

УДК 342.53(091)

## **ПРИНЦИПЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ПАРЛАМЕНТСКИХ СТРУКТУРАХ РОССИИ В РАЗНЫЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ ПЕРИОДЫ<sup>1</sup>**

**Н. А. Федорова**

Аппарат Государственной Думы ФС РФ, г. Москва

В сообщении анализируется система работы с обращениями граждан в органах представительной власти в Российской Федерации; рассматривается история вопроса, обозначаются возникающие проблемы и пути их решения.

*Ключевые слова:* представительная власть, парламент, обращение, личный прием, регламент.

Один из основных способов взаимодействия власти и общества в любой демократической стране – обращения граждан в парламенты. В большинстве стран с развитыми демократическими традициями предусмотрены как процедуры обращения избирателей как к депутатам, так и непосредственно в парламент.

В частности, в палатах Конгресса США в утренних заседаниях по требованию хотя бы одного члена объявляется о поступивших петициях и прошениях. Обращения, подписанные американскими гражданами, направляются в соответствующий комитет. Петиции, прошения и иные документы за подписью иностранцев принимаются Сенатом лишь от президента США<sup>2</sup>.

В Парламенте Франции существуют следующие правила работы с обращениями граждан. Под страхом уголовной ответственности запрещается подача петиций в залах заседаний обеих палат (Национального собрания и Сената)<sup>3</sup>. Такое правило вызвано особенностями французской истории: во время революций 1789-1799 и 1848 гг. представление петиции неоднократно являлось предлогом для вторжения оппозиционно настроенной толпы в заседание парламента и принуждения его принять угодные руководителям этого вторжения решения.

В статье 17 Основного закона Германии говорится: «Каждый имеет право, как отдельно, так и вместе с другими лицами, обращаться письменно с просьбами и жалобами в компетентные учреждения и в органы народ-

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при поддержке РФФИ (грант № 13-07-00564).

<sup>2</sup> Соединенные штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 140–141.

Soedinennye shtaty Ameriki. Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty. M., 1993. S. 140–141.

<sup>3</sup> Французская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 157–158. Frantsuzskaya respublika. Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty. M., 1989. S. 157–158.

ного представительства»<sup>4</sup>. Согласно статье 45с Основного закона для рассмотрения этих жалоб Бундестаг создаёт комитет по петициям. Его члены и их заместители (как и в других комитетах) назначаются фракциями из своего состава пропорционально их численности.

Согласно регламенту Бундестага, этот комитет имеет право запрашивать заключения профильных постоянных комитетов, а также необходимые документы и справки, заслушивать свидетелей и экспертов. Об этих действиях (кроме привлечения профильных комитетов) должен информироваться компетентный федеральный министр. Депутат, передавший петицию, может участвовать в её рассмотрении с совещательным голосом.

В современной политической жизни Российской Федерации взаимодействие парламента и парламентариев с гражданами страны также не заканчивается на следующий день после дня выборов. Согласно Федеральному закону от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»), Регламенту Государственной Думы, некоторыми подзаконными актами депутаты Государственной Думы РФ осуществляют личный прием граждан и рассмотрение их обращений.

Гражданин может обратиться к депутату по любому вопросу, содержание вопросов не регламентируется. При этом значительное число граждан стремится попасть на прием к Председателям комитетов. Прежде всего это относится к Председателям комитетов по труду, социальной политике и делам ветеранов, по безопасности и противодействию коррупции, по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству.

Встреча с депутатом планируется непосредственно через сотрудников аппарата фракций. На первичном приёме, сотрудники информируют граждан о том, что в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы...», приёмная и депутат не правомочны проводить юридическое консультирование, взаимодействовать с органами СМИ и общественными организациями, не могут вмешиваться в деятельность органов дознания, следователей, судов.

На предварительном приёме сотрудник имеет возможность познакомиться с проблемой гражданина и с документами по его делу, а также помогает заявителю составить заявление, что существенно повышает эффективность приёма у депутата. При дальнейшем рассмотрении обращения сотрудник предварительно знакомит депутата или его помощника с перечнем проблем, которые будут обсуждаться на приёме, что также существенно ускоряет работу по заявлениям посетителей. Часто оказывается, что

---

<sup>4</sup> Федеративная республика Германия. Конституция и законодательные акты. М., 1991. С. 32.

Federativnaya respublika Germaniya. Konstitutsiya i zakonodatel'nye акты. М., 1991. S. 32.

