

## ПРАВО НА ПЕТИЦІЮ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ<sup>1</sup>

**Панкратова В.О.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
старший викладач кафедри фундаментальної  
юриспруденції та конституційного права  
Сумського державного університету  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4775-565X>  
e-mail: [v.pankratova@jur.sumdu.edu.ua](mailto:v.pankratova@jur.sumdu.edu.ua)*

### **Панкратова В.О. Право на петицію: історико-правовий аспект.**

Стаття присвячена аналізу історико-правових аспектів права на петицію. Визначено, що концепція подання петицій до органів влади сягає Великої хартії вольностей (1215 р.), в якій передбачалось право баронів подавати петиції до короля, якщо вони відчували несправедливість.

Автор зазначає, що у XIV ст. петиції набули особливого значення, що пов'язано з розпадом феодалізму, зміцненням політичних інститутів і появи сильного суверена з централізованою бюрократією, зокрема англійські монархи відкрито заохочували петиції та розглядали їх.

Зазначено, що важливим історичним етапом подальшого розвитку права на звернення можна вважати Петицію про право, мета якої - обмежити повноваження монарха та підняти питання оподаткування, застосування воєнного стану, ув'язнення без суду та розміщення військ тощо.

Автор аналізує подальший розвиток петицій у Великій Британії та резюмує, що право на петицію виникло з необхідності підтримувати відносини між громадою та органами державної влади, задовго до періоду виборів.

Проаналізовано історичний аспект права на петицію в США. Визначено, що у 1789 році Конгрес США включив право на подання петиції разом з іншими свободами в Першу поправку Конституції США. Зазначено, що активізація подання петицій пов'язана з рухом суфражисток в США.

Надана характеристика особливостям становлення та розвитку права на петицію у Франції. Вказано, що центрального значення петиції набули під час Великої французької революції, коли вони стали справжнім вираженням волі громадян брати участь у суспільному житті.

Автор вказує, що право на подання петицій відносилось до громадянських прав особи поряд з такими правами як право на свободу; право на свободу пересування та вибір місця проживання; право збиратися мирно та інші.

У статті окрема увага приділяється особливостям становлення петицій в Європейському Союзі. Наголошено, що право на подання петицій встановлене статтею 21 Договору про ЄС та міститься в Хартії ЄС про основоположні права. Окремо розглядається процес подання петицій, вимоги до петицій та суб'єкти їх подання.

Автор робить висновок про те, що історичне значення петицій полягало в тому, що вони створювали зв'язок між представниками влади та громадянами в епоху, що передувала загальному виборчому праву.

**Ключові слова:** громадська участь, право, петиція, право на петицію, громадянське суспільство.

### **Pankratova V.O. The right to petition: historical and legal aspects.**

The article analyzes historical and legal aspects of the right to petition. It had determined that the concept of petitioning the authorities dates back to the Magna Carta (1215), which provided for the freedom of barons to petition the king if they felt injustice.

---

<sup>1</sup> Дослідження проведено на виконання міжнародного проекту в сфері освіти ERASMUS-JMO-2021-HEI-TCH-RSCH-101047645 — «EULOCDEM: Локальна демократія: кращі європейські практики для України» (спільний проект СумДУ, Еразмус+ Жан Моне Фонду та Виконавчого агентства з питань освіти та культури за підтримки ЄС)». Підтримка Європейською комісією випуску цієї публікації не означає схвалення змісту, який відображає лише думки авторів, і Комісія не може нести відповідальність за будь-яке використання інформації, що міститься в ній.

The author notes that in the XIV century. Petitions gained particular importance due to the collapse of feudalism, the strengthening of political institutions, and the emergence of a strong sovereign with a centralized bureaucracy; in particular, the English monarchs openly encouraged and considered petitions.

It had noted that an essential historical stage in the further development of the right to appeal could be considered the Petition of the Right, the purpose of which was to limit the powers of the monarch and included issues of taxation, the application of martial law, imprisonment without trial etc.

The author analyzes the further development of petitions in Great Britain and summarizes that the right to petition arose from the need to maintain relations between the community and state authorities long before the election period.

The historical aspect of the right to petition in the USA is analyzed. It had determined that in 1789, the US Congress included the right to petition and other freedoms in the US Constitution's First Amendment. It had noted that the intensification of petitioning had connected with the suffragette movement in the USA.

