

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7\(13\)-88-96](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7(13)-88-96)

УДК 35.082

Микитюк Юлія Миколаївна здобувач навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, вул. Лермонтовська, 28, 61024, м. Харків, тел.: (057) 704-31-14, email: mykytyukyulija@i.ua, <https://orcid.org/0000-0003-4651-6312>

Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна доктор наук з державного управління, старший дослідник, начальник наукового відділу проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, вул. Лермонтовська, 28, м. Харків, 61024, тел.: (057) 704-31-14, <https://orcid.org/0000-0001-5666-9350>

АНАЛІЗ СТАНУ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Установлено, що технології штучного інтелекту визначають стан упровадження цифровізації та соціально-економічного розвитку держави. Зважаючи на це, доведено, що необхідно дослідити особливості правового регулювання галузі цифровізації та стану державної політики. З урахуванням цього найбільшу увагу приділено аналізу положень Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні (2020 р.).

Виявлено, що у Концепції міститься низка термінів, що вимагають уточнення, а саме: «галузь штучного інтелекту», «державна політика у сфері правового регулювання галузі штучного інтелекту», «публічне управління» тощо. Обґрунтовано розглядати «галузь» у контексті «сфери», а «державну політику» як складову «публічного управління». Крім того, рекомендовано привести правову термінологію (визначену в Концепції) у відповідність її до науково-теоретичної характеристики.

Доведена необхідність систематизації й уточнення принципів використання штучного інтелекту, а також їх відмежування від пріоритетних напрямів такого використання.

Визначена доцільність укрупнення *проблем*, які потребують розв'язання у межах реалізації державної політики у сфері правового регулювання галузі штучного інтелекту. Підставою для висловлення таких авторських рекомендацій є надмірна деталізація сфер реалізації цієї політики. У цьому контексті аргументовано застосування науково-теоретичних і науково-практичних підходів – системного та синергетичного.

Акцентовано, що в Концепції важлива роль відводиться сфері «правового регулювання й етики», включає, насамперед, правозастосування, але поза увагою залишилися правотворчість (нормотворчість).

Нарешті наполягається на необхідності доопрацювання такого Розділу Концепції, як «Прогноз впливу на ключові інтереси заінтересованих сторін». Адже не надається визначення й обґрунтування кількісних критеріїв, необхідних для проміжного та кінцевого оцінювання стану впровадження Концепції.

Ключові слова: державне регулювання, механізми, цифровізація, правове регулювання.

Mykytyuk Yulija Mykolajvna PhD-Student of Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil Defense of Ukraine, 61024, Kharkiv, street Lermontovskaya, 28, tel. (057) 704-31-14, email: mykytyukyulija@i.ua, <https://orcid.org/0000-0003-4651-6312>

Pomaza-Ponomarenko Alina Leonadivna Doctor in Public Administration, Senior Researcher, Head of the Scientific Department for State Security Problems of the Training Research and Production Centre of National University of Civil Protection of Ukraine, 61024, Kharkiv, street Lermontovskaya, 28, tel. (057) 704-31-14, <https://orcid.org/0000-0001-5666-9350>

ANALYSIS OF THE STATE OF FUNCTIONING OF STATE POLICY MECHANISMS IN THE FIELD OF DIGITALIZATION OF LEGAL REGULATION IN UKRAINE

Abstract. It is established that the technologies of artificial intelligence determine the state of implementation of digitalization and socio-economic development of the state. In view of this, it is proved that it is necessary to study the peculiarities of the legal regulation of digitalization and the state of public policy. With this in mind, the greatest attention is paid to the analysis of the provisions of the Concept of Artificial Intelligence Development in Ukraine (2020).

It was found that the Concept contains a number of terms that require clarification, namely: "artificial intelligence industry", "state policy in the field of legal regulation of artificial intelligence industry", "public administration" and so on. It is reasonable to consider "industry" in the context of "sphere", and "public policy" as a component of "public administration". In addition, it is recommended to bring the legal terminology (defined in the Concept) in line with its scientific and theoretical characteristics.

The necessity of systematization and specification of principles of use of artificial intelligence, and also their delimitation from priority directions of such use is proved.

The expediency of aggregating the problems that need to be solved within the implementation of state policy in the field of legal regulation of artificial intelligence has been determined. The reason for making such author's recommendations is the excessive detail of the areas of implementation of this policy. In this context, the application of scientific-theoretical and scientific-practical approaches - systemic and synergetic - is argued.

