

УДК 342.53(091)

ПРИНЦИПЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ПАРЛАМЕНТСКИХ СТРУКТУРАХ РОССИИ В РАЗНЫЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ ПЕРИОДЫ¹

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 США².

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)³. 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-

¹ Работа выполнена при поддержке РФФИ (грант № 13-07-00564).

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

Soedinennye shtaty Ameriki. Konstitutsiya i zakonodatel'nye акты. М., 1993. S. 140–141.

³ Французская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 157–158. Frantsuzskaya respublika. Konstitutsiya i zakonodatel'nye акты. М., 1989. S. 157–158.

ного представительства»⁴. 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

⁴ Федеративная республика Германия. Конституция и законодательные акты. М., 1991. С. 32.

Federativnaya respublika Germaniya. Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty. M., 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»⁵. 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 нарождение 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.»⁶.

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.»⁷.

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

⁵ Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг. М., 2010. С. 829.

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

⁶ Крыжановский С. Е. Воспоминания. Берлин, б.г. С. 84.

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

⁷ 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 заявлений⁸. 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 54⁹. 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»¹⁰. Также было решено вернуть отправителям приложенные к прошениям (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 Учреждения¹¹.

⁸ Государственная дума. Второй созыв. С. 183.

Gosudarstvennaya дума. S. 183.

⁹ Там же. С. 183–184.

Ibid. S. 183–184.

¹⁰ Там же. С. 184.

Ibid. S. 184.

¹¹ 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»¹². 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 просителям¹³.

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,

¹² 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.

¹³ 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»¹⁴. 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 граждан¹⁵. 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

¹⁴ 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 resurc]: URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5405/>. Zagolovok s ekrana. Data obrashcheniya 12.04.2014.

¹⁵ 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 письма¹⁶.

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-

¹⁶ 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. 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. Zagolovok s ekrana. Data obrashcheniya 12.04.2014.

ций»)¹⁷. 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 РСФСР¹⁸. Оно повто-

¹⁷ 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. 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. Zagolovok s ekrana. Data obrashcheniya 12.04.2014

¹⁸ Постановление от 15 июля 1968 года «О порядке рассмотрения писем депутатов Верховного Совета РСФСР» // [Электронный ресурс]: URL: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssrf5288.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

<http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss5288.htm>. Zagolovok s ekrana. Data obrashcheniya 12.04.2014.

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.