проблема находится вне компетенции депутата, или может быть решена без его участия, например, местными органами.

Насколько важна и полезна процедура приёма обращений граждан – как для парламентариев, так и для их избирателей? Представляется, что для оценки эффективности обращений граждан к парламентариям необходимо рассмотреть не только существующий опыт Государственной Думы РФ, но и опыт аналогичных взаимодействий в прошлом, в частности, опыт Государственной Думы Российской империи и опыт СССР. Настоящая работа посвящена анализу данных и процедур работы с обращениями граждан в высшие органы представительной власти Российской империи и СССР.

Составители законов о Государственной Думе Российской империи видели её одним из государственных учреждений, созданным для решения определённых дел. Её связь с народом должна была ограничиваться выборами депутатов. Поэтому статья 61 Учреждения Государственной Думы (т. е. положения о ней), утверждённого 20.02.1906 г., гласила: «В Государственную думу воспрещается являться депутациям, а также представлять словесные и письменные заявления и просьбы»<sup>5</sup>. Такое постановление противоречило мировой практике: представление петиций в парламент разрешалась даже в Японии, полномочия парламента которой напоминали российские.

Однако столь ограниченная трактовка представительного характера палаты первоначально не была воспринята многими российскими подданными. Как указывал в своих воспоминаниях товарищ (заместитель) министра внутренних дел Сергей Крыжановский (автор Учреждения Думы с указанной статьёй), «население вообще поняло открытие Государственной Думы как нарожение высшего присутственного места, в которое можно было обращаться по всем делам, проигранным в других инстанциях. Со всех концов России посыпались прошения: кто просил о разводе, о помиловании и проч.»<sup>6</sup>.

За время деятельности I Государственной Думы (27.04–08.07.1906 г.) на её имя было прислано около 4 тыс. прошений. В составленном думской канцелярией отчёте указывалось, что «по своему содержанию они были крайне разнообразны. В них находятся заявления о нуждах населения и необходимых реформах, ходатайства, касающиеся улучшения крестьянского быта, наделения землёй, жалобы на решения судов и на действия властей и административных учреждений, просьбы о пенсиях и пособиях, о сложении наложенных судами наказаний и т. п.»<sup>7</sup>.

Для их рассмотрения I Дума создала комиссию в составе 11 членов. Её выборы были проведены по отделам (подразделениям Думы, на которые

<sup>5</sup> Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг. М., 2010. С. 829.

Zakonodatel'nye акты perekhodnogo vremeni. 1904–1908 gg. M., 2010. S. 829.

<sup>6</sup> Крыжановский С. Е. Воспоминания. Берлин, б.г. С. 84.

Kryzhanovskii S. E. Vospominaniya. Berlin, b.g. S. 84.

<sup>7</sup> Государственная дума. Второй созыв. Обзор деятельности комиссий и отделов. СПб., 1907. С. 183.

Gosudarstvennaya дума. Vtoroi sozyv. Obzor deyatel'nosti komissii i otdelov. SPb., 1907. S. 183.

депутаты распределялись по жребию): каждый из них избрал одного члена комиссии. Такой способ выборов должен был обеспечить её внепартийный характер. Одобренный в мае 1906 г. первый вариант Наказа (т. е. регламента) Думы включил комиссию по разбору адресованной в Государственную думу корреспонденции в число постоянных и закрепил указанный порядок её избрания.

Комиссия I Думы не выработала правила работы с обращениями и заявлениями. Прошения, которые, по её мнению, могли пригодиться законодательным комиссиям, передавались в них в качестве материала, остальные оставались без движения. После роспуска Думы все прошения были сданы в архив. На работу I Государственной Думы очень значительное влияние оказывали обращения к отдельным депутатам, которые направлялись в очень большом количестве. В частности, многие сообщения о злоупотреблениях властей послужили причиной думских запросов. Обращения по аграрному вопросу использовались в выступлениях депутатов.

Во II Государственную Думу поступило около 1,9 тыс. прошений и заявлений<sup>8</sup>. Для их рассмотрения в соответствии с Наказом была создана Комиссия по разбору корреспонденции. Её председателем был избран депутат от Пермской губ. социал-демократ большевик Егор Петров, до избрания в Думу работавший мелким служащим (письмоводителем). Комиссия работала весьма интенсивно, проведя за 3 месяца работы 20 заседаний и рассмотрев на них свыше 900 прошений (в порядке поступления). Часть из них передавались в законодательные комиссии. В частности, в аграрную комиссию было передано 225 прошений, в комиссию по запросам 123, в продовольственную комиссию 22, в комиссию о местном управлении 13, в другие комиссии 54<sup>9</sup>. Некоторые обращения направлялись министрам через председателя Думы. Большая часть оставлялась без движения.