It is emphasized that in the Concept an important role is given to the sphere of "legal regulation and ethics", including, first of all, law enforcement, but law-making

(rule-making) was left out of consideration. Finally, it insists on the need to refine such a Section of the Concept as the “Stakeholder Impact Forecast”.

After all, the definition and substantiation of quantitative criteria necessary for the interim and final assessment of the state of implementation of the Concept is not provided.

Keywords: public policy, mechanisms, digitalization, legal regulation.

Постановка проблеми. Технології штучного інтелекту забезпечують стан упровадження цифровізації та соціально-економічного розвитку держави. Зважаючи на це, важливим є дослідження особливостей правового регулювання галузі цифровізації та стану державної політики, у межах якої воно реалізується. Особливої актуальності в цьому контексті становить Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляд проблематики цифровізації (діджиталізації) здійснено в працях значної кількості вітчизняних і зарубіжних вчених, а саме: Л. Грень, С. Домбровської, П. Друкера, О. Дурман, Д. Елкінгтона, О. Карпенка, А. Керолла, С. Майстра, О. Орлова, Г. Ортіної, О. Сімсон та інших [5; 6; 8–9]. При цьому підкреслимо що у вітчизняній науці тема цифровізації (діджиталізації) у сфері публічного управління, правового регулювання й етики набуває вагомості. Свідченням цього є розробки Л. Антонової, К. Лободенко, Л. Новак-Каляєвої та ін. [3]. Ураховуючи актуальність зазначеної проблеми, виникає необхідність у поглибленні наукових досліджень вищезазначених питань.

Метою статті є аналіз стану функціонування механізмів державної політики у сфері цифровізації (діджиталізації) правового регулювання в Україні.

Виклад основного матеріалу. У грудні 2020 р. в Україні затверджена Концепція розвитку штучного інтелекту [1] (далі – Концепція), а також низка правових документів, покликаних підвищити захист інформації, а також розвиток інформаційних технологій і регламентування напрямків функціонування інформаційної сфери загалом та інших суміжних суспільної життєдіяльності.

При цьому Концепція містить визначення двох понять, а саме:

1) штучний інтелект (далі – ШІ) – це організована сукупність інформаційних технологій, із застосуванням якої можливо виконувати складні комплексні завдання шляхом використання системи наукових методів досліджень і алгоритмів обробки інформації, отриманої або самостійно створеної під час роботи, а також створювати та використовувати власні бази знань, моделі прийняття рішень, алгоритми роботи з інформацією та визначати способи досягнення поставлених завдань;

2) галузь штучного інтелекту – напрям діяльності у сфері інформаційних технологій, який забезпечує створення, впровадження та використання технологій штучного інтелекту [там само].

Аналіз цих понять дозволяє стверджувати таке:

I. Розробники Концепції розмежовують поняття ШІ і галузь його використання. Проте не зрозуміло, чому використовується термін «сфера» –

державна політика у сфері правового регулювання (див. Розділ Концепції «Шляхи і способи розв'язання проблеми у ключових сферах державної політики»). Це зумовлює складність у трактуванні зазначених понять, чи є сфера ширшою за змістовним наповненням, на відміну від галузі, як співвідносяться «сфера освіти», «сфера правового регулювання й етики» та інші сфери із поняттям «галузь III». Дане питання виникає, зважаючи на сфери її дії. Так, у преамбулі Розділу Концепції «Шляхи і способи розв'язання проблеми у ключових сферах державної політики» міститься формулювання: «Пріоритетними сферами, в яких реалізуються завдання державної політики розвитку галузі штучного інтелекту, є: освіта і професійне навчання, наука, економіка, кібербезпека, інформаційна безпека, оборона, публічне управління, правове регулювання та етика, правосуддя» [там само]. Як відомо, якщо не йдеться про адміністративну область, то слід послуговуватися відповідником «сфера» або «галузь» [7]. У продовження відзначимо, що теоретики та практики, які застосовують економічний і правовий підходи до визначення термінів «галузь» і «сфера», слушно вказують, що «галузі та види людської діяльності складають сферу економіки» [5; 6], «галузь – це сукупність усіх виробничих одиниць, які здійснюють переважно однакові чи подібні види економічної діяльності» (див. ст. 260 Господарського кодексу України [1]). Зважаючи на це, уважаємо, що, по-перше, існує необхідність у приведенні правової термінології у відповідність її до науково-теоретичної характеристики. А по-друге, взагалі слід забезпечити уніфікацію термінів «діджиталізація» і «цифровізація», що можливо на підставі аплікації відповідного закордонного досвіду.

