УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2026.2.21

ТОХТАМИШ М.Є., БАСС В.О.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ОХОРОНИ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНИХ МЕРЕЖ

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATION OF RULES FOR THE PROTECTION OF TELECOMMUNICATIONS NETWORKS

У статті здійснено комплексний аналіз чинної моделі адміністративної відповідальності за порушення правил охорони телекомунікаційних мереж і пошкодження їх елементів. Актуальність обраної теми обгрунтовано особливим значенням електронних комунікаційних мереж для забезпечення безперервності публічного управління, функціонування адміністративних, банківських, медичних та освітніх сервісів, діяльності екстрених служб, оборонної взаємодії, а також повсякденного здійснення прав і законних інтересів людини. Наголошено, що пошкодження елементів електронної комунікаційної інфраструктури може спричиняти наслідки, які виходять за межі майнової шкоди, завданої окремому оператору, та створювати загрози стабільності суспільно важливих процесів.

Доведено, що стаття 147 Кодексу України про адміністративні правопорушення функціонує в умовах термінологічної, матеріально-правової та процедурної неузгодженості з новою системою законодавства про електронні комунікації. На підставі адміністративного законодавства, сучасних наукових праць і офіційних матеріалів НКЕК сформульовано авторську систему проблем правового регулювання по темі та охарактеризовано специфіку кожної з них. Запропоновано ризик-орієнтовану багаторівневу конструкцію нової редакції статті 147 КУпАП, розподіл функцій між Національною поліцією, НКЕК і судом, спеціальні правила строків та цифровий механізм попередження пошкоджень під час земляних і будівельних робіт. Зроблено висновок, що неефективність чинної моделі адміністративної відповідальності зумовлена не лише розміром установлених штрафів, а системною неузгодженістю між охоронюваним об'єктом, регулятивними правилами, складом адміністративного проступку, процедурою його документування та компетенцією уповноважених органів.

Ключові слова: *адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, електронні комунікації, телекомунікаційна мережа, охоронна зона, пошкодження мережі, НКЕК, Національна поліція, критична інфраструктура, правова визначеність.*

The article provides a comprehensive analysis of the current model of administrative liability for violation of the rules for the protection of telecommunications networks and damage to their elements. The relevance of the chosen topic is justified by the special importance of electronic communication networks for ensuring the continuity of public administration, the functioning of administrative, banking, medical and educational services, the activities of emergency services, defense interaction, as well as the

© ТОХТАМИШ М.Є. – ад'юнкт кафедри поліцейської діяльності (Національна академія внутрішніх справ) https://orcid.org/0009-0001-8099-3203

© БАСС В.О. – кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри поліцейської діяльності (Національна академія внутрішніх справ) https://orcid.org/0000-0002-4915-2991

everyday exercise of human rights and legitimate interests. It is emphasized that damage to elements of electronic communication infrastructure can cause consequences that go beyond the property damage caused to an individual operator and create threats to the stability of socially important processes.

It is proven that Article 147 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses operates in conditions of terminological, substantive and procedural inconsistency with the new system of legislation on electronic communications. Based on administrative legislation, modern scientific works and official materials of the National Commission for the Protection of Civil and Commercial Property, an author's system of problems of legal regulation on the topic has been formulated and the specifics of each of them have been characterized. A risk-oriented multi-level design of the new version of Article 147 of the Code of Administrative Offenses, the division of functions between the National Police, the National Commission for the Protection of Civil and Commercial Property and the court, special rules of deadlines and a digital mechanism for preventing damage during excavation and construction works have been proposed. It has been concluded that the inefficiency of the current model of administrative liability is due not only to the size of the established fines, but also to the systemic inconsistency between the protected object, regulatory rules, the composition of the administrative offense, the procedure for its documentation and the competence of authorized bodies.

Keywords: *administrative liability, administrative offense, electronic communications, telecommunications network, security zone, network damage, NCEC, National Police, critical infrastructure, legal certainty.*

Постановка проблеми. Стійкість електронних комунікаційних мереж є передумовою здійснення публічного управління, доступу до адміністративних, банківських, медичних та освітніх сервісів, роботи екстрених служб, оборонної взаємодії і повсякденного здійснення прав людини. Магістральні, мобільні та фіксовані мережі, а також пов'язані з ними технічні засоби належать до ресурсів сектору критичної інфраструктури; порушення їх сталої роботи здатне спричинити наслідки, що виходять далеко за межі майнової шкоди конкретному оператору [1, с. 4–5]. Саме тому адміністративно-деліктна охорона таких об'єктів повинна забезпечувати одночасно превенцію, оперативне припинення порушення, належне документування, справедливу індивідуалізацію стягнення та відновлення порушеного стану мережі.