Комиссия постановила: «послать всем просителям объявления с указанием, что Дума, являясь законодательным учреждением, не может рассматривать их ходатайств по существу»<sup>10</sup>. Также было решено вернуть отправителям приложенные к прошением (в т. ч. направленным в I Думу и сданным в архив) документы, среди которых были весьма важные (купчие крепости, выписки из межевых книг, паспорта, аттестаты и др.). Эти решения были исполнены после роспуска II Думы. В июле – августе 1907 г. канцелярия Государственной Думы вернула всем просителям документы и разослала уведомления о законодательной деятельности Думы и ст. 61 её Учреждения<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Государственная дума. Второй созыв. С. 183.

Gosudarstvennaya дума. S. 183.

<sup>9</sup> Там же. С. 183–184.

Ibid. S. 183–184.

<sup>10</sup> Там же. С. 184.

Ibid. S. 184.

<sup>11</sup> Там же. С. 185.

Ibid. S. 185.

III Государственная дума в начале I сессии (1.11.1907–28.6.1908) в соответствии с Наказом также создала комиссию по разбору корреспонденции. Её председателем был избран 56-летний помещик и предводитель дворянства Прилуцкого уезда Полтавской губ. Владимир Милорадович, входивший в занимавшую консервативные позиции национальную фракцию правых. За примерно полгода своего существования комиссия провела лишь 5 заседаний. В начале её работы был поставлен вопрос об упразднении комиссии «в виду ст. 61 Учр[еждения] Гос. думы». Однако комиссия признала своё существование желательным, т.к. «некоторые из поступающих прошений могут послужить материалом для освещения находящихся на рассмотрении Государственной Думы законодательных вопросов»<sup>12</sup>. В то же время было решено продолжать рассылку просителям объявления о полномочиях Думы и запрете посылать в неё обращения.

Всего в III Думу до 28.6.1908 поступило 747 прошения и заявлений. Из них наибольшее число – 211 или 28 % были посвящены крестьянскому вопросу. В их число вошло (по составленному думской канцелярией отчёту) 42 прошения «земельного характера», 47 ходатайств сельских обществ и частных лиц о наделении землёй, 18 ходатайств о покупке земли, 71 прошение «земельно-судебного характера», 18 прошений переселенцев, 15 ходатайств о продовольственных и семенных ссудах. Также было направлено 94 прошения о пенсиях и пособиях и 91 обращение с требованиями по различным вопросам, в т. ч. 88 пожеланий и заявлений частных лиц и отдельных групп и 3 проекта. 76 обращений содержали жалобы на действия администрации: 26 – на административные аресты и высылки, 50 – на иные действия. Судебным делам было посвящено 75 прошений, в т. ч. 25 о помиловании, сложении или отсрочке наложенных судом наказаний, 24 по решённым в судебном порядке делам, 26 по вопросам, подлежащим судебному разбирательству. Кроме этого, было направлено 47 ходатайств о налогах, арендных платежах государству и т. п., 14 прошений чиновников, 6 прошений по делам, вытекающим из пользования сервитутами. Согласно указанному отчёту, также было направлено в III Думу 93 «прошения и заявления разного содержания», 32 прошения «непонятного содержания» и 8 анонимных обращений без указания темы.

Комиссия рассмотрела 726 обращений. Из них 22 были переданы как материал в другие комиссии, 4 направлены в императорскую канцелярию по принятию прошений, 36 «оставлены без последствий», 8 (анонимных) уничтожено, остальные возвращены просителям<sup>13</sup>.

Во II сессию III Государственной Думы (15.10.1908–02.06.1909) комиссия по разбору корреспонденции не избиралась. Её упразднение было юридически закреплено принятым в 1909 г. новым вариантом Наказа Думы,

<sup>12</sup> Государственная дума. Обзор деятельности комиссий и отделов. Третий созыв. Сессия I. СПб., 1908. С. 197.

Gosudarstvennaya дума. Obzor deyatel'nosti komissii i otdelov. Tretii sozyv. Sessiya I. SPb., 1908. S. 197.

