

Забезпечення УКРНОІВІ прозорості та відкритості у сфері реалізації права на доступ до інформації: особливості та типові помилки оформлення запитів та звернень (роз'яснення)

Право кожного на доступ до інформації гарантовано статтею 34 [Конституції України](#), а порядок його реалізації імплементовано, зокрема, у Законах України [«Про звернення громадян»](#), [«Про інформацію»](#), [«Про доступ до публічної інформації»](#), [«Про адвокатуру та адвокатську діяльність»](#).

Виконуючи функції Національного органу інтелектуальної власності, ІР офіс отримує велику кількість запитів та звернень від різних суб'єктів інформаційно-правових відносин.

Водночас, ІР офіс приймає до розгляду запити та звернення за умови їх належного оформлення відповідно до вимог чинного законодавства, що допомагає уникати спірних питань щодо правових підстав для надання запитуваної інформації, адже допущення помилок при оформленні запитів та звернень може призводити до відмови у наданні запитуваної інформації.

Враховуючи наведене, ІР офіс надає роз'яснення щодо практичних проблемних питань, які виникають при розгляді та наданні відповідей на запити і звернення.

Адвокатські запити

1. Порухення правил виготовлення та оформлення ордеру

Відповідно до частини першої статті 24 [Закону України від 05.07.2012 № 5076-VI «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»](#) (далі – Закон № 5076-VI) адвокатський запит – письмове звернення адвоката до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадських об'єднань про надання інформації, копій документів, необхідних адвокату для надання правничої допомоги клієнту.

До адвокатського запиту додаються посвідчені адвокатом копії свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, ордеру або доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правничої допомоги.

Єдині для всіх адвокатів України, адвокатських об'єднань/адвокатських бюро правила виготовлення, оформлення, зберігання та обліку ордерів встановлює [Положення про ордер на надання правничої \(правової\) допомоги](#), затверджене рішенням Ради адвокатів України від 12.04.2019 № 41 (далі – Положення).

Таким чином, ордер встановленої Положенням форми є належним та достатнім підтвердженням правомочності адвоката на вчинення дій в інтересах клієнта (пункт 11 [Положення](#)). При цьому, ордер має бути виготовлений із зазначенням усіх реквізитів, передбачених пунктом 12 [Положення](#).

Разом з тим ІР офіс зазначає, що адвокатські запити приймаються до розгляду, якщо до них додано копії свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, ордера або доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правничої допомоги, оформленого відповідно до вимог [Положення](#), водночас з урахуванням актуальної правової позиції Верховного Суду щодо недопущення надмірного формалізму (постанови від 22.02.2023 по справі № [280/11599/21](#), від 31.10.2023 по справі № [260/392/23](#), від 28.02.2024 по справі № [758/5941/21](#)).

2. Запит подано з метою отримання або надання консультацій

Відповідно до абзацу третього частини першої статті 24 [Закону № 5076-VI](#) адвокатський запит не може стосуватися надання консультацій і роз'яснень положень законодавства.

Таким чином, виходячи з положень чинного законодавства, адвокатський запит може містити виключно прохання надати інформацію, якою володіє ІР офіс.

Водночас, подавати адвокатські запити з метою одержання консультацій і роз'яснень положень законодавства заборонено законом.

Адвокатські запити, які містять вимогу про надання консультацій і роз'яснень положень законодавства, залишаються ІР офісом без задоволення.

3. Запит містить вимогу про надання інформації з обмеженим доступом та документів, в яких міститься інформація з обмеженим доступом

Частиною другою статті 24 [Закону № 5076-VI](#) встановлено, що орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, керівники підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, яким направлено адвокатський запит, зобов'язані не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту надати адвокату відповідну інформацію, копії документів, крім інформації з обмеженим доступом і копій документів, в яких міститься інформація з обмеженим доступом.

На необхідності додержання зазначеної вимоги закону неодноразово наголошував Верховний Суд, зокрема, у постанові від 26.11.2019 по справі № [1240/2978/18](#) одночасно констатувавши, що обмеженню у доступі підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений. Отже, інформація з обмеженим доступом ретушується в документі, але сам документ надається за запитом.