Водночас центральна адміністративно-деліктна норма у цій сфері – стаття 147 КУпАП – зберігає конструкцію, сформовану в іншій технологічній і нормативній реальності. Вона передбачає відповідальність за порушення правил охорони телекомунікаційних мереж або пошкодження телекомунікаційної мережі, технічних засобів телекомунікації чи споруд електрозв'язку, що входять до її складу, у вигляді штрафу для громадян від ста до двохсот, а для посадових осіб – від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [2]. Після набрання чинності Законом України «Про електронні комунікації» базовими стали поняття «електронна комунікаційна мережа», «технічні засоби електронних комунікацій» та «споруди електронних комунікацій», однак КУпАП і КК України не були системно синхронізовані з цією термінологією [3].

Проблема набуває особливої гостроти через розрив між формальною наявністю відповідальності та фактичною спроможністю держави її реалізовувати. За офіційними матеріалами НКЕК, у 2020–2026 роках уповноваженими посадовими особами регулятора було складено лише два протоколи за статтею 147 КУпАП. Значна частина матеріалів, які поліція передавала після перевірки ознак кримінального правопорушення, поверталася через сплив двадцяти чотирьох годин, установлених частиною другою статті 254 КУпАП для складання протоколу, або через закінчення строку накладення адміністративного стягнення [4, с. 21–23]. Такий показник не свідчить про відсутність пошкоджень; навпаки, статистика кримінальних проваджень за статтею 360 КК України та практика звернень операторів підтверджують значну поширеність відповідних посягань [5, с. 41–42]. Крім цього, попри існування розгалуженої системи нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання суспільних відносин у сфері інформаційної безпеки та електронних комунікацій, відповідні положення адміністративного законодавства досі не утворюють цілісного, внутрішньо узгодженого та належно систематизованого механізму правового регулювання. Аналіз правозастосовної практики засвідчує збереження нормативних прогалин і суперечностей, неоднакове розуміння змісту окремих правових приписів, труднощі під час виявлення,

фіксації та доказування адміністративних правопорушень, а також відсутність уніфікованих критеріїв їх юридичної кваліфікації. Особливої актуальності ці недоліки набувають з огляду на необхідність приведення національної нормативної бази у відповідність до права Європейського Союзу та загальновизнаних міжнародних вимог у галузі кібербезпеки, стійкості інформаційної інфраструктури й захисту електронних комунікаційних мереж. Отже, предметом дослідження є системна неспроможність чинної моделі поєднати матеріальну визначеність, процедурну оперативність і належну інституційну компетенцію.

Метою статті є загальнотеоретична характеристика та аналіз проблем правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення правил охорони телекомунікаційних мереж.

Стан дослідження. Загальнотеоретичні засади адміністративно-деліктної охорони інформаційної сфери ґрунтовно розкрито у працях різних вчених, серед яких, насамперед, доцільно назвати наступних: В.О. Басс, О.Ю. Дрозд, О.А. Заярний, В.В. Карелін, Л.М. Кравченко, О.С. Літошенко, В.В. М'якотіна, О.В. Селецький, Л.В. Шестак та інші. Водночас питання проблем правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення правил охорони телекомунікаційних мереж у науковій літературі висвітлено фрагментарно, що свідчить про необхідність комплексного наукового аналізу даної тематики.

Виклад основного матеріалу. Сучасні дослідження адміністративних правопорушень в інформаційній сфері вказують на типові для них проблеми: оціночність диспозицій, фрагментарність регулювання, складність розмежування адміністративної і кримінальної відповідальності, доказові труднощі, невизначеність суб'єкта, непропорційність санкцій та підвищену латентність [6, с. 173–174]. Кримінально-правовий аспект відмежування пошкодження мережі досліджував О.О. Юріков, обґрунтовуючи значення предмета посягання, наслідків, форми вини та ставлення винного до припинення надання послуг [7, с. 209–213]. Однак комплексна адміністративно-правова модель, яка одночасно враховувала б нове законодавство про електронні комунікації, процедурні строки, розподіл юрисдикції та критичність інфраструктури, у науковій літературі сформована недостатньо.