<sup>13</sup> Там же. С. 198.

Ibid. S. 198.

который возлагал направление всех поступивших в палату бумаг на её Совещание (президиум). К этому времени стала очевидной бессмысленность подачи в Государственную Думу обращений и их поток практически иссяк.

В Советском Союзе (Советской России) первоначально право граждан направлять петиции в высшие представительные учреждения не предусматривалось. Первым нормативным актом, касавшимся обращений граждан, стало постановление VI Всероссийского съезда Советов от 08.11.1918 г. «О революционной законности». Оно, в частности, декларировало право граждан обжаловать действия или волокиту любого учреждения и должностного лица. В постановлении также говорилось: «Вменить в обязанности всем должностным лицам и советским учреждениям по требованию любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения, составление соответствующего краткого протокола»<sup>14</sup>. Декрет СНК от 30.12.1919 г. об устранении волокиты закрепил право подачи жалобы лишь непосредственному начальству учреждения или служащего, действие (бездействие) которого обжалуется. Несколько нормативных актов середины 1930-х гг. (постановление президиума ЦИК СССР от 13.4.1933 г. о рассмотрении жалоб трудящихся и принятии необходимых по ним мер, постановление ВЦИК от 01.07.1934 г. об упорядочении дела рассмотрения жалоб, постановление ЦИК СССР от 14.12.1935 г. о положении дел с разбором жалоб трудящихся) установили порядок работы с жалобами в республиканских, региональных и местных органах власти.

12 апреля 1968 г. 1968 г. был издан указ Президиума Верховного совета СССР № 2534-VII о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан<sup>15</sup>. Этот нормативный акт с частными поправками, внесёнными указами Президиума Верховного совета от 04.03.1980 г. и 02.02.1988 г., действовал в России до вступления в силу федерального закона от 02.05.2006 г. о порядке рассмотрения обращений граждан. В указе впервые в советском праве предусматривались не только жалобы, но и иные обращения граждан. В его преамбуле говорилось: «В условиях строительства коммунизма, всестороннего развертывания и совершенствования социалистической демократии в нашей стране всё большее значение приобретает

---

<sup>14</sup> Постановление IV Всероссийского Чрезвычайного съезда Советов «О революционной законности» // [Электронный ресурс]: URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5405/>. Заголовок с экрана. Дата обращения 12.04.2014.

Postanovlenie IV Vserossiiskogo Chrezvychainogo s'ezda Sovetov «O revolyutsionnoi zakonnosti» // [Elektronnyi resurs]: URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5405/>. Zagolovok s ekrana. Data obrashcheniya 12.04.2014.

<sup>15</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // [Электронный ресурс]: URL: <http://poisk-zakona.ru/274664.html>. Заголовок с экрана. Дата обращения 12.04.2014.

Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR ot 12.04.1968 № 2534-VII «O poryadke rassmotreniya predlozhenii, zayavlenii i zhalob grazhdan» // [Elektronnyi resurs]: URL: <http://poisk-zakona.ru/274664.html>. Zagolovok s ekrana. Data obrashcheniya 12.04.2014.

правильное и своевременное рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан. Предложения граждан по вопросам политической, экономической и культурной жизни, совершенствования законодательства – одна из форм участия трудящихся в управлении государством, улучшения работы государственного аппарата и усиления контроля над его деятельностью, борьбы с бюрократизмом и волокитой, укрепления социалистической законности. Все возрастающее число предложений по различным вопросам жизни общества и государства является одним из показателей непрерывного роста политической активности советского народа».

В соответствии с указом к рассмотрению принимались только обращения с указанием фамилии, имени, отчества, адреса и места работы или учёбы. Обращение без этих сведений признавалось анонимным и рассмотрению не подлежало. В дополнение этих положений статьи 1 указа 1968 г. в указе Президиума ВС СССР № 8422-ХІ от 02.02.1988 г. «О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР “О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан”» было принято решение не рассматривать анонимные письма<sup>16</sup>.

Предложения и заявления должны были рассматриваться тем учреждением или должностным лицом, к ведению которого отнесены соответствующие вопросы, жалобы – непосредственным начальством тех учреждений или должностных лиц, действия которых обжалуются. Обращения, поданные с нарушением этих правил, должны были в течение 5 дней направляться по принадлежности с уведомлением жалобщиков. Запрещалось «направлять жалобы граждан для разрешения тем органам или должностным лицам, действия которых обжалуются».