4. Надання інформації на адвокатський запит, що не стосується інформації про клієнта

[Рішенням Ради адвокатів України від 03.07.2021 № 53 «Про затвердження роз'яснення щодо вимог до адвокатських запитів»](#), яке є обов'язковим до виконання всіма адвокатами України відповідно до статті 57 [Закону № 5076-VI](#), наголошено, що надання інформації, копій документів на адвокатський запит адвокату можливі лише в межах виконання договору з клієнтом з метою надання останньому правової допомоги. Адвокат не вправі направляти запит для задоволення власної допитливості адвоката та/або у своїх власних інтересах.

Наведена правова позиція презюмується висновками, викладеними у постанові Верховного Суду від 25.04.2018 по справі № [826/22531/15](#), і враховується ІР офісом під час розгляду та надання відповіді на адвокатські запити.

5. Адвокатський запит не є запитом про надання публічної інформації

Адвокатський запит оформлюється відповідно до вимог статті 24 [Закону № 5076-VI](#) та не є запитом про надання публічної інформації. Проте, такий запит може стосуватися й надання публічної інформації.

У такому разі адвокат у запиті зобов'язаний послатися на підставу для отримання інформації, яка підпадає під визначення публічної та на відповідні статті [Закону України «Про доступ до публічної інформації»](#).

Таких висновків дійшла Велика Палата Верховного Суду у постанові від 18.08.2022 по справі № [520/13981/21](#).

Запити на публічну інформацію

1. Наявність у розпорядника запитуваної інформації

Відповідно до положень [Закону України від 13.01.2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації»](#) (далі – Закон № 2939-VI) розпорядник інформації повинен володіти інформацією на момент отримання запиту та така інформація повинна знаходитись на певному матеріальному носію, тобто публічна інформація стосується інформації, яка відповідно до вимог діючого законодавства опинилася у розпорядника інформації (зокрема, це може бути інформація, яка створена в процесі виконання розпорядниками інформації своїх повноважень та функцій, передбачених чинним законодавством, або інформація, яку вони отримали від інших суб'єктів чи, наприклад, від органу, правонаступником якого вони стали).

Отже, важливою ознакою публічної інформації є її попередня фіксація будь-якими засобами та на будь-яких носіях. [Закон № 2939-VI](#) регулює відносини щодо доступу до інформації, яка вже існує, і не вимагає у відповідь на запит створювати інформацію, проводити її додатковий змістовний аналіз (зокрема, роз'яснювати законодавство, надавати узагальнення судової практики, створювати довідки, витяги, надавати консультації тощо).

Розпорядник публічної інформації може надати тільки ту інформацію, якою володіє (яка уже відображена/зафіксована на носіях інформації (паперових, цифрових, аналогових)). Для надання відповіді на запит розпорядник не зобов'язаний створювати нову інформацію (як-от аналізувати, систематизувати наявні у нього факти, дані про будь-що чи будь-кого для того, щоб отримати потрібний запитувачу результат). Тож, якщо розпорядник не володіє запитуваною інформацією (саме в такій площині, як того просить позивач), він не зобов'язаний її створювати. Водночас розпорядник публічної інформації повинен надати максимально вичерпну інформацію на запит в тому обсязі, який допустимий з урахуванням обмежень, визначених частиною другою статті 6 [Закону № 2939-VI](#).

Пунктом 1 частини першої статті 22 [Закону № 2939-VI](#) передбачено, що розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту у випадку, якщо

розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит.

Наведена правова позиція презюмується висновками, викладеними у постановах Верховного Суду від 30.12.2020 по справі № [240/1422/19](#), від 21.08.2019 по справі № [826/5046/16](#), від 01.04.2023 № [805/4044/17-а](#) та враховується ІР офісом під час розгляду та надання відповіді на запити про доступ до публічної інформації.