На нашу думку, до проблем правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення правил охорони телекомунікаційних мереж необхідно відносити ті, які охоплюють як недоліки тексту статті 147 КУпАП, так і всі аспекти правового регулювання – від регулятивних правил охорони до виявлення, доказування, юрисдикції та виконання рішення. Тож, першою проблемою вважаємо проблему термінологічної десинхронізації. КУпАП і КК України продовжують використовувати поняття «телекомунікаційна мережа», «технічні засоби телекомунікації» та «споруди електрозв'язку», коли базовий Закон України «Про електронні комунікації» оперує категоріями електронних комунікацій. Від терміна залежить обсяг предмета правопорушення, можливість охоплення нових видів обладнання та відповідність бланкетної норми регулятивному законодавству. За принципом правової визначеності адресат має передбачати, який саме об'єкт охороняється і яка поведінка заборонена. Офіційний проєкт НКЕК 2026 року пропонує оновити термінологію статті 147, що підтверджує визнання проблеми самим регулятором, але проєктна пропозиція станом на дату дослідження не є чинною [4, с. 6–7].

Наступною є проблема дефектної бланкетності та застарілого регулятивного акта. Формула «порушення правил охорони» набуває змісту лише через підзаконний акт. Якщо такий акт технологічно застарілий, неповний або неузгоджений із законом, адміністративна заборона втрачає необхідну визначеність. Правила 1996 року створювалися для іншої структури галузі, іншого понятійного апарату та переважно лінійної інфраструктури. Вони не утворюють сучасного єдиного порядку маркування, цифрового обміну схемами, погодження робіт, роботи з геопросторовими даними й розподілу відповідальності між замовником, генеральним підрядником, субпідрядником та оператором. Відтак особу можуть намагатися притягнути за порушення вимог, зміст і доступність яких не відповідають сучасним умовам. Законодавець повинен спочатку сформувати актуальне регулятивне правило, а вже потім забезпечувати його деліктну охорону.

Третьою є проблема нечіткої делімітації з кримінальною відповідальністю. Чинна стаття 147 не містить застереження «за відсутності ознак кримінального правопорушення», не визначає форму вини щодо пошкодження і не пояснює, як оцінювати часткову, короткочасну або компенсовану резервним маршрутом втрату послуг. Стаття 360 КК України, своєю чергою, зберігає стару термінологію та прив'язує основний наслідок до припинення послуг. Практичний результат – спочатку кримінальна перевірка, а після її завершення запізніла передача матеріалів до адміністративного органу. Науково коректне розмежування потребує легальних критеріїв

істотності, форми вини, масштабу та критичності наслідків, а не ситуативного вибору норми правозастосувачем.

Ще однією є проблема інституційної невідповідності юрисдикції. НКЕК є спеціалізованим регулятором ринку і володіє галузевою експертизою, однак типові порушники статті 147 – сторонні громадяни, працівники будівельних і комунальних підприємств, водії техніки, забудовники – не перебувають під її регуляторним наглядом. Комісія не має мережі нарядів швидкого реагування, слідчо-оперативних повноважень чи постійної територіальної присутності. Поліція, навпаки, першою прибуває на місце, фіксує обставини та встановлює особу, але чинний розподіл компетенції не забезпечує завершення адміністративного провадження. НКЕК офіційно вказує на відсутність ефективних механізмів виявлення, припинення та документування таких деліктів і на їх загально-деліктний характер [4, с. 20–21].

Наступною є проблема процесуальної «пастки двадцяти чотирьох годин». Частина друга статті 254 КУпАП вимагає скласти протокол не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи. Коли поліція спочатку перевіряє ознаки статті 360 КК України, отримує пояснення, технічні відомості та рішення про відсутність складу злочину, цей строк майже неминуче спливає до передачі матеріалів НКЕК. Формально оперативна гарантія перетворюється на джерело безкарності. Офіційні матеріали фіксують лише два протоколи за шість років і конкретні випадки повернення матеріалів через пропуск строків [4, с. 22–23]. Потрібне спеціальне правило, за яким строк обчислюється від моменту отримання уповноваженим органом достатніх даних про адміністративний склад або становить сімдесят дві години після завершення первинної технічної перевірки.

Наступною є проблема неповного суб’єктного складу та розмитої організаційної вини. Стаття називає громадян і посадових осіб, але не відображає реальну багаторівневу організацію будівельних робіт. Юридична особа може створити небезпечну систему управління, наприклад, не замовити актуальну топографічну основу, не передати підряднику схему, встановити нереалістичний строк, заохочувати початок робіт без погодження. Безпосередній машиніст при цьому є лише кінцевою ланкою. Чинна модель ускладнює відповідальність фізичної особи-підприємця, відповідального керівника робіт і юридичної особи як організатора. Реформа має чітко визначити спеціальних суб’єктів – замовника, відповідального виконавця робіт, посадову особу та ФОП – і передбачити окремі адміністративно-господарські заходи щодо юридичної особи без порушення заборони подвійного покарання.

