

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА КАЙМАНОВЫХ ОСТРОВОВ КАК ЗАМОРСКОЙ ТЕРРИТОРИИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

И. В. ИРХИН*



Ирхин Игорь Валерьевич,
кандидат юридических
наук, докторант кафедры
государственного
(конституционного) права
Южного федерального
университета

На основе положений Устава ООН, Белой книги заморских территорий Великобритании 2012 г., Конституции Каймановых островов проанализирован конституционный статус рассматриваемой заморской территории, в том числе исследованы конституционно-правовые характеристики публичных органов власти.

Путем применения сравнительного метода исследована модель политико-территориальной организации Великобритании в аспекте организации и осуществления взаимодействия с заморскими территориями. Сформулирован вывод о том, что политико-территориальные отношения между Великобританией и Каймановыми островами имеют характер унитарных с элементами федеративных.

Обосновывается необходимость конституционного закрепления порядка разграничения компетенции между публичными органами власти Великобритании и Каймановых островов с определением ответственности за исполнение задач и функций в конкретных сферах деятельности.

Предлагается рассмотреть возможность обеспечения представительства Кабинета Каймановых островов в Правительстве Великобритании путем включения в его состав соответствующих министров.

Также аргументируется позиция о конституционной регламентации порядка представления Законодательной ассамблеей Каймановых островов в Парламент Великобритании информации о своем мнении по законопроектам, касающимся всего Королевства, а также порядка направления Парламентом Великобритании проектов правовых актов, затрагивающих интересы Содружества, в адрес заморских территорий.

Сформулирован вывод о том, что на Каймановых островах создана министералистская система правления, при которой решающую роль в формировании и реализации конституционного курса играет Кабинет.

Особое место в системе публичных органов власти занимает премьер-министр. От позиции указанного должностного лица зависят результаты рассмотрения губернатором вопросов об отправлении Кабинета в отставку, роспуске Законодательной

* Igor V. Irkhin — candidate of legal sciences, doctoral candidate of the Department of State (Constitutional) Law, Southern Federal University.

E-mail: dissertacia@yandex.ru

© Ирхин И. В., 2016

ассамблеи, с ним осуществляется согласование кадровых решений. В данном аспекте указывается на наличие отступлений от классической Вестминстерской системы правления, при которой решение представительного органа о выражении недоверия правительству влечет его безусловную отставку.

Автор указывает, что конституционные полномочия губернатора ограничены, поскольку фактически сосредоточены в сферах представительства и мониторинга соответствия принимаемых на островах решений государственно-политическому курсу Великобритании.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: британский монарх, заморские территории, Каймановы острова, Конституция 2009 г., губернатор, Кабинет, Законодательная ассамблея, партнерство.

IRKHIN I. V. CONSTITUTIONAL STATUS OF THE CAYMAN ISLANDS AS AN OVERSEAS TERRITORY OF THE UNITED KINGDOM

Based on the provisions of the UN Charter, the UK White Paper on Overseas Territories 2012, the Constitution of the Cayman Islands, the author analyzes the constitutional status of the given overseas territory, including constitutional and legal characteristics of public authorities.

By applying the comparative method, the author studies the model of political and territorial organization of the UK in terms of arranging and implementing cooperation with the overseas territories. The conclusion is made that the political and territorial relations between the United Kingdom and the Cayman Islands have a unitary nature with federal elements.

The author substantiates the necessity to establish at the constitutional level the manner of distribution of powers between the public authorities of the United Kingdom and those of the Cayman Islands while determining their responsibility for the execution of tasks and functions in specific areas.

The author proposes to consider the possibility of ensuring the representation of the Cabinet of the Cayman Islands Government in the UK Government by inclusion of relevant ministers.

The author also proposes to establish the constitutional mechanism, so that the Legislative Assembly of the Cayman Islands could send to the UK Parliament the information about its opinion on draft laws relating to the entire Kingdom, as well as the mechanism by means of which the UK Parliament could send draft legal acts affecting the interests of the Commonwealth to the overseas territories.

The conclusion is made that the Cayman Islands have established a ministerial system of government within which the Cabinet plays a decisive role in forming and implementing the constitutional direction.

The Prime-Minister is of special importance for the system of public authorities. The position of the said official affects the results of the Governor's decision to dismiss the Cabinet, to dismiss the Legislative Assembly, he/she is to approve the personnel decisions. In this aspect, there are deviations from the classical Westminster governmental system within which the decision of the representative body regarding impeachment to the Government results in the latter unconditional resignation.

