**Аппаратное внутриорганизационное управление на примере Санкт-Петербурга**

Ныне действующая схема управления Санкт-Петербургом является неким "гибридом" двух различных схем - той, которая действовала в 1991-1993 годах, и той, которая действует сейчас в Москве.

С прежней схемой управления городом ее роднит формальное сходство: наличие Законодательного Собрания (в некоторой степени - преемника городского Совета), городской администрации (преемника мэрии), ее отраслевых комитетов и районных администраций.

С "московской" схемой ее роднит сходство фактическое: Законодательное Собрание является явно менее значимым органом власти чем администрация, а районные администрации являются территориальными управлениями городской администрации, подчиненными ей по жесткой вертикальной схеме. По сути, районные администрации являются неким аналогом московских префектур (префектур в Москве - 10, а районных администраций на внутригородской территории Петербурга - 13). Ну, а на более низком уровне располагаются муниципальные образования числом 111 (что близко к числу муниципальных районов в Москве - около 130).

Для более полного представления схемы управления Петербургом обратимся к документам.

Итак, согласно действующему закону "О структуре Администрации Санкт-Петербурга", Администрацию Санкт-Петербурга образуют:

·  губернатор Санкт-Петербурга, руководящий Администрацией на принципе единоначалия

·  Правительство Санкт-Петербурга - подчиненный губернатору и им возглавляемый совещательный орган, куда входят не более 15 человек (6-7 вице-губернаторов и руководители ключевых комитетов)

·  отдельный орган - Канцелярия губернатора Санкт-Петербурга, которая "осуществляет организационное, правовое, информационное и материально-техническое обеспечение деятельности губернатора Санкт-Петербурга"

·  отраслевые органы Администрации - 22 отраслевых Комитета, 7 управлений, а также Государственная административно-техническая инспекция, Регистрационная палата, Региональная энергетическая комиссия Санкт-Петербурга и Лицензионная палата Санкт-Петербурга

·  отраслевые органы совместного с органами исполнительной власти Российской Федерации и Администрацией Ленинградской области подчинения: Архивное управление Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Главное управление внутренних дел Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Санкт-Петербурга, Управление по развитию садоводства и огородничества Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Управление юстиции Санкт-Петербурга и Главное управление по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

·  территориальные органы Администрации Санкт-Петербурга - районные и городские администрации.

Таким образом, в городе существует "исполнительная вертикаль", замкнутая на одного начальника.

Что касается законодательной власти, то она осуществляется Законодательным Собранием. Формально у него имеются достаточные полномочия.

Согласно Уставу Санкт-Петербурга, принятому в 1998 году, Законодательное Собрание принимает законы - в том числе, о бюджете, о структуре Администрации Санкт-Петербурга и предметах ведения ее структурных подразделений, о налогах, сборах и иных платежах, в том числе о предоставлении льгот по их уплате, о территориальном устройстве Санкт-Петербурга, о порядке управления и распоряжения собственностью Санкт-Петербурга, о референдуме Санкт-Петербурга, о выборах в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и выборах губернатора Санкт-Петербурга, о правовых основах организации и деятельности органов местного самоуправления на территории Санкт-Петербурга. Собрание также согласовывает назначение прокурора Санкт-Петербурга и начальника ГУВД Санкт-Петербурга и области, утверждает договоры Санкт-Петербурга с Российской Федерацией, с субъектами Российской Федерации, другие договоры в соответствии с законами Санкт-Петербурга, назначает дату выборов в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и дату выборов губернатора Санкт-Петербурга в соответствии с Уставом.

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга самостоятельно и через создаваемые им органы осуществляет контрольные функции - контроль за исполнением Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, контроль за исполнением бюджета Санкт-Петербурга, расходованием средств внебюджетных и валютного фондов, контроль за выполнением программ и планов социально-экономического развития Санкт-Петербурга, контроль за своевременным приведением в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов Санкт-Петербурга, органов государственной власти Санкт-Петербурга, контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Наконец, Законодательное Собрание играет важную роль в кадровых назначениях - кандидатуры всех членов городского правительства им согласовываются. При этом реализован принцип "негативного голосования": на должность не может быть назначен представленный губернатором кандидат, против кандидатуры которого проголосовало более половины от установленного числа депутатов Законодательного Собрания. Кроме этого, Законодательное Собрание вправе двумя третями голосов депутатов выразить недоверие любому руководителю отраслевого или территориального органа Администрации.

В Петербурге неплохой баланс властей - во всяком случае, на российском уровне о такой роли представительных органов можно только мечтать.

Но в свое время, принимая Устав Санкт-Петербурга, Законодательное Собрание пошло на компромисс с городской Администрацией и изъяло из первоначальных проектов Устава нормы, которые бы обеспечили подотчетность и подконтрольность исполнительной власти законодательной.