II. Не вносить ясності також і використання понять «публічне управління» і «державна політика у сфері правового регулювання галузі III». На наше переконання, варто розставити акценти у масштабах застосування цих понять, адже публічне управління є ширшим, по відношенню до поняття «державна політика». Зважаючи на загальний концепт наук публічного управління, можемо наполягати, що воно включає державну політику, а також передбачає діяльність недержавних інституцій (органів місцевого самоврядування, громадських рад, об'єднань громадян та ін.). Отже, Концепція потребує термінологічного та стилістичного вдосконалення. Щодо останнього моменту, то йдеться про неузгодженість у визначенні предметно-пошукового поля Концепції: розглядаються «проблеми» чи «проблема» використання III. Так, у Концепції вказується обидва терміни:

- Розділ I Концепції має назву «Проблеми, які потребують розв'язання»;
- Розділ III Концепції називається «Шляхи і способи розв'язання проблеми у ключових сферах державної політики» [1].

Відтак, є незрозумілим, що слід розв'язувати одну проблему або низку. Ще більшої плутанини, на наш погляд, носить перелік проблем у галузі III. Серед них визначені такі (уважаємо за доцільне вказати їх усі й у тій редакції, в якій вони наведені в Концепції):

- 1) низький рівень цифрової грамотності, поінформованості населення щодо загальних аспектів, можливостей, ризиків та безпеки використання штучного інтелекту;

2) відсутність або недосконалість правового регулювання штучного інтелекту (в тому числі у сферах освіти, економіки, публічного управління, кібербезпеки, оборони), а також недосконалість законодавства про захист персональних даних;

3) низький рівень інвестицій у розроблення технологій штучного інтелекту;

4) низький рівень впровадження та реалізації суб'єктами господарювання інноваційних проектів з використанням технологій штучного інтелекту порівняно із провідними країнами світу, що призводить до зниження продуктивності праці і появи великого відсотка робочих місць, які необхідно автоматизувати;

5) низький рівень математичної компетентності випускників закладів загальної середньої освіти, необхідної для розроблення та досліджень у галузі штучного інтелекту;

6) недостатній рівень якості вищої освіти та освітніх програм, спрямованих на підготовку спеціалістів у галузі штучного інтелекту в закладах вищої освіти;

7) відсутність сучасних програм підвищення кваліфікації для викладачів закладів вищої освіти у галузі штучного інтелекту;

8) низький рівень інвестицій у проведення досліджень із штучного інтелекту у закладах вищої освіти;

9) відсутність грантового фінансування наукової діяльності у галузі штучного інтелекту;

10) незначна кількість публікацій у виданнях провідних галузевих конференцій (CVPR\ICCV\ECCV — для комп'ютерного зору, NeurIPS, ICML, ICLR — для машинного навчання тощо) та провідних рецензованих виданнях;

11) недостатній рівень інформаційної безпеки та захисту даних в інформаційно-телекомунікаційних системах державних органів внаслідок застарілості автоматичних систем виявлення та оцінки інформаційних загроз, невикористання потенціалу прогнозування та передбачення загроз з метою своєчасної підготовки системи до можливої атаки;

12) зростання кількості спроб несанкціонованого втручання в роботу автоматизованих системи, комп'ютерних мереж;

13) недосконалість механізмів прийняття управлінських рішень у публічній сфері, забюрократизованість 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;

14) складність перевірки відповідності роботи систем штучного інтелекту законодавству та існуючим етичним принципам;

15) відсутність єдиних підходів, що застосовуються при визначенні критеріїв етичності під час розроблення та використання технологій штучного інтелекту для різних галузей, видів діяльності та сфер національної економіки;

16) наявність ризиків зростання рівня безробіття у зв'язку з використанням

технологій штучного інтелекту;

17) відсутність застосування технологій штучного інтелекту в судовій практиці [1].

Дослідження цих проблем використання ШІ в Україні дає підстави стверджувати, що під час їхнього визначення не було застосовано належним чином *науково-теоретичні та науково-практичні підходи*, а саме: системний та синергетичний. Як наслідок, можемо спостерігати таку розрізненість у визначенні проблем використання ШІ, а подекуди їх надмірну деталізацію. З огляду на вважаємо, що доцільним є приведення до одного знаменника проблем використання ШІ в Україні. Більше того, розробники Концепції самі визначили цей знаменник – технології ШІ мають сприяти трансформації економіки, ринку праці, державних інституцій та суспільства в цілому. Це сприятиме зменшенню обсягу витрат, підвищенню ефективності виробництва, якості товарів і послуг [Розділ III Концепції називається «Шляхи і способи розв’язання проблеми у ключових сферах державної політики»].