The author points out that the constitutional powers of the Governor are limited as they are actually focused on the areas of representation and monitoring the compliance of the decisions taken on the islands with the state policy of the United Kingdom.

KEYWORDS: British monarch, overseas territories, Cayman Islands, Constitution of 2009, Governor, Cabinet, Legislative Assembly, partnership.

1. Формирование конституционно-правового статуса Каймановых островов как заморской территории Великобритании

Каймановы острова представляют собой группу островов в западной части Карибского моря, в состав которой входят острова Большой Кайман, Малый Кайман и Кайман-Брак. Площадь заморской территории составляет 264 кв. км, население — 54 397 человек (по состоянию на 2010 год).

Каймановы острова разделены на шесть округов (городов), из которых пять находятся на Большом Каймане: Уэст-Бэй, Джорджтаун, Бодден-Таун, Ист-Энд, Норт-Сайд. Шестой округ образуется из двух островов — Кайман-Брак, Малый Кайман.

Слово «кайман» карибо-индейского происхождения и означает «крокодил». Согласно наиболее популярной версии острова были открыты Христофором Колумбом в 1503 г. во время его четвертого путешествия в Новый Свет по пути следования из Панамы на Гаити. Младший сын испанского мореплавателя Фердинанд описал эти острова как «два маленьких и низменных острова, полностью заполненных черепахами, которые в море выглядели как маленькие камни». В силу этой причины острова были названы Лас Тортугас, что с испанского переводится как «черепахи». В 1523 г. эта территория на картах стала именоваться «Лагартос», что означает «большие ящерицы». Современное наименование присвоено островам в 1530 г.

Существует также версия, что Каймановы острова могли быть обнаружены ранее (в 1502 г.), поскольку о них упоминается на планисфере Кантино¹. Есть предположение, что королева Испании Изабелла (1451–1504) распорядилась о проведении четырех поездок в Новый Свет в 1499 г.².

Каймановы острова стали колонией Великобритании после подписания Соглашения относительно Мадрида в 1670 г. Данный документ подтвердил факт признания Испанией британских владений в Карибском бассейне, включая Ямайку. Таким образом, Испания оказалась первым государством, которое признало владения Соединенного Королевства в Новом Свете³.

На основании Соглашения относительно Мадрида и с целью организации управления Каймановы острова были объединены с Ямайкой. В 1798 г. губернатором Ямайки на Каймановы острова был впервые назначен Магистрат, а в 1831 г. была сформирована первая Законодательная

¹ Планисфера Кантино — принадлежащая Португалии карта, в которой содержатся актуальные по состоянию на 1502 год сведения о географических открытиях (см. подробнее: *Harwood J. To the End of the Earth / 100 Maps That Changed the World. London, 2006. P. 64.*)

² *Ibid.*

³ *Kenneth J. Panton. Historical Dictionary of the British Empire. 2015. P. 119–120; Iberia and the Americas. Culture, Politics and History. A Multidisciplinary Encyclopedia. Vol. I / ed. by J. Michael Francis. USA, 2006. P. 663.*

ассамблея, решение о создании которой впоследствии было одобрено Великобританией⁴.

При этом конституционные отношения между Каймановыми островами и Ямайкой вплоть до 1864 г. сохраняли неопределенность. Вызвано это было отсутствием нормативной базы, характеризующей статус и порядок взаимоотношений рассматриваемой заморской территории. В 1864 г. актом британского парламента Каймановы острова были признаны зависимой территорией Ямайки.

Первая Конституция Каймановых островов была принята только в 1959 г. Согласно этому акту подчиненность ямайскому губернатору была упразднена. В 1962 г. Ямайка обрела независимость. Каймановы острова не поддержали идею создания самостоятельного государства и предпочли остаться в составе Соединенного Королевства.

В литературе указывается, что у идеи независимости Каймановых островов крайне незначительное число сторонников. Кайманцам «не нужно далеко ходить, чтобы убедиться в том, что произошло с другими территориями Карибского бассейна после приобретения независимости. Так, до независимости Ямайка была наиболее влиятельной и экономически развитой страной на Карибах. В настоящее время проблемы бедности, безработицы, высокого уровня инфляции, политической коррупции и гарнизонного стиля политической структуры являются типичными для этого государства»⁵.