В частности, не были приняты нормы, которые бы дали право Законодательному Собранию отменять правовые акты Администрации, несоответствующие законодательству России и Санкт-Петербурга. Не была, как предлагали, упрощена процедура преодоления вето губернатора. Не была установлена (точнее, была установлена, но вскоре отменена) процедура отрешения губернатора от должности решением Законодательного Собрания.

Норма о выражении недоверия руководителю отраслевого или территориального органа Администрации была прописана так, что фактически не обязывает губернатора уволить того, кому будет выражено недоверие.

Существующая система управления городом имеет некоторые недостатки, основной из которых является - ее сверхцентрализация в рамках системы исполнительной власти. Органы местного самоуправления практически не наделены реальными полномочиями, и все вопросы распоряжения имуществом, финансами и т.п. решаются в централизованном порядке - "сверху вниз". Если ранее в районах существовали структуры двойного подчинения - райсовету и мэрии, такие, как отделы здравоохранения или образования, то теперь все структуры районного масштаба управляются по вертикали отраслевым комитетом Администрации, а по горизонтали - главой ТУ...

**Взаимодействие органов государственной власти Санкт-Петербурга**

Статья 53. Основы взаимодействия органов государственной власти Санкт-Петербурга
1. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и Администрация Санкт-Петербурга взаимодействуют исходя из единства стоящих перед ними целей и задач в решении вопросов развития Санкт-Петербурга в интересах жителей Санкт-Петербурга.
2. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и Администрация Санкт-Петербурга информируют друг друга о планах своей деятельности, проводимых мероприятий, о времени, месте и повестках дня заседаний своих коллегиальных органов.
3. Принятые Законодательным Собранием Санкт-Петербурга правовые акты в течение 7 дней направляются председателем Законодательного Собрания Санкт-Петербурга государственному секретарю Санкт-Петербурга для передачи Администрации Санкт-Петербурга.
4. Постановления и распоряжения, изданные губернатором Санкт-Петербурга, распоряжения и приказы Администрации Санкт-Петербурга, распоряжения и приказы руководителей отраслевых и территориальных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга на следующий день после их подписания направляются государственному секретарю Санкт-Петербурга для передачи Законодательному Собранию Санкт-Петербурга.
5. Губернатор Санкт-Петербурга, вице-губернаторы Санкт-Петербурга, руководители отраслевых и территориальных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления, образованных на территории Санкт-Петербурга, к которым депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга обратился по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, обязаны представить требуемые сведения в письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня получения обращения, за исключением информации, которая согласно законодательству Российской Федерации отнесена к категории информации ограниченного доступа.
6. В случае необходимости проведения в связи с обращением депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга дополнительной проверки или дополнительного изучения поставленных вопросов лица, указанные в пункте 5 настоящей статьи, обязаны сообщить об этом депутату в пятидневный срок со дня получения обращения. Окончательный ответ представляется депутату Законодательного Собрания Санкт-Петербурга не позднее чем через 30 дней со дня получения обращения.
7. Депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в обращении вопросов. О дне рассмотрения депутат должен быть извещен не позднее чем за три дня.
8. Для рассмотрения наиболее важных вопросов Законодательное Собрание Санкт-Петербурга может проводить слушания с приглашением должностных лиц Администрации Санкт-Петербурга.

Статья 54. Представительство Администрации Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга
1. Губернатор Санкт-Петербурга или уполномоченный им член Правительства Санкт-Петербурга представляют Администрацию Санкт-Петербурга на заседаниях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, в том числе при осуществлении права законодательной инициативы или при повторном рассмотрении законов Санкт-Петербурга.
2. На заседаниях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и его органов вправе присутствовать и выступать иные должностные лица Администрации Санкт-Петербурга в соответствии с Регламентом заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.
3. Губернатор Санкт-Петербурга вправе требовать созыва внеочередных заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга с определенной повесткой дня.
4. Губернатор Санкт-Петербурга имеет право вносить проекты законов Санкт-Петербурга с предложением рассмотреть их в первоочередном порядке.
5. По решению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, принятому не позднее чем за три дня до дня заседания, губернатор Санкт-Петербурга должен прибыть на заседание Законодательного Собрания Санкт-Петербурга для предоставления необходимой информации по рассматриваемому Законодательным Собранием Санкт-Петербурга вопросу. Должностные лица Администрации Санкт-Петербурга по решению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга должны прибыть на заседание Законодательного Собрания Санкт-Петербурга или на заседание его органа для предоставления необходимой информации по рассматриваемому Законодательным Собранием Санкт-Петербурга или его органом вопросу.
6. По предложению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга губернатор Санкт-Петербурга направляет должностных лиц Администрации Санкт-Петербурга для работы в согласительных комиссиях и рабочих группах, образуемых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга.

