НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ
РАДА АДВОКАТІВ
УКРАЇНИ

UKRAINIAN NATIONAL
BAR ASSOCIATION
BAR COUNCIL OF
UKRAINE

04070, м. Київ, вул. Борисоглібська, буд. 3, 5-й поверх,
тел: +38 (044) 392-73-71
email: info@unba.org.ua, веб-сайт: www.unba.org.ua

5th floor, 3 Borysoglibska st., Kyiv, 04070, Ukraine
phone: +38 (044) 392-73-71
email: info@unba.org.ua, web-site: www.unba.org.ua

РІШЕННЯ № 84

Про затвердження роз'яснення з питань визначення правового статусу Національної асоціації адвокатів України, як розпорядника публічної інформації в розумінні статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

«25» вересня 2026 року **с. Плав'я, Львівська обл.**

Рада адвокатів України, за наслідками розгляду листа представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з інформаційних прав Деркаченко Ю.В. (вих. 81288.4/О-44562.3/26/45.3 від 14.07.2026) та доповненням до листа (вих. 105641.4/О-53503.3/26/45.3 від 02.09.2026) в якому висловлено прохання надати ґрунтовні пояснення та правове обґрунтування статусу Національної асоціації адвокатів України (далі – НААУ), як розпорядника публічної інформації в розумінні статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI (далі – Закон № 2939-VI), а також вжити заходів щодо дотримання вимог статті 22 цього Закону, заслухавши доповідь голови робочої групи Гвоздія В.А., члена робочої групи – представника адвокатів Дніпропетровської області в складі Ради адвокатів України Кривошапка А.А., створеної на підставі розпорядження голови НААУ, РАУ № 195 від 16.07.2026 «Про утворення робочої групи з питань визначення статусу Національної асоціації адвокатів України як розпорядника публічної інформації в розумінні статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»», керуючись статтями 45, 55, 57 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Положенням про Раду адвокатів України, **вирішила:**

1. Затвердити роз'яснення з питань визначення правового статусу Національної асоціації адвокатів України, як розпорядника публічної інформації в розумінні статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (додається).

2. Секретарю Ради адвокатів України про прийняте рішення повідомити Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та адвокатів шляхом опублікування на офіційному вебсайті Національної асоціації адвокатів України.

Голова Ради адвокатів України /підпис/ Лідія ІЗОВІТОВА

Секретар Ради адвокатів України /підпис/ Ігор КОЛЕСНИКОВ

Додаток
до рішення Ради адвокатів України
від «26» вересня 2026 року № 84

З питань визначення правового статусу
Національної асоціації адвокатів України,
як розпорядника публічної інформації в розумінні
статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

Рада адвокатів України, заслухавши пропозицію заступника Голови Ради адвокатів України Гвоздія В.А. щодо необхідності надання роз'яснень з питань визначення правового статусу Національної асоціації адвокатів України, як розпорядника публічної інформації в розумінні статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон № 2939-VI) у взаємозв'язку із окремими положеннями Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», врахувавши пропозиції, зауваження та доповнення інших членів Ради адвокатів України, керуючись Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», в межах компетенції зазначає наступне.

Питання, що досліджуються складаються з двох взаємопов'язаних частин:

1. Чи є НААУ розпорядником публічної інформації і на якій підставі? Якщо так, то який обсяг інформації, що перебуває у володінні НААУ, охоплюється дією Закону № 2939-VI та підлягає наданню за запитами на доступ до публічної інформації?

2. На яку інформацію, яка є у володінні НААУ не розповсюджується дія Закону № 2939-VI?

Відповідно до статті 131-2 Конституції України для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура; незалежність адвокатури гарантується.

Адвокатура України є недержавним самоврядним інститутом (стаття 2 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI; далі по тексту роз'яснення – Закон № 5076-VI).

Будь-які обов'язки НААУ у сфері доступу до публічної інформації можуть встановлюватися виключно законом; обов'язки, законом не встановлені, не можуть покладатися на НААУ підзаконними актами, листами чи в інший спосіб.