III. Варто привертають увагу принципами розвитку та використання технологій ШІ, дотримання яких (наполягають автори Концепції) повністю відповідає принципам Організації економічного співробітництва і розвитку з питань штучного інтелекту. До цих принципів віднесені такі:

а) сприяння інклюзивному зростанню, сталому розвитку та добробуту;

б) 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;

в) відповідність діяльності та алгоритму рішень систем штучного інтелекту вимогам 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) забезпечення прозорості та відповідального розкриття інформації про системи штучного інтелекту;

д) надійне та безпечне функціонування систем штучного інтелекту протягом усього їх життєвого циклу та здійснення на постійній основі їх оцінки та управління потенційними ризиками;

е) покладення на організації та осіб, які розробляють, впроваджують або використовують системи штучного інтелекту, відповідальності за їх належне функціонування відповідно до зазначених принципів [1].

Уважаємо, що формулювання вищенаведених принципів має бути більш ємним, як і проблем у галузі ШІ. Крім того, деякі засади можна розглянути з позиції спрямованості, тобто вони радше вказують вектор використання ШІ. Йдеться про принципи «а», «б», «д», які вказують не на незаперечний статичний факт, а на динаміку певних процесів, що залежать від використання ШІ. Крім того, пропонуємо об’єднати принципи «б» і «в», оскільки вони стосуються принципів верховенства права та законності. Відтак, слушно постає питання: чим принципи використання ШІ відрізняються від нижченаведених у Концепції пріоритетних напрямів її реалізації. Вирішувати це питання доцільно з позиції

систематизації принципів і напрямків застосування ШІ.

IV. Зауважимо, що в Концепції [1] важлива роль відводиться сфері «правового регулювання й етики». Розгляд Концепції дає змогу стверджувати, що ця сфера включає, насамперед, правозастосування. Проте поза увагою залишилися правотворчість (нормотворчість). Правосуддя визначається як окремий напрямок для впровадження технологій штучного інтелекту. На підтвердження можемо навести завдання, що слід вирішувати в межах сфери «правове регулювання й етики», а саме:

- імплементація норм, закріплених у “Рекомендаціях щодо штучного інтелекту”, що прийняті у червні 2019 року Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD/LEGAL/0449), за умови дотримання етичних стандартів, передбачених в Рекомендаціях CM/Rec(2020)1, схвалених 8 квітня 2020 р. Комітетом міністрів Ради Європи для держав-членів щодо впливу алгоритмічних систем на права людини, у законодавство України;

- опрацювання питання відповідності законодавства України керівним принципам, установленим Радою Європи, щодо розроблення та використання технологій штучного інтелекту та гармонізація його з європейським;

- проведення оцінки можливості та визначення меж (етичних, правових) застосування систем штучного інтелекту для цілей надання професійної правничої допомоги;

- забезпечення функціонування та діяльності технічних комітетів стандартизації відповідно до вимог 7.1.5 ДСТУ 1.14:2015 “Національна стандартизація. Процедури створення, діяльності та припинення діяльності технічних комітетів стандартизації” за напрямом штучного інтелекту;

- забезпечення взаємодії між відповідними Технічними комітетами України та міжнародними підкомітетами стандартизації ISO/IEC JTC 1/SC 42 Artificial Intelligence щодо спільного розроблення стандартів у галузі штучного інтелекту;

- підтримка ініціатив створення організаційних форм співробітництва заінтересованих юридичних та фізичних осіб у галузі штучного інтелекту;

- розроблення Етичного кодексу штучного інтелекту за участю широкого кола заінтересованих сторін [1].

V. На наш погляд, вимагає доопрацювання Розділ IV Концепції «Прогноз впливу на ключові інтереси заінтересованих сторін» [там само]. У цьому розділі немає належного прогнозу від реалізації державної політики у галузі штучного інтелекту. Недостатньо вказівки, що «реалізація Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні матиме позитивний вплив на український бізнес, органи державної влади, місцевого самоврядування та громадян у частині створення правового підґрунтя функціонування технологій штучного інтелекту, визначення основних сфер їх застосування, основних напрямів розвитку та правил їх застосування в кожній окремій галузі ... Реалізація Концепції сприятиме також розвитку наукової та технічної складової вітчизняних розробок штучного інтелекту, а, отже, збільшенню кількості українських технологій у галузі штучного інтелекту, їх виходу на зовнішні ринки» [там само]. На наше переконання, прогноз повинен містити як якісні показники для оцінювання, так і кількісні, тим паче, що Концепція визначає сфери її застосування, які не можливі

без кількісного розвитку (економіка, бізнес та ін.). На цій підставі можемо запропонувати врахування принципів результативності й ефективності під час оновлення Концепції розвитку ІІІ в Україні.

