessive data collection, violating human rights and civil liberties. Recommendations for improving Ukrainian legislation include developing a dedicated AI legal framework with risk-level classification, establishing certification and audit procedures for algorithmic systems, securing the right to appeal AI decisions, and ensuring transparency, ethical standards, and reliable cybersecurity of algorithms. The study emphasizes the need for gradual adaptation of Ukrainian law to European standards, promoting integration into a unified digital and legal space, enhancing public administration efficiency, optimizing administrative processes, minimizing corruption risks, and improving state–citizen interaction. It also highlights the necessity of empirical and experimental research on AI's impact on decision-making processes and citizens' ability to distinguish human-written from AI-generated texts, ensuring scientifically grounded and safe implementation of AI innovations in the public sector, increasing administrative efficiency, and supporting the development of democratic principles in society.

Key words: artificial intelligence, public administration, legal regulation, digitalization, cybersecurity.

Дата першого надходження рукопису до видання: 25.09.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 23.10.2025
Дата публікації: 21.11.2025