По указу 1968 г. была установлена обязанность всех учреждений и служащих «внимательно разбираться» в затронутых жалобами и заявлениями вопросах, при необходимости проверять их содержание путём запроса документов, направления работников на места и т. п.; сообщать гражданам устно и письменно о решениях по их обращениям (в случае отклонения – с мотивами), а также «своевременно выявлять и устранять причины, порождающие нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан» (в редакции статьи по указу 1980 г.: «систематически анализировать и обобщать предложения, заявления, жалобы, содержащиеся в них критические замечания с целью своевременного выявления и устранения причин, порождающих нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, изучения общественного мнения, совершенствования работы государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организа-

---

<sup>16</sup> Указ от 2 февраля 1988 г. № 8422-ХІ «О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР “О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан”» // [Электронный ресурс]: URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_14568.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_14568.htm). Заголовок с экрана. Дата обращения 12.04.2014.

Ukaz ot 2 fevralya 1988 g. № 8422-ХІ «O vnesenii dopolnenii v Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR “O poryadke rassmotreniya predlozhenii, zayavlenii i zhalob grazhdan”» // [Elektronnyi resurs]: URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_14568.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_14568.htm). Zagolovok s ekrana. Data obrashcheniya 12.04.2014.

ций»)<sup>17</sup>. Все эти требования зачастую оказывались благими пожеланиями и исполнялись далеко не всегда.

Решения по жалобам и заявлениям должны были приниматься в течение месяца после их поступления в компетентное учреждение, а по обращениям, «не требующим дополнительного изучения или проверки – безотлагательно, но не позднее 15 дней». При необходимости сбора дополнительной информации срок рассмотрения мог быть продлён на 1 месяц с уведомлением об этом автора обращения. Гражданин, не согласный с решением по его жалобе или заявлению, имел право обжаловать его вышестоящему учреждению или должностному лицу.

Предложения, заявления и жалобы, поступающие из редакций СМИ, а также основанные на обращениях публикации подлежали рассмотрению в том же порядке, что и обращения, направленные непосредственно в государственные или общественные учреждения.

Таким образом, заявления и предложения граждан по законодательным вопросам подлежали ведению Верховного совета и его органов. Впрочем, сколько-нибудь большого значения эти обращения не имели. Исключением были «всенародные обсуждения» проектов советских конституций, в результате которых был принят ряд предложенных гражданами редакционных поправок.

Более существенное место в правовой и политической практике занимали обращения к отдельным депутатам Верховного и нижестоящих советов. Они, не участвуя (как депутаты) в принятии политических решений, фактически являлись аналогом уполномоченных по правам человека. Многие граждане, права которых были нарушены, обращались с жалобами к депутатам, которые от своего имени требовали обратить особое внимание на соответствующее дело. Такой путь нередко оказывался эффективнее прямых обращений и в то же время был проще или доступнее, чем направление жалобы в суд или прокуратуру.

Высокий статус депутатских обращений был юридически закреплён постановлением Президиума Верховного совета РСФСР от 15.07.1968 г. о порядке рассмотрения писем депутатов Верховного совета РСФСР<sup>18</sup>. Оно повто-

---

<sup>17</sup> Указ от 4 марта 1980 г. N 1662-X «О внесении изменений и дополнений в Указ президиума Верховного Совета СССР “О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан”» // [Электронный ресурс]: URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_10249.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_10249.htm). Заголовок с экрана. Дата обращения 12.04.2014.

Ukaz ot 4 marta 1980 g. N 1662-X «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Ukaz prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR “O poryadke rassmotreniya predlozhenii, zayavlenii i zhalob grazhdan”» // [Elektronnyi resurs]: URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_10249.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_10249.htm). Zagolovok s ekrana. Data obrashcheniya 12.04.2014

<sup>18</sup> Постановление от 15 июля 1968 года «О порядке рассмотрения писем депутатов Верховного Совета РСФСР» // [Электронный ресурс]: URL: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr5288.htm>. Заголовок с экрана. Дата обращения 12.04.2014.