Features of forming and developing the right to petition in France had described. It indicated that petitions gained central importance during the Great French Revolution when they became a true expression of the will of citizens to participate in public life.

The author points out that the right to submit petitions belonged to the civil rights of a person along with such rights as the right to freedom, the right to freedom of movement and choice of residence, the right to assemble peacefully, and others.

The article pays special attention to the peculiarities of forming petitions in the European Union. It emphasized that Article 21 of the EU Treaty and the EU Charter on Fundamental Rights established the right to submit petitions. Submitting petitions, requirements for petitions, and submission subjects considered separately.

The author concludes that petitions were important not only in terms of whether their requests granted at all but also because of the connection they created between representatives and the represented in the era before universal suffrage.

**Key words:** public participation, law, petition, right to petition, civil society.

**Постановка проблеми.** Розвиток громадянського суспільства невіддільний від рівня співпраці влади та громадськості щодо управління державними справами. Завдяки цьому інструменту громади мають можливість діяти та намагатися вплинути на рішення, від яких вони залежать, формуючи політику та плани, що стосуються середовища, в якому вони живуть. Нарешті, завдяки участі громадськості, рішення органів державної влади та місцевого самоврядування становляться більш прозорими, різні точки зору вислуховуються, що призводить до більш цілісного та повного підходу до вирішення проблем.

Одним із інструментів громадської участі є петиції, які є засобом політичного впливу на формування політики та законодавства, а також визначальним засобом доведення громадських проблем до відома влади. Концепція петицій має довгу історію, протягом якої даний інструмент традиційно виконував комунікативну функцію між державою та громадянами.

**Стан опрацювання проблеми.** Дослідженням історико-теоретичних аспектів становлення та розвитку права на петицію займалася відносно невелика кількість науковців, зокрема такі як Гарі Лоусон, Гай Сейдман, Тіфані Міделтон, Єва Войцецька та інші. Матеріал по даній темі дослідження серед вітчизняних науковців носить більш фрагментарний характер та потребує системного опрацювання.

**Метою статті** є розкриття історико-правових аспектів права на петицію як форми громадської участі.

**Виклад основного матеріалу.** Право на петицію є одним з основних у всіх демократичних системах. Термін «петиція» походить від латинського слова *petitio*, що означає «благання» або «запит» [12, р. 139].

Становлення та розвиток петицій в Європі пов'язаний з історією конституційного розвитку Англії, де спочатку петиція була проханням, яке піддані надсилали правителю, вона характеризувалася смиренним тоном і визнавала вищий статус адресата.

Концепція подання петицій до органів влади сягає Великої хартії вольностей (1215 р.), в якій передбачалось право баронів подавати петиції до короля, якщо вони відчували несправедливість. Але це право було дуже обмеженим за обсягом, оскільки стосувалося лише баронів, а заявник міг бути покараний за використання цього права [10, р. 741]. Хоча спочатку право подавати петиції було нада-

но Великою хартією вольностей лише королівським баронам, коло таких осіб поступово розширювалось. Згодом й інші верстви суспільства, зокрема лицарі та міщани, могли скористатися цим правом.

До XIII ст. англійці надсилали петиції на найвищі рівні влади, включаючи короля, задовго до того часу як парламент набув своєї остаточної організації та повноважень. А вже до кінця XIII ст. розгляд петицій став однією з головних функцій середньовічних парламентів [10, р. 744].

У XIV ст. петиції набули особливого значення, що пов'язано з розпадом феодалізму, зміцненням політичних інститутів і появи сильного суверена з централізованою бюрократією, зокрема англійські монархи відкрито заохочували петиції та розглядали їх.

Важливим історичним етапом подальшого розвитку права на звернення можна вважати Петицію про право, яка була складена в 1628 році англійським парламентом і надіслана Карлу I як заява про громадянські свободи. Мета Петиції - обмежити повноваження монарха та донести до монарха важливі питання оподаткування, застосування воєнного стану, ув'язнення без суду та розміщення військ тощо. Не дивлячись на те, що королю прийшлося погодитись з Петицією, практичного виконання даний акт не набув через політичні причини. Петиція про право має важливе історичне значення, так як є важливим кроком у довгому процесі переходу від абсолютної до парламентської монархії [4].

