

УДК 342.736

**ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПЕТИЦИЙ****В.М. БЕРДОВИЧ***(Представлено: канд. юрид. наук, доц. Д.В. ЩЕРБИК)*

*Рассмотрена наиболее эффективная форма общественного контроля – коллективным обращениям. Работа исследует становление и развитие петиций, приводит примеры существования данного института на разных этапах времени. Анализирует способы и средства правового регулирования института петиций. Показывает значение института петиций.*

Традиционный институт обращений граждан лиц играет значительную роль в жизни общества. Право на обращение — это возможность граждан реализовать свои политические интересы, оказать воздействие на власть посредством народной правотворческой инициативы, требовать от органов публичной власти выдачи соответствующих документов, установления и подтверждения каких-либо фактов, предоставления определенного правового статуса, совершения иных юридически значимых действий, связанных с реализацией и защитой прав и свобод личности [1].

Однако право на обращение имеет свою социальную, политическую и духовную историю, которая отражена в эволюции конституционно-правового института. История показывает, что институт обращений прошел значительные этапы формирования и развития, на каждом из которых играл важную роль в политической жизни государства.

С самого начала, учитывая трудности взаимодействия с правительством, а также ограниченный доступ к королю и его совету, петиции являлись официальными и мирным способом привлечь внимание короля и его советников к жалобам граждан.

Исторические корни права на обращение, которое является наиболее старым политическим правом граждан, уходят в Великую хартию вольностей, которая является одним из первых письменных правовых актов Королевства Англии, который был составлен в 1215 году. В Великой Хартии вольностей право на обращение прямо не было закреплено, однако исходя и текста статьи 14 можно сделать вывод, что письма графов и баронов с собственными печатями для собрания Совета, являлись ничем иным как ранней формой обращения [2]. Более того, можно говорить о том, что создание Великой Хартии вольностей – это результат коллективной петиции, которая была проигнорирована Королем. Так, в августе 1213 года сложившаяся антикоролевская конфедерация баронов выдвинула целый ряд политических и правовых требований Иоанну Безземельному, гарантировавших сохранение особого феодального статуса и привилегий знати, но не получив ответа вынуждена была в 1215 году выступить с армией против короля [3].

Право на обращение к Короне или к Парламенту с жалобой было предусмотрено и во времена правления Короля Эдварда в XIII веке. Так, в английской Петиции о праве, которая была, предоставлена королю Карлу I от имени обеих палат английского парламента 28 мая 1628 года и в Билле о правах, принятого парламентом в 1689 году, право на обращение прямо предусмотрено как способ для граждан обращаться к государю, в частности, отстаивать свои права, без страха репрессалии [4].

Однако, изначально, термины «законопроект» и «обращение» имели одинаковое значение. Фактически, законодательство являлось ничем иным, как обращения подданных, утвержденные Королем [4].

Петиции часто являлись жалобами. Граждане, которые их подавали ждали решения Короля. Во многих петициях содержались жалобы, которые требовали средств правовой защиты, которые можно охарактеризовать только как законодательные. Для этого Король должен был созывать Парламент. Парламент должен был разрабатывать и представлять законодательные средства для удовлетворения жалоб. Поэтому в 1414 году король Генрих V согласился не принимать законы о жалобах, противоречащие запросам Палаты общин без их согласия. Однако фактически Палата общин не осуществляла разработку законопроектов о публичных коллективных обращениях до XVI века [5].

В петициях английской Хартии 1839, 1842 и 1848 годов было поставлено более миллиона подписей, и, если ряд подписантов подавали петицию Королю или представителю органу, это могло привести к демонстрации. Это произошло, например, в 1779 году, когда лорд Джордж Гордон представил петицию против облегчения антикатолических мер в британском парламенте, и взял 14000 сторонников с собой в парламент, чтобы доставить петицию [5].

В истории также существует множество примеров, когда петиции подавали не только Королю или парламенту, а также и местным властям. Так, например, 31 декабря 1870 года швейцарский философ Анри-Фредерик Амийе обратился к муниципальным властям Женевы от имени своих соседей и самого себя. Они жили на улице под названием «Rue des Belles Filles» ("улица красивых девушек") и считали, что название их улицы – это намек на девушек легкого поведения. В петиции они требовали изменения данного названия [5].