Виходячи з цього, НААУ надає доступ до інформації в тих межах, у яких це прямо передбачено Законом № 2939-VI у взаємозв'язку (поєднанні) із Законом № 5076-VI, – і в цих межах виконує свої обов'язки неухильно та в повному обсязі, включно з вимогами до строків, форми і мотивування відповідей.

Відповідно до статті 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією України та законами України.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону № 2939-VI «публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, *інших розпорядників публічної інформації*, визначених цим Законом».

Стаття 13 Закону № 2939-VI побудована за функціональним принципом: кожна категорія розпорядників визначена у прив'язці до певного виду інформації. Згідно з пунктом 1 частини першої статті 13 вказаного Закону розпорядниками визнаються «суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, *інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання»*.

У отриманих листах від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини прямо зазначено, що *«кожний визначений Законом розпорядник є розпорядником лише щодо певного виду інформації».*

Надаючи своє роз'яснення, Рада адвокатів України виходить із цієї ж засади.

1. Правовий статус НААУ визначено Законом № 5076-VI. Відповідно до частини першої статті 45 цього Закону «Національна асоціація адвокатів України» є недержавною некомерційною професійною організацією, яка об'єднує всіх адвокатів України та утворюється з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування. НААУ є юридичною особою та діє

через організаційні форми адвокатського самоврядування, передбачені цим Законом (частина третя статті 45 Закону № 5076).

Отже, законодавець безпосередньо визначив такі юридично значущі ознаки НААУ: недержавна – не входить до системи органів державної влади чи місцевого самоврядування; некомерційна – не є суб'єктом господарювання з метою одержання прибутку; професійна – об'єднує всіх адвокатів за статусом; утворюється для реалізації завдань адвокатського самоврядування, визначених у статті 44 Закону № 5076-VI.

2. Адвокатське самоврядування ґрунтується, зокрема, на принципах гласності та обов'язковості для виконання адвокатами рішень органів адвокатського самоврядування (стаття 43 Закону № 5076-VI). Ця обов'язковість є внутрішньокорпоративною, що поширюється на членів професійної спільноти, а не на невизначене коло осіб, як це притаманно суб'єктам владних повноважень.

3. НААУ не є органом державної влади чи місцевого самоврядування, не фінансується з державного або місцевих бюджетів і утримується коштом джерел, визначених статтею 58 Закону № 5076-VI, насамперед щорічних внесків адвокатів. Також, на відміну від державно-владної інституції, НААУ утворюється з'їздом адвокатів, не може бути реорганізована і ліквідується лише на підставі закону (частина четверта статті 45 Закону № 5076-VI); діяльність адвокатського самоврядування фінансується за рахунок щорічних внесків адвокатів (частина сьома статті 54 цього Закону), а не з державного чи місцевого бюджету.

4. Згідно зі статтею 57 Закону № 5076-VI рішення з'їзду адвокатів України та Ради адвокатів України є обов'язковими до виконання всіма адвокатами.

Саме ця ключова ознака – обов'язковості рішень, ухвалених на виконання визначених законом повноважень – є юридичною підставою кваліфікації (визначення правового статусу) НААУ, як *«іншого суб'єкта, що здійснює владні управлінські функції»* у розумінні пункту 1 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI.

Водночас, владні управлінські функції НААУ не є загальними: вони існують лише в межах завдань адвокатського самоврядування, вичерпно визначених статтею 44 Закону № 5076-VI (забезпечення незалежності адвокатів; підтримання високого професійного рівня; утворення та забезпечення діяльності кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури; створення сприятливих умов для адвокатської діяльності; забезпечення відкритості інформації про адвокатуру та адвокатську діяльність; забезпечення

ведення Єдиного реєстру адвокатів України; участь у формуванні Вищої ради правосуддя), і повноважень, прямо наданих законом органам адвокатського самоврядування, зокрема Раді адвокатів України.