Пізніше право на петицію було додатково підтверджено у Біллі про права, 1689 р., який визначав, що піддані мають право звертатися з петицією до короля, не побоюючись судового переслідування [3]. Резюмуємо, що видання Білля про права в 1689 році стало важливою віхою для подальшого розвитку права на подання петиції, зокрема з даної історичної події можна вести відлік розуміння петиції у сучасному значенні.

У Великій Британії петиції до корони спочатку стосувалися вирішення приватних і місцевих скарг. Крім того, у парламенті багато статутів було складено на основі петицій, надісланих із Палати громад до корони, та відповідей останньої. Отже, право на петицію виникає з необхідності підтримувати відносини між громадою та органами державної влади, задовго до періоду виборів.

З початку XVIII століття у Сполучених Штатах подання петиції вважалось поширеною практикою. Перший Континентальний конгрес у 1774 році визнав право на петицію, а чотири з'їзди штатів, скликані ратифікувати Конституцію, вимагали гарантувати право на петицію. Слід зазначити, що петиції були відкриті для всіх, у тому числі для людей, які не мали права голосу, наприклад жінок, афроамериканців, тому це стало важливим засобом для вираження думок та впливом на політичний вектор державної політики [7, р. 2186].

У 1789 році Конгрес США включив право подання петиції разом з іншими свободами в Першу поправку Конституції США, яка проголошувала загальні свободи громадян Сполучених Штатів Америки, гарантуючи, що Конгрес США не буде зокрема обмежувати право народу звертатися до уряду з петиціями. Згодом практично всі штати включили гарантії права на петицію до своїх власних конституцій [11].

Історичні джерела свідчать, що правом на подання петицій в більшій мірі користувались чоловіки, які на той час мали виборчі права. Незважаючи на це, відсутність можливості голосувати у окремих категорій осіб призводила до використання петицій як засобу привертання уваги органів державної влади до наявних проблем. У даному аспекті визначальне значення має звернення до даного права жінок, петиції яких стали основними частинами важливих національних соціальних рухів, але особливо вплинули на надання рівних виборчих прав з чоловіками.

Зокрема першою визнаною національно організованою петиційною акцією в Сполучених Штатах був протест проти виселення федеральним урядом індіанців черокі з їхніх рідних земель у східній частині Сполучених Штатів у 1830 році. Ініціаторами стали Гарріет Бічер Стоу та Анджела Грімке, які обидві згодом стали лідерами в русі за скасування рабства. Петиції були проігноровані Конгресом але, не дивлячись на те, що дана спроба захистити права через петицію, завершилась поразкою, дану подію можна вважати важливою відправною точкою, коли американські жінки стали активними в політичному масштабі [11].

У наступні десятиліття жінки активно подавали петиції до Конгресу як за припинення рабства, так і за надання жінкам виборчого права. Зокрема у 1848 році розпочався перший етап руху суфражисток в США, які вважали, що політичного рівноправ'я жінок легше буде досягти із звільненням рабів. Було створено Жіночу лоялістську лігу, одним із завдань якої був збір підписів під петицією до Конгресу США, у якій вимагалось прийняття XIII поправки до Конституції США про припинення рабства. Ліга вважала, що справжній мир і рівноправ'я можуть бути досягнуті лише в тому випадку, якщо грома-

дянські й політичні права стануть реальністю для всіх громадян африканського походження і всіх жінок [1, с. 318].

До 1878 року Конгрес отримав петиції про надання виборчого права від 30 000 жінок зі Сполучених Штатів. Подання петицій стало важливою ознакою руху за жіноче виборче право. Дії продовжувалися аж до 1919-1920 рр., коли окремі штати один за одним ратифікували 19-ту поправку до Конституції США, яка зрівняла жінок та чоловіків у виборчих правах. [11].

Можемо резюмувати, що історично звернення до петицій було символом боротьби між абсолютною владою та вимогами людей щодо справедливості. Зокрема у США право на петицію стало важливою засадою функціонування демократичної республіки.

У Франції процес визнання права на петицію починається з XVIII ст., перша французька петиція з'являється незадовго до Французької революції. 8 грудня 1788 року було опубліковано «Петицію громадян, які проживають у Парижі», що стало першим використанням цього терміна в контексті політичного документа.