2. Поєднання запиту на публічну інформацію та звернення громадян

Відповідно до вимог [Закону № 2939-VI](#), одержавши запит на інформацію, поданий згідно із таким Законом, який за своїм змістом є зверненням у розумінні [Закону України від 02.10.1996 № 393/96-ВР «Про звернення громадян»](#) (далі – Закон № 393/96-ВР), розпорядник інформації повинен відмовити у задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам закону (пункт 2 частини п'ятої статті 19, пункт 4 частини першої статті 22 [Закону № 2939-VI](#) та, з урахуванням принципів добросовісності і розсудливості, розглянути запит за [Законом № 393/96-ВР](#). При цьому запитувача повинно бути повідомлено у п'ятиденний строк про те, що його запит на інформацію буде розглядатися як звернення відповідно до [Закону № 393/96-ВР](#).

Водночас, якщо запит на інформацію, який подано згідно із [Законом № 2939-VI](#), за своїм змістом поєднує предмет регулювання [Закону № 393/96-ВР](#) та [Закону № 2939-VI](#), то такий «запит-звернення» повинен розглядатися у відповідних частинах у строк та порядок, передбачені відповідними законами. При цьому розпорядник у п'ятиденний строк повинен відповісти по суті запиту, а також повідомити запитувача, що решта питань розглядатимуться як звернення згідно із [Законом № 393/96-ВР](#).

Наведена правова позиція презюмується висновками, викладеними у постановах Верховного Суду від 06.03.2019 по справі № [813/3059/16](#), від 13.12.2019 по справі № [806/1762/16](#), від 18.03.2020 по справі № [296/7879/17](#) та враховується ІР офісом під час розгляду та надання відповіді на запити про доступ до публічної інформації.

Звернення громадян

1. Особливості подання скарг у розумінні Закону України від 02.10.1996 № 393/96-ВР «Про звернення громадян»

Відповідно до статті 3 [Закону України від 02.10.1996 № 393/96-ВР «Про звернення громадян»](#) (далі – Закон № 393/96-ВР) скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Згідно з правовим висновком Верховного Суду, викладеним у постанові від 29.11.2021 по справі № [120/1727/20-а](#), суд апеляційної інстанції помилково розцінив звернення позивача від 11.03.2020 як скаргу; залишив поза увагою те, що не можна розуміти звернення як скаргу лише за назвою, присвоєною заявником; скарга у свою чергу має відповідати певним критеріям у силу вимог частини четвертої статті 3 та статті 4 [Закону № 393/96-ВР](#).

Положення [Закону №393/96-ВР](#) не дозволяють тлумачити їх таким чином, що викладені у скарзі обставини являються абстрактним порушенням прав; ситуацією, яку необхідно виправити в цілому для блага третіх осіб.

За приписами [Закону №393/96-ВР](#) необхідною передумовою звернення до відповідного органу зі скаргою є порушення права та/або законного інтересу громадянина, а сама скарга має містити вказівку на конкретне порушення права/інтересу та рішення, дію/бездіяльність, яким/якими таке право/інтерес скаржника порушене, а також вимогу про поновлення такого порушеного права/інтересу.

2. Звернення, що стосуються роз'яснень положень законодавства

Відповідно до статті 1 [Закону № 393/96-ВР](#) громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Згідно зі статтею 3 [Закону № 393/96-ВР](#) під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Верховний Суд у постанові від 07.05.2020 по справі № [460/548/19](#) наголосив, що позивач звернувся до начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України з проханням надати відповідь на його заяву щодо порядку проходження військової служби в порядку [Закону № 2939-VI](#) та [Закону №393/96-ВР](#).

Разом з тим, колегія суддів Верховного Суду звернула увагу, що звернення позивача від 19.12.2018, 23.01.2019 та 04.02.2019 за своїм змістом не відповідають жодному із передбачених в статті 3 [Закону №393/96-ВР](#) видів звернень, оскільки містять виключно перелік питань щодо застосування конкретних норм законів та інших

нормативно-правових актів, які регламентують порядок проходження військової служби.

Таким чином, суди попередніх інстанцій правильно зазначили, що запитувана позивачем інформація за своєю природою є правовою інформацією, оскільки позивач в своїх запитах і заявах фактично просив надати роз'яснення та консультації з правових питань, а саме – з питання проходження військової служби громадянами України із посиланням на відповідні положення законодавства, що, в свою чергу, підпадає під дію [Закону України «Про безоплатну правову допомогу»](#).