Postanovlenie ot 15 iyulya 1968 goda «O poryadke rassmotreniya pisem deputatov Verkhovnogo Soveta RSFSR» // [Elektronnyi resurs]: URL:



ряло положения указа того же года (на котором основывалось) о личной ответственности руководителей всех учреждений за работу с обращениями и о необходимости ответа безотлагательно или в месячный срок. О возможности его продления не говорилось. Депутатам предоставлялось право принимать участие в рассмотрении дела. О решении руководитель учреждения должен был сообщить «лично депутату Верховного совета». В постановлении указывалось, что «предложения депутатов Верховного Совета РСФСР по наиболее важным вопросам подлежат рассмотрению исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов, коллегиями министерств, государственных комитетов и ведомств РСФСР, Советом Министров РСФСР или Президиумом Верховного Совета РСФСР с принятием по ним соответствующих решений». Порядок определения важности не устанавливался, и определялся, очевидно, получателем обращения.

Можно ли сравнить, по каким вопросам жители России обращались в парламент страны в разные периоды её истории? К сожалению, в нашем распоряжении нет данных по тематике обращений граждан в Верховный Совет СССР, однако данные о тематике обращений граждан в Госдуму Российской Федерации в нашем распоряжении имеются (один из авторов настоящей статьи является сотрудником аппарата Государственной Думы ФС РФ). Имеющиеся данные по тематике обращений можно сопоставить с приведенными в настоящей статье данными о тематике обращений в Государственную Думу Российской империи.

По нашим данным, за период с января 2012 г. по май 2013 г. в приёмную фракции Единой России в Государственную Думу РФ поступило 1117 обращений, что вполне сопоставимо по объёму с 747 обращениями в III Государственную Думу Российской империи в 1908 г. В табл. 1 сопоставляются данные по основным темам обращений в 1908 г. и в 2012–2013 гг.:

Таблица 1.

**Тематика обращений в Государственные Думы России разных периодов  
(в % от общего числа обращений)**

Тематика обращений	Государственная Дума Российской империи (1908 г.)	Государственная Дума Российской Федерации (2012–2013 гг.)
Земельные вопросы	41,5	9,5
Пенсии	18,0	14,2
Жалобы на администрацию и судебные вопросы	28,9	39,4
Налоги	9,0	<0,1%
Проблемы ЖКХ	–	20,6
Процент от общего числа обращений	93,7	83,7

Что же изменилось в России за последние 100 лет? Как видно из табл. 1, за 100 лет сильно упал интерес жителей России к налоговым вопросам. Хотелось бы думать, что падение интереса к проблеме налогообложения связано с терпимым уровнем налогов в РФ.

Снижение за 100 лет интереса к вопросам землепользования понятно – Россия из страны с преобладанием сельского населения стала страной урбанизированной. Вместе с тем своеобразным «заместителем» земельного вопроса, мучившего жителей Империи, для жителей РФ стал вопрос жилищно-коммунального хозяйства: суммарно вопросам землепользования и ЖКХ в ГД РФ посвящено 30 % от общего числа обращений.

Так же сильно, как и 100 лет назад, жителей России волнуют пенсионные вопросы, и все так же (и даже еще сильнее) они жалуются в парламент на действия властей различных уровней. А замечание С. Е. Крыжановского относительно понимания населением функций Государственной Думы Российской империи остается в значительной степени справедливым и для Государственной Думы Российской Федерации.

## **RUSSIAN PARLIAMENTARY STRUCTURES' PRINCIPLES OF WORK WITH CITIZENS' APPEALS IN DIFFERENT HISTORICAL PERIODS**

**Natal'ya A. Fedorova**

The State Duma of the Russian Federation, the Federal Assembly, apparatus fraction of «United Russia», *Moscow*

This article analyzes the process of work with citizens' appeals at representative bodies of Russian Federation; the historical experience is considered, arising problems of this process and the solutions of them are designated.

**Keywords:** *the legislature, parliament, treatment, personal welcome, regulations.*

*Об авторе:*

ФЕДОРОВА Наталья Александровна – кандидат исторических наук, старший референт аппарата фракции ВПП «Единая Россия» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, (103265, г. Москва, ул. Охотный ряд, д. 1), e-mail: fedorova616@gmail.com

*About the authors:*

FEDOROVA Natal'ya A. – the candidate of historical sciences, senior lecturer, apparatus fraction of «United Russia», the State Duma of the Russian Federation, the Federal Assembly (103265, Moscow, Okhotniy Ryad, 1), email: fedorova616@gmail.com

*Статья поступила в редакцию 12.05.2014 г.*