Але центрального значення петиції набули під час Великої французької революції, коли вони стали справжнім вираженням волі громадян брати участь у суспільному житті. Нормативно право на петицію було задекларовано наприкінці Французької революції, спочатку декретом від 14 грудня 1789 року, який встановлював, що «активні громадяни мають право збиратися для написання звернень і петицій до муніципальному органу, або до адміністрацій департаментів і округів, або до законодавчого органу, або до короля» [8]. Конституція Франції 1791 року визнала право на петицію як основоположне право, яке гарантується Основним Законом та задекларувала, що «право на петицію належить будь-якій особі і не може бути делеговано» [6]. Отже, дане право відносилось до громадянських прав особи поряд з такими правами як право на свободу; право на свободу пересування та вибір місця проживання; право збиратися мирно та іншими. Зауважимо, що право на петицію мало індивідуальний характер та не могло бути делегованим, петиціонер мав особисто підписати петицію.

Стаття 32 Конституції першого року (24 червня 1793 року) та стаття 364 Конституції третього року (22 серпня 1795 року) зберегли це право без суттєвих змін. Протягом десятиліття петиції відігравали важливу роль, особливо під час терору. З моменту проголошення першої імперії, у 1804 році, були введені обмеження, які звужували право на звернення з петиціями. Зокрема громадяни зберігали можливість звертатися з проханнями до конституційних органів, головним чином, до Трибуналу, але оскільки цей інститут був скасований у 1807 році, то петиції можна було подавати лише до Державної ради, тому їх використання де-факто зникло. Дане право було відновлено під час Реставрації та залишається непорушним й в наші дні, при цьому найголовніша функція петицій у Франції – це підняти питання, а не впливати на рішення [8].

Також можна зробити висновок про те, що в результаті прийняття перших конституцій статус особи в європейських країнах докорінно змінився, а право на петицію отримало конституційну гарантію. Цей процес посилювався у XIX столітті, коли більшість європейських країн також визнали петиції загальним правом громадян, яким можна користуватися, не маючи страху постраждати.

В аспекті даної тематики вважаємо за доцільне розкрити особливості становлення петицій в Європейському Союзі. Одразу зауважимо, що право на подання петицій як практика бере свій початок від заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі, яке отримало першу петицію в 1958 році. Однак, цей інструмент не набув широко використаний протягом перших років роботи. Зокрема з 1958 по 1979 рр. Парламент отримав лише 128 петицій, більша половина яких походила від асоціацій та посадових осіб Співтовариства [5].

Процедура подання петиції до Європейського Парламенту знайшла своє відображення в первинному праві лише через Маастрихтський договір, який також запровадив концепцію громадянства Союзу. Право громадян Європейського Союзу на звернення з петиціями в Європейський парламент або до Омбудсмена Співтовариства, встановлене статтею 21 Договору про ЄС, дозволяє здійснювати ці звернення на будь-якій з 12 офіційних мов Союзу [5]. Крім того, дане право міститься в Хартії ЄС про основоположні права. Стаття 44 визначає, що «будь-який громадянин Європейського Союзу та будь-яка фізична чи юридична особа, що проживає або має зареєстрований офіс у державі-члені, має право подати петицію до Європейського Парламенту» [2].

Відповідно до статті 227 Договору про функціонування Європейського Союзу, будь-який громадянин має право подати петицію до Європейського Парламенту, діючи як індивідуально, так і спільно з іншими особами, і це право може бути реалізовано в будь-який час. Таке ж правило розповсюджуються й на юридичних осіб. Зокрема будь-яка юридична особа, яка має офіс у Європейському Союзі,



може скористатися можливістю подати скаргу, петицію або висловити зауваження щодо проблем, пов'язаних з застосуванням законодавства ЄС або звернутися до Європейського Парламенту щодо конкретного питання [5].

Подати петицію може: громадянин ЄС, резидент країни-члена, юридична особа із зареєстрованим офісом в країні-члені ЄС. Предмет петиції має стосуватись питань, які входять у сферу діяльності ЄС: права громадян ЄС; захист прав споживачів; захист навколишнього середовища; внутрішній ринок; свобода пересування осіб, товарів та послуг; питання зайнятості й соціальної політики; інші питання, пов'язані із законодавством Європейського Союзу [9].

Петиція повинна бути складена на одній з офіційних мов Європейського Союзу. Подати петицію можна двома способами: електронно через портал – <https://www.europarl.europa.eu> або поштою за адресою – Європейський Парламент, 1047, Брюссель, Бельгія.