В 1972 г. была принята вторая Конституция Каймановых островов, которой закреплялись институты Законодательной ассамблеи, Исполнительного совета, определялся статус губернатора⁶.

В настоящее время действует Конституция 2009 г.⁷. Помимо этого, на островах применяются общее право Великобритании, нормы международного права, документы, регламентирующие статус и деятельность различных международных и региональных организаций, в работе которых участвуют острова, акты, принимаемые губернатором, местными властями⁸.

Конституция включает переходные положения, преамбулу, 129 статей, варианты клятв верности и повиновения.

⁴ Cayman Islands Government. URL: <http://www.gov.ky/portal/pls/portal/docs/1/1061618.PDF>. P. 204 (дата обращения 10.10.2016).

⁵ The Resident. The Definitive Guide to Living and Working in the Cayman Islands. 2015, Cayman Islands. P. 28. URL: https://books.google.ru/books?id=dOnrBgAAQBAJ&pg=PP1&dq=The+Resident.+The+Definitive+Guide+to+Living+and+Working+in+the+Cayman+Islands.+2015,+Cayman+Islands&source=bl&ots=2JP35QzZJS&sig=YYjDwCmFgPBY1qak_1wz-70oZU&hl=ru&sa=X&output=reader&pg=GBS.PA28#v=snippet&q=garrisson&f=false (дата обращения: 07.04.2016).

⁶ The Cayman Islands (Constitution) Order 1972. URL: www.worldstatesmen.org/Cayman_1972.pdf (дата обращения: 07.04.2016).

⁷ The Cayman Islands Constitution Order 2009. URL: faolex.fao.org/docs/pdf/cay117254.pdf (дата обращения: 07.04.2016).

⁸ В настоящей статье под местными властями понимаются органы публичной власти Каймановых островов и их должностные лица, за исключением губернатора.

Современная Конституция впервые в истории конституционного развития Каймановых островов содержит Билль о правах, в котором сформулированы положения о фундаментальных правах и свободах человека, а также о гарантиях их соблюдения. Содержание и виды прав и свобод основаны на Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (защита права на жизнь, защита от бесчеловечного обращения, рабства и принудительного труда, защита права на личную свободу, всеобщее избирательное право и т. д.).

Новеллами являются также положения, которыми предусмотрено, что губернатор, как представитель британской короны на островах, совместно с заместителем губернатора, премьер-министром, министрами и генеральным прокурором образуют Кабинет. Впервые конституционно закреплено, что Законодательная ассамблея совместно с королевой Великобритании образуют Легислатуру Каймановых островов. Введены правовые нормы о Верховном и Апелляционном Суде как высших судебных инстанциях, а также о Комиссии судебной и правовой службы. Закреплен статус комиссий по правам человека, по стандартам общественной жизни, Конституционной комиссии. Учрежден Совет национальной безопасности как орган, подведомственный директору службы публичного преследования.

В настоящей работе конституционный статус Каймановых островов рассматривается как система конституционно обусловленных базисных признаков, характеризующих положение указанной заморской территории как самостоятельной самоуправляющейся территории, а также как участника партнерских отношений с Великобританией.

2. Конституционно-правовые основы политико-территориальной организации Великобритании и заморских территорий (на примере Каймановых островов)

Устав ООН⁹ определяет исходные начала квалификации отношений метрополий с самоуправляющимися территориями. Согласно ст. 73 указанного акта члены ООН, которые несут или принимают на себя ответственность за управление территориями, народы которых не достигли еще полного самоуправления, признают принцип, согласно которому интересы населения этих территорий являются первостепенными, и как священный долг принимают обязательство максимально способствовать благополучию населения этих территорий в рамках системы международного мира и безопасности, установленной настоящим Уставом. Кроме того, ст. 74 Устава ООН закреплено, что члены Организации также соглашаются, что их политика в отношении территорий, на которые распространяется действие настоящей главы, должна быть основана, не менее

⁹ Устав Организации Объединенных Наций // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

чем в отношении их метрополий, на общем принципе добрососедства, с надлежащим учетом интересов и благополучия остального мира в делах социальных, экономических и торговых.

В Белой книге заморских территорий Великобритании 2012 г. отношения со всеми заморскими территориями называются партнерством¹⁰.