Усунення виявлених проблем потребує не точкової заміни слова «телекомунікаційний» на «електронний комунікаційний», а синхронної реформи матеріальних, процедурних та інституційних норм. Першим кроком має бути прийняття Кабінетом Міністрів України сучасного Порядку встановлення, визначення розмірів і маркування охоронних зон електронних комунікаційних мереж та проведення робіт у них на виконання частини другої статті 25 Закону України «Про електронні комунікації». Порядок повинен мати технологічно нейтральну структуру, передбачати мінімальні строки відповіді оператора, електронний канал погодження, правила роботи за відсутності точної схеми, розподіл обов’язків замовника й виконавця, процедуру аварійних робіт, вимоги до фіксації та особливості захисту інформації про критичні об’єкти.

Ще одним важливим аспектом має стати нова багаторівнева редакція статті 147. Авторська концепція полягає у відмові від єдиного «плоского» складу та переході до ризик-орієнтованої моделі. Частина перша повинна охоплювати проведення робіт в охоронній зоні без обов’язкового повідомлення, погодження, маркування або виклику представника оператора, якщо пошкодження не настало. Частина друга – необережне пошкодження об’єкта мережі без істотного порушення доступності послуг. Частина третя – пошкодження, яке спричинило істотне зниження якості, часткову чи короткочасну перерву, значні відновлювальні витрати або порушення резервування, за відсутності ознак кримінального правопорушення. Частина четверта – повторне діяння або пошкодження сегмента критичної інфраструктури, мережі екстрених служб чи об’єкта, від якого залежить безперервність суспільно важливих функцій, також за відсутності ознак злочину.

У примітці до статті доцільно визначити: 1) об’єкт електронної комунікаційної мережі; 2) пошкодження як фізичну або функціональну зміну, що потребує ремонту, заміни чи переналаднання; 3) істотне порушення доступності за критеріями тривалості, масштабу, кількості користувачів і функціонального значення; 4) відповідального виконавця робіт; 5) правило про застосування статті лише за відсутності складу кримінального правопорушення. Конкретні технічні пороги можуть бути встановлені законом із делегуванням методики розрахунку Кабінету

Міністрів та НКЕК, але делегація не повинна дозволяти підзаконному акту фактично створювати новий склад правопорушення.

Висновки. Отже, можемо підсумувати, що проведене дослідження дає підстави зробити висновок, що неефективність адміністративної відповідальності за порушення правил охорони телекомунікаційних мереж зумовлена не низьким розміром штрафу як таким, а системним розривом між охоронюваним об'єктом, регулятивними правилами, складом проступку, процедурою документування та компетенцією органів. Стаття 147 КУпАП формально існує, але її регулятивна основа значною мірою належить до моделі 1990-х років, термінологія не узгоджена з Законом України «Про електронні комунікації», а процедура передачі матеріалів між поліцією і НКЕК фактично блокує притягнення до відповідальності.

Таким чином, адміністративна відповідальність у цій сфері має бути переорієнтована з постфактум покарання за пошкоджений кабель на комплексне управління інфраструктурним ризиком. Її об'єктом слід визнавати не тільки матеріальний елемент мережі, а безперервність і стійкість електронних комунікацій як публічне благо. Відповідна зміна концепції дозволить узгодити адміністративно-деліктне законодавство з технологічною природою сучасних мереж, принципом правової визначеності та особливою роллю електронних комунікацій у системі критичної інфраструктури України.

Список використаних джерел:

1. Наукова концепція законодавчого забезпечення сфери електронних комунікацій в Україні. Дослідницька служба Верховної Ради України. Київ, 2024. 26 с.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон Української РСР від 07.12.1984 № 8073-X. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. Стаття 147.

3. Про електронні комунікації : Закон України від 16.12.2020 № 1089-IX. Офіційний вісник України. 2021 р. № 6. стор. 10. стаття 306. код акта 102665/2021

4. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку. Таблиця результатів розгляду пропозицій та/або зауважень до проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення», сформована за результатами наради від 27.05.2026. Київ, 2026. 30 с.

5. Кваліфікація окремих кримінальних правопорушень проти критично важливих об'єктів інфраструктури (статті 259, 360 КК України) : методичні рекомендації / колектив авторів. Дніпро : ДДУВС, 2024. 132 с.

6. Мазійчук В. А. Характеристика адміністративних правопорушень в інформаційній сфері. Аналітично-порівняльне правознавство. 2026. № 2, ч. 2. С. 170–175. DOI: 10.24144/2788-6018.2026.02.2.27.

7. Юріков О.О. Особливості кваліфікації умисного пошкодження або руйнування телекомунікаційної мережі. Підприємництво, господарство і право. 2021. № 5. С. 209–214. DOI: 10.32849/2663-5313/2021.5.34.

Дата першого надходження статті до видання: 09.02.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 05.03.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 20.03.2026