У 2021 році Європейському Парламенту було подано 1392 петиції, що становить зменшення на 11,5% порівняно з 1573 петиціями, які були подані у 2020 році, і збільшення на 2,5% порівняно з 1357 петиціями, зареєстрованими у 2019 році. У 2021 році приблизно 79% петицій було подано через Веб-портал петицій, а 21% петицій надійшли поштою. Таким чином, Веб-портал петицій залишається найбільш використовуваним каналом для подання петицій громадянами до Європейського Парламенту [9].

Найпопулярнішими темами петицій залишається довкілля, фундаментальні права, правосуддя, охорона здоров'я, транспорт, внутрішній ринок. Питання довкілля незмінно залишається одним із перших серед основних тем, що розглядаються Комітетом з питань петицій. Ключовими питаннями, порушеними заявниками у цій сфері, були: поведження з відходами, забруднення води та повітря, ядерна енергетика та вплив гірничодобувної діяльності на навколишнє середовище.

Варто зазначити, що право на подання петиції до Європейського парламенту є важливим інструментом участі громадян. Беручи до уваги зростаючий вплив Європейського Парламенту у світлі прийняття рішень в ЄС, а також наполегливі заклики до ЄС стати більш демократичним, підзвітним та уважним до потреб громадян, очевидно, що право на петицію має стати більш актуальним - як для громадян так і для інституцій ЄС.

**Висновки.** Аналіз історичного огляду виникнення та розвитку права на петицію дає змогу зробити висновок про те, що петиції були важливими не лише з огляду на те, чи задовольнялися їхні прохання взагалі, але й через зв'язок, який вони створювали між представниками та репрезентованими в епоху, що передувала загальному виборчому праву. Також визначальним є те, що не дивлячись на численні зміни у підході до розуміння петицій, порядку їх подання, мета петиції сьогодні така ж сама як була століття тому – ефективне утвердження сили серед громадян, щоб змусити політиків слухати та діяти.

Історично петиції стали складовою частиною процесу громадської участі, що дозволяло громадянам вносити свої питання до політичного порядку денного. При цьому петиції – це особливо необхідний інструмент участі, який має невисокий рівень бюрократичності. Тому, коли сьогодні підписуємо петицію, можемо бути впевнені в тому, що дотримуємося давньої традиції індивідуальних громадянських і політичних дій для досягнення значно більшої політичної та соціальної мети.

#### Список використаних джерел:

1. Аніщук Н.В. Історія розробки та прийняття XIX поправки до Конституції США (щодо надання виборчого права для жінок. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць* . 2009. Вип. 48 . С. 316–321.
2. Хартія Європейського Союзу про основоположні права. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/>.
3. Bill of Rights. 1688. URL: <https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>.
4. Cartwright Mark. Petition of Right. 2022. URL: <https://www.worldhistory.org/article/1946/petition-of-right/>.
5. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.
6. Constitution of 1791. URL: <https://web.archive.org/web/20140227131055/http://ic.ucsc.edu/~traugott/hist171/readings/1791-09ConstitutionOf1791>.
7. Gregory A. Mark The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition. *Fordham Law Review*. 1998. Vol. 66. P. 2153–2231.

8. Grévy. J. Pétitions et pétitionnements au XIXe siècle. Consentement des populations, plébiscites et changement de souveraineté. 2013. URL: <https://hal.science/hal-04014117>.
9. European Parliament. Petitions: URL: <https://www.europarl.europa.eu/petitions/en/home>.
10. Lawson G., Seidman G. Downsizing the Right to Petition. *Northwestern University Law Review*. 1998. Vol. 93. P. 739—766.
11. Tiffany Middleton. Right to Petition. Petitions. 2019. URL: [https://www.americanbar.org/groups/public\\_education/publications/insights-on-law-and-society/volume-20/issue-1/learning-gateways--right-to-petition/](https://www.americanbar.org/groups/public_education/publications/insights-on-law-and-society/volume-20/issue-1/learning-gateways--right-to-petition/).
12. Wójcicka Ewa The Right to Petition in the Republic of Poland. *New Challenges and new Solutions*. Wrocław Review of Law, Administration & Economics. 2016. Vol. 6(2). P. 139—150.