Это всего лишь один из множества исторических фактов, которые дошли до нас, потому что данные обращения попали на бумагу в виде петиции, и власти, к которым обращались, позаботились об их сохранении. В тех случаях, когда петиции становятся общепринятой традицией, они могут превратиться в институт, который не только учитывает пожелания отдельных лиц, но и используется для выработки общего законодательства.

Впервые на конституционном уровне данное право получило законодательное закрепление в 1791 году посредством Поправки первой к Конституции Соединенных Штатов Америки, а позже и в конституции Франции. Так, в Поправке первой к Конституции США было сказано: «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению какой-либо религии или запрещающего свободное исповедание оной либо ограничивающего свободу слова или печати, либо право народа мирно собираться и обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб», тем самым с помощью первой Поправки было предусмотрено уже пять свобод или прав: религии, слова, печати, собраний и обращений. Закреплено право граждан на обращение к государству в поддержку или против той иной политики, которая затрагивает их интересы. Также было закреплено право собирать подписи для поддержки своего положения и отстаивать его в законодательных органах за или против законодательства [6].

Так, петиции, по умолчанию, стали тем механизмом, благодаря которому глава государства, парламент и муниципальные власти могли быть проинформированы об общественных проблемах. Граждане с помощью петиций могли требовать проведения контроля за действиями чиновников, также через петиции они могли предложить реализовать изменения в политической сфере государства, ходатайствовать о возмещении ущерба.

Во многих странах, где правители претендовали на абсолютную власть, петиции использовались широкими слоями населения для влияния на законодательство.

Сейчас в большинстве европейских стран законодательно закреплено право граждан на обращение в государственные органы. Так, в Республике Беларусь право на обращение закреплено в статье 40 Конституции [7], а также в Законе Республики Беларусь об обращениях граждан и юридических лиц [8]. Статьи 33, 52 и 53 Конституции Российской Федерации устанавливают возможность граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [9]. В Статье 17 Главы I Основного Закона Федеративной Республики Германии также предусматривается право на подачу обращения гражданами [10].

Работа по созданию специальных институтов, которые представляют интересы группы граждан ведется на протяжении нескольких лет, программа по подаче петиций уже внедрена в ряде зарубежных правовых систем. Идя по пути создания и закрепления института петиций государственные органы стремятся, чтобы их работа стала более прозрачной, открытой и доступной для содействия налаживания диалога с гражданами, а также их активного вовлечения в политический процесс.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева, С.В. Право граждан и организаций на обращение: нормативная модель и практика реализации / С.В. Васильева // Законодательство и экономика. 2005. – № 5. – С. 35-42.
2. Великая хартия вольностей // Восточная литература [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Engl/XIII/12001220/Magna\\_charta1215/text2.phtml](http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Engl/XIII/12001220/Magna_charta1215/text2.phtml). – Дата доступа: 27.09.2017.
3. Великая хартия вольностей // Электронная библиотека БГУ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/46627.pdf>. – Дата доступа: 27.09.2017.
4. Tiburcio, T. The Right to Petition / T. Tiburcio // European Parliament Committees [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519223/IPOL\\_STU\(2015\)519223\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519223/IPOL_STU(2015)519223_EN.pdf). – Date of access: 27.09.2017.
5. Gregory, A. Mark. The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition / A. Mark Gregory // Fordham Law Review / A. Mark Gregory. – 1998. – P. 2153–2187.
6. First Amendment to the United States Constitution // Wikipedia [Electronic resource]. – Mode of access: [https://en.wikipedia.org/wiki/First\\_Amendment\\_to\\_the\\_United\\_States\\_Constitution](https://en.wikipedia.org/wiki/First_Amendment_to_the_United_States_Constitution). – Date of access: 28.09.2017.
7. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1/0. – 2875-XII.
8. Закон Республики Беларусь об обращениях граждан и юридических лиц, 18 июл. 2011 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 300-3. – 2/1852.
9. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : 12.12.1993 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201408010002>. – Дата доступа: 27.09.2017.
10. Basic Law for the Federal Republic of Germany [Electronic resource] : 23.06.1949 г. // Hinweise zum Datenschutz. – Mode of access: [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/). – Date of access: 27.09.2017.