Стержнем организации и осуществления политико-территориальных отношений между Великобританией и территориями является сохранение единого подхода, в соответствии с которым полномочия избранных правительств территорий в максимально возможной степени будут соответствовать позиции Королевства о суверенитете.

Премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон указывал, что отношения между заморскими территориями и Великобританией предусматривают баланс преимуществ и ответственности, который должна уважать каждая сторона. Правительство Великобритании желает видеть территории процветающими в партнерстве, с сильной и стабильной местной экономикой¹¹.

Бывший министр иностранных дел Великобритании В. Хейг отмечал, что правительство наблюдает за расцветом сообществ, сохранением британской идентичности и созданием новых возможностей для подрастающего и будущих поколений, защитой природной среды и созданием самых высоких международных стандартов в этих сферах¹².

Взаимодействие Великобритании и заморских территорий осуществляется по следующим направлениям: создание диверсифицированных и устойчивых экономик, сокращение дефицита сектора публичных услуг, эффективное регулирование финансовой деятельности, защита биоразнообразия и природных ресурсов, поддержка частного сектора, профессиональных объединений и гражданского общества.

Важным элементом организации взаимодействия Великобритании и заморских территорий является сотрудничество по вопросам безопасности. Так, в Белой книге указывается, что Соединенное Королевство стремится обеспечить защиту территорий и народов от внешних угроз, а также права на самоопределение; оказывает помощь территориям по вопросам защиты от международного терроризма, организованной преступности и стихийных бедствий; территории предоставляют Соединенному Королевству и союзникам возможность стратегического размещения баз с поддержкой широкого спектра операций по обеспечению безопасности¹³.

Правительство Великобритании обеспечивает поддержку территорий в таких ключевых сферах общественной жизни, как образование, здравоохранение, занятость, культура и спорт.

¹⁰ The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. P. 7–9, 19. URL: www.official-documents.gov.uk (дата обращения: 22.12.2015).

¹¹ Ibid. P. 5.

¹² Ibid. P. 6.

¹³ The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. P. 8.

В области организации и осуществления управления территориями Великобритании имеет определенный объем обязательств и ответственности. В Белой Книге указывается, что правительство Великобритании ответственно перед населением территорий и Соединенного Королевства по вопросам обеспечения надлежащего управления территориями. Правительство признает чувствительность данной области деятельности, но убеждено, что жители территорий имеют право ожидать получения таких же высоких стандартов управления, как в Великобритании, включая сферы прав человека, верховенства закона и интеграции в рамках общественной жизни¹⁴.

При этом между заморскими территориями имеются существенные различия, что обуславливает содержательную специфику «партнерства».

Так, применительно к Каймановым островам «партнерство» характеризуется взаимодействием, обусловленным широким спектром интересов в рамках оказываемых на островах финансовых и туристических услуг. В Белой Книге указано, что роль Каймановых островов наряду с Бермудскими и Виргинскими островами на международных финансовых рынках, а также усилия правительств этих территорий по обеспечению соответствия данного сектора международным стандартам, признаны международным сообществом.

В настоящее время доходы от туристической отрасли составляют 75 % валового национального продукта. Каймановы острова являются пятым офшорным финансовым центром в мире после Лондона, Токио, Нью-Йорка и Гонконга и занимают второе место в области кэптивного страхования (739 кэптивных страховых компаний по состоянию на 2010 год)¹⁵.

К примеру, острова Питкэрн являются заморской территорией Великобритании в Тихом океане, где на площади 56 кв. м постоянно проживает 48 человек. Общая численность населения составляет около 56 человек за счет приглашаемых из Новой Зеландии школьного учителя, врача, полицейского, социального работника. Снабжение осуществляется морским транспортом из Новой Зеландии ежеквартально. Большинство населения заморской территории Питкэрн занимается изготовлением поделок, торговлей ими с проходящими судами, а также участвует в деятельности, осуществляемой органами власти острова¹⁶.

Сравнение объективных характеристик, приведенных в качестве примеров заморских территорий, свидетельствует о том, что так называемое партнерство как минимум асимметрично. В зависимости от конкретных

¹⁴ Ibid. P.9.

¹⁵ Кэптивное страхование — метод страхования, заключающийся в том, что компания создает собственного страховщика — кэптива (см. подробнее: *Боровкова В. А. Управление рисками в торговле*. СПб., 2004. С. 193). О численности кэптивных страховых компаний см.: *The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability*. June 2012. P.98. URL: www.official-documents.gov.uk; www.official-documents.gov.uk (дата обращения: 22.12.2015).