Із семи завдань адвокатського самоврядування, визначених у статті 44 Закону № 5076-VI, лише два мають інформаційний характер: пункт 5 – забезпечення відкритості інформації про адвокатуру та адвокатську діяльність; пункт 6 – забезпечення ведення Єдиного реєстру адвокатів України. Із функцій власне НААУ (частина друга статті 45 Закону № 5076-VI) інформаційний характер має лише пункт 4 (забезпечує доступ та відкритість інформації стосовно адвокатів України). Решта завдань і функцій – представницькі, корпоративні, організаційні – не мають ознак владно-управлінської діяльності щодо третіх осіб.

Тому, *«обов'язками, передбаченими чинним законодавством»* у розумінні частини першої статті 1 Закону № 2939-VI для НААУ, є лише ці завдання і повноваження. Поза їх межами НААУ діє як недержавна некомерційна професійна організація, і режим розпорядника публічної інформації за пунктом 1 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI на таку професійну діяльність не поширюється.

Функціональний характер статусу розпорядника підтверджується практикою правозастосування: наявність статусу розпорядника визначається щодо конкретної інформації, а не абстрактно *(постанова Верховного Суду від 23.07.2020 у справі № 826/9485/17)*; стосовно НААУ адміністративний суд кваліфікував її розпорядником *«стосовно інформації, пов'язаної з виконанням покладених на неї обов'язків» (рішення Львівського окружного адміністративного суду від 26.02.2024 у справі № 380/24401/23)*.

Аналогічний підхід відображено і у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» (далі – постанова Пленуму №10), яка вимагає встановлювати суть виконуваних повноважень та підстави їх реалізації (пункт 2.8).

Інші пункти статті 13 Закону № 2939-VI до НААУ не застосовуються.

НААУ не фінансується з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим *(пункт 2 частини першої статті 13)*; не надає державних послуг і не виконує делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором у розумінні пункту 3 частини першої статті 13 *(функції адвокатського самоврядування є власними функціями недержавного самоврядного інституту, визначеними статтею 131-2*

Конституції України та Законом № 5076-VI, а не переданими державою); не є суб'єктом господарювання *(пункти 4, 5 частини першої та частина друга статті 13)*.

Останнє підтверджено Верховним Судом, зокрема висновками викладеним у постанові від 20.03.2025 у справі № 440/4399/22 де визнано, що НААУ не наділена рисами, притаманними суб'єктові господарювання, а кваліфікація НААУ судом апеляційної інстанції, як суб'єкта некомерційного господарювання – розпорядника за частиною другою статті 13 Закону № 2939-VI є помилковою.

Частина перша статті 17 Закону № 5076-VI покладає на Раду адвокатів України забезпечення ведення ЄРАУ з метою збирання, зберігання, обліку та надання достовірної інформації про чисельність і персональний склад адвокатів України. Це єдина функція, прямо віднесена законом до ведення офіційного реєстру з юридично значущими наслідками для третіх осіб (підтвердження статусу адвоката для судів, клієнтів, контрагентів, тобто невизначеного кола осіб).

З урахуванням вищезазначеного НААУ є розпорядником публічної інформації виключно стосовно інформації, яка була отримана або створена в процесі виконання владних управлінських функцій, покладених на НААУ та її органи безпосередньо Законом № 5076-VI, а саме:

а) відомості Єдиного реєстру адвокатів України (далі – ЄРАУ), ведення якого забезпечує РАУ відповідно до статті 17 Закону № 5076-VI; інформація, внесена до ЄРАУ, є відкритою на офіційному вебсайті НААУ (стаття 17 Закону №5076-VI), а набір даних «Єдиний реєстр адвокатів» оприлюднюється у формі відкритих даних відповідно до статті 10-1 Закону № 2939-VI на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних із зазначенням НААУ (РАУ) як розпорядника;

б) рішення з'їзду адвокатів України та Ради адвокатів України, як акти органів адвокатського самоврядування, ухвалені в межах повноважень, визначених статтями 54, 55 Закону № 5076-VI, і обов'язкові до виконання відповідно до статті 57 цього Закону.