Статья 55. Представительство Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в Администрации Санкт-Петербурга
1. На заседаниях Правительства Санкт-Петербурга вправе присутствовать с правом совещательного голоса депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга либо по поручению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга или его председателя работники Аппарата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.
2. Депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по вопросам своей депутатской деятельности имеет право на внеочередной прием губернатором Санкт-Петербурга.
3. Депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по вопросам своей депутатской деятельности имеет право быть принятым должностными лицами Администрации Санкт-Петербурга в течение суток со дня обращения.
4. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга по предложению губернатора Санкт-Петербурга направляет своих представителей для работы в комиссиях и рабочих группах, образуемых Администрацией Санкт-Петербурга.

Статья 56. Информация о деятельности Законодательного Собрания
Санкт-Петербурга и Администрации Санкт-Петербурга Информация о деятельности Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Администрации Санкт-Петербурга ежегодно доводится до сведения жителей Санкт-Петербурга председателем Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и губернатором Санкт-Петербурга.

Статья 57. Выражение недоверия должностным лицам Администрации Санкт-Петербурга
1. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга вправе выразить недоверие должностным лицам Администрации Санкт-Петербурга, в назначении которых на должность оно принимало участие в соответствии с законодательством.
2. Повторное выражение недоверия, выраженное должностному лицу Администрации Санкт-Петербурга в течение одного года со дня выражения первого недоверия, влечет немедленное освобождение должностного лица Администрации Санкт-Петербурга от занимаемой должности.
3. Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга о выражении недоверия должностному лицу Администрации Санкт-Петербурга считается принятым, если за него проголосовало более половины от числа избранных депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Статья 58. Депутатский запрос
1. Депутат, группа депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга вправе обращаться с депутатским запросом к губернатору Санкт-Петербурга по вопросам, входящим в компетенцию Администрации Санкт-Петербурга.
2. Соответствующее обращение вносится в письменной форме на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, которое принимает решение о признании обращения депутатским запросом.
3. Губернатор Санкт-Петербурга дает ответ на депутатский запрос в письменной форме не позднее чем через 7 дней со дня его получения.
4. Письменный ответ на депутатский запрос оглашается председательствующим на очередном заседании Законодательного Собрания Санкт-Петербурга или доводится до сведения депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга иным путем.

**Судебная власть Санкт-Петербурга**

Статья 49. Судебная система Санкт-Петербурга
1. На территории Санкт-Петербурга действуют федеральные суды и суды Санкт-Петербурга.
2. Судебная система Санкт-Петербурга является составной частью судебной системы Российской Федерации.
3. К судам Санкт-Петербурга относятся Уставный суд Санкт-Петербурга и мировые судьи.

Статья 50. Уставный суд Санкт-Петербурга
1. Уставный суд Санкт-Петербурга создается для рассмотрения вопросов соответствия законов и иных нормативных правовых актов Санкт-Петербурга, нормативных правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления, образованных на территории Санкт-Петербурга, Уставу Санкт-Петербурга, а также для официального толкования Устава Санкт-Петербурга.
2. Порядок создания, организации и деятельности Уставного суда Санкт-Петербурга определяется законом Санкт-Петербурга.
3. Председатель, заместители председателя, судьи Уставного суда Санкт-Петербурга назначаются (избираются) на должность в порядке, установленном законом Санкт-Петербурга.
4. Должностной оклад председателя Уставного суда Санкт-Петербурга устанавливается в размере, равном должностному окладу губернатора Санкт-Петербурга.

Статья 51. Мировой судья
1. Мировой судья является судьей общей юрисдикции Санкт-Петербурга.
2. Мировой судья в пределах своей компетенции рассматривает гражданские, административные, уголовные дела в качестве суда первой инстанции.
3. Полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются федеральным законом и законом Санкт-Петербурга.
4. Мировые судьи назначаются (избираются) на должность в порядке, установленном законом Санкт-Петербурга.

Статья 52. Участие органов государственной власти Санкт-Петербурга в формировании федеральных судов
1. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга предлагает Председателю Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность председателя федерального арбитражного суда Северо-Западного округа, судей федерального арбитражного суда Северо-Западного округа.
2. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга согласовывает назначение на должность председателя, заместителей председателя, судей Санкт-Петербургского городского суда, председателя, заместителей председателя, судей арбитражного суда Санкт-Петербурга.
3. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга осуществляет полномочия, перечисленные в настоящей статье, путем принятия постановлений Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.