Висновки. Отже, розгляд Концепції дає змогу стверджувати про необхідність уточнення механізмів державної політики щодо застосування таких правових засобів і технологій, як правовий моніторинг, цифровізація юридичних фактів, оскільки недостатньо лише вказати необхідність вирішення певної проблеми, не розкриваючи його механізмів. На цій підставі пропонується вдосконалення механізмів державної політики у сфері цифровізації правового регулювання в Україні, яке (удосконалення) має відбуватися із урахуванням загальних і спеціальних державно-управлінських принципів (системності, результативності, ефективності, законності, публічності, прогнозованості тощо).

Література:

1. Офіційний веб портал Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/>.
2. Помаза-Пономаренко А. Л., Медведєва Д.О. Е-система публічного управління України або особливості застосування штучного інтелекту в ній // *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2021. № 1 (17). URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/administration2021/1/6827>.
3. Помаза-Пономаренко А. Л., Лободенко К.В. Наукові перспективи розвитку правозахисної державної політики України: Монографія. Харків: НУЦЗ України, 2020. 188 с.
4. Помаза-Пономаренко А. Л., Вербицький О.В. Стан функціонування державного управління соціальним розвитком в умовах суспільної трансформації в Україні // *Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління)*, 2018. № 2 (9). С. 102–106.
5. Сімсон О.Е. ІТ-право v. інформаційного права: на зламі епох. URL: <http://aphd.ua/publication-389/>
6. Третьяк Г. С., Бліщук К. М. Державне регулювання економіки та економічна політика : навч.посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 128 с.
7. Online Corrector. URL: <https://onlinecorrector.com.ua/uk/>.
8. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vorobets V. Management mechanisms in the context of digitalization of all spheres of society // *Revista San Gregorio. SPECIAL EDITION-2020. Núm. 42*. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/issue/view/RSAN42/showToc>.
9. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vozniuk E. Problematic aspects of state policy modernization in the conditions of digitalization // *International Journal of Management*, 2020. № 11 (6). P. 508-515.

References:

1. Ofitsiynyy veb portal Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Official web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine]. URL: <https://www.rada.gov.ua/>. [in Ukrainian].
2. Pomaza-Ponomarenko A. & Medvedeva D. (2021). E-systema publichnoho upravlinnya Ukrayiny abo osoblyvosti zastosuvannya shtuchnoho intelektu v niy [E-system of public administration of Ukraine or features of application of artificial intelligence in it. *Publichne administruvannya ta natsionalna bezpeka [Public administration and national security]*. 1 (17). URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/administration2021/1/6827>. [in Ukrainian].
3. Pomaza-Ponomarenko A. & Lobodenko K. (2020). *Naukovi perspektyvy rozvytku pravozakhysnoyi derzhavnoyi polityky Ukrayiny [Scientific perspectives of development of human rights state policy of Ukraine]*: Kharkiv: NUTSZ of Ukraine, [in Ukrainian]

4. Pomaza-Ponomarenko A. & Verbytsky O. (2018). The state of functioning of public administration of social development in the conditions of social transformation in Ukraine [Stan funktsionuvannya derzhavnogo upravlinnya sotsialnym rozvytkom v umovakh suspilnoyi transformatsiyi v Ukrayini]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny (Seriya: Derzhavne upravlinnya)* [Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine (Series: Public Administration)], 2 (9). 102–106. [in Ukrainian].

5. Simson O.E. IT-pravo v. informatsiynoho prava: na zlami epokh [IT law c. information law: at the turn of the era]. URL: [in Ukrainian].

6. Tretyak G. & Blishchuk K. (2011). *Derzhavne rehulyuvannya ekonomiky ta ekonomichna polityka* [State regulation of economy and economic policy]. Lviv: LRIDU NADU. [in Ukrainian].

7. Online Corrector. URL: <https://onlinecorrector.com.ua/uk/> [in Ukrainian].

8. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N. & Vorobets V. (2020). Management mechanisms in the context of digitalization of all spheres of society. *Revista San Gregorio. SPECIAL EDITION-2020. 42.* URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/issue/view/RSAN42/showToc>.

9. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N. & Vozniuk E. (2020). Problematic aspects of state policy modernization in the conditions of digitalization. *International Journal of Management*, 11 (6). 508-515.