У свою чергу, Уряд відповідно до Переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затверджених постановою КМУ № 835 від 21.10.2015, як Додаток до «Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» визначив вичерпний перелік наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних

НААУ як розпорядником, а саме: ***1) Єдиний реєстр адвокатів; 2) Рішення з'їзду адвокатів України; 3) Рішення Ради адвокатів України.***

Системний аналіз наведених норм Законів України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про доступ до публічної інформації» та постанови Уряду № 835 від 21.10.2015, свідчить про те, **що НААУ не відповідає жодному з пунктів частини першої статті 13 у повному обсязі, проте частково підпадає під ознаки *«іншого суб'єкта, що здійснює владні управлінські функції»*** і лише щодо вузького, прямо визначеного законом кола інформації, а саме: ***відомостей, пов'язаних із веденням Єдиного реєстру адвокатів України (ЄРАУ); із завданням забезпечення відкритості інформації про адвокатуру (рішення з'їзду адвокатів України та Ради адвокатів України).***

Таким чином, НААУ не є суб'єктом владних повноважень у загальному розумінні (як орган влади) і, відповідно, не є розпорядником публічної інформації щодо всього обсягу відомостей, які є у її володінні. До такого висновку (правового роз'яснення) можна прийти враховуючи те, що НААУ є недержавною та має характер організації (ст. 45 Закону № 5076-VI), внутрішньокорпоративну природу обов'язковості рішень органів самоврядування (ст. 43 Закону № 5076-VI) та позабюджетне фінансування (ч. 7 ст. 54 Закону № 5076-VI).

НААУ через Раду адвокатів України виконує окрему, прямо визначену законом функцію – ведення ЄРАУ (ст. 17 Закону № 5076-VI) – і саме в цій частині, а також в частині виконання завдання забезпечення відкритості інформації про адвокатуру (п. 5 ч. 1 ст. 44, п. 4 ч. 2 ст. 45 Закону № 5076-VI) на неї поширюються обов'язки розпорядника інформації за п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону № 2939-VI щодо оприлюднення даних ЄРАУ, рішень з'їзду адвокатів України та рішень Ради адвокатів України.

Наведений перелік відображає вичерпні межі владних управлінських функцій НААУ за чинною редакцією Закону № 5076-VI.

Саме опублікування такої відкритої інформації і забезпечує у повній мірі відкритість інформації про адвокатуру та адвокатську діяльність (п. 5 ч. 1 ст. 44 Закону № 5076-VI).

Розглядаючи запити на доступ до публічної інформації, яка є у володінні НААУ, уповноважені особи НААУ повинні дотримуватись вимог статті 6 Закону № 2939-VI (публічна інформація з обмеженим доступом).

Рада адвокатів України звертає увагу, що віднесення цим рішенням НААУ до розпорядника публічної інформації у функціональних межах, не змінює конституційно-правового статусу адвокатури як недержавного самоврядного

інституту *(стаття 131-2 Конституції України, стаття 2 Закону № 5076-VI)*, та не надає НААУ чи органам адвокатського самоврядування статусу органу державної влади і не поширює на них режими, встановлені законодавством виключно для державних органів.

Функціональні межі доступу до інформації узгоджуються з міжнародними стандартами самоврядності адвокатури, які виключають зовнішнє втручання у внутрішнє професійне життя адвокатських асоціацій *(Основні принципи щодо ролі юристів, ООН, Гавана, 1990, принципи 24–25; Рекомендація Rec(2000)21 Комітету Міністрів Ради Європи від 25.10.2000, Принцип V),* відкритість щодо визначених законом публічних функцій не тотожна зовнішньому контролю за внутрішньою діяльністю професійної організації.

_____