¹⁶ *The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability*. June 2012. P.70.

индивидуализирующих признаков заморских территорий в текущем режиме определяется формат их взаимодействия с Великобританией, существенно-содержательные параметры которого, с нашей точки зрения, также должны быть отражены на конституционном уровне в виде соответствующих принципов.

В одних конституциях заморских территорий данные принципы отражаются, в других — нет. При этом одни и те же принципы могут быть продублированы в конституциях разных заморских территорий.

Так, в соответствии со ст. 1 Конституции Питкэрна¹⁷ взаимоотношения с Великобританией основываются на следующих принципах: добросовестность, верховенство закона, надлежащее управление, эффективное финансовое управление, беспристрастное отправление правосудия, беспристрастность государственной службы, обеспечение общественного порядка, соблюдение принятых международных обязательств Соединенного Королевства и Питкэрна, обеспечение международного мира и безопасности, права на индивидуальную и коллективную самозащиту.

Идентичные формулировки используются в Конституции островов Святой Елены, Вознесения, Тристан-да-Кунья¹⁸.

В конституциях Виргинских островов¹⁹, Бермудских островов²⁰, островов Ангилья²¹, Теркс и Кайкос²² нормы, регулирующие принципы партнерства с Великобританией, не закреплены.

В Конституции Каймановых островов принципы партнерства регламентируются фрагментарно. Так, в преамбуле Конституции указывается на открытое, ответственное и подотчетное правительство Каймановых островов, деятельность которого предполагает партнерство с частным сектором и пролонгацию выгодных связей с Соединенным Королевством.

В последующих положениях Конституции принципы партнерства идентифицируются в отдельных нормах, регламентирующих порядок и формы взаимодействия Великобритании и Каймановых островов как субъектов политико-правового пространства. Конституционный акт регламентирует аспекты участия британского монарха и правительства по вопросам назначения губернатора, реализации им полномочий, фиксирует неограниченность прав британского монарха в сфере принятия актов для мира, порядка и надлежащего управления и т. д.

¹⁷ The Pitcairn Constitution Order 2010. URL: [www.government.pn/Pitcairn Islands Constitution Order 2010.pdf](http://www.government.pn/Pitcairn%20Islands%20Constitution%20Order%202010.pdf) (дата обращения: 09.03.2016).

¹⁸ The Constitution of St. Helena, Ascension and Tristan da Cunha. URL: www.sainthelena.gov/sh (дата обращения: 09.03.2016).

¹⁹ The Virgin Islands Constitution Order 2007. URL: [www.bvi.org.uk/files/constitution 2007.pdf](http://www.bvi.org.uk/files/constitution%202007.pdf) (дата обращения: 09.03.2016).

²⁰ Bermuda Constitution Order 1968. URL: [www.bermudalaws.bm/Laws/Consolidated Laws/Bermuda Constitution Order 1968.pdf](http://www.bermudalaws.bm/Laws/Consolidated%20Laws/Bermuda%20Constitution%20Order%201968.pdf) (дата обращения: 09.03.2016).

²¹ Anguilla Constitution Order 1982. URL: [http://www.gov.ai/dg/documents/Anguilla%20 Constitution%20Order%201982.pdf](http://www.gov.ai/dg/documents/Anguilla%20Constitution%20Order%201982.pdf) (дата обращения: 22.12.2015).

²² The Turks and Caicos Islands Constitution Order 2011. URL: [www.legislation.gov.uk/ uksi/2011/1681/pdfs/uksi_20111681_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1681/pdfs/uksi_20111681_en.pdf) (дата обращения: 09.03.2016).

Как указано выше, стержнем партнерских отношений Великобритании с заморскими территориями является понятие «суверенитет Королевства». Между тем в содержании данной категории преобладают квалифицирующие признаки абстрактного и вариативного (с точки зрения применения) характера (верховенство, независимость, самостоятельность, полнота государственной власти, независимость в международном общении)²³, в связи с чем возрастают риски нивелирования качественных свойств партнерства. Иными словами, суверенный статус Королевства, проявляясь в различных решениях и действиях, выхолащивает постулированную идею партнерства.

В том числе такой подход материализуется в виде принятия решений властями британской короны со ссылкой на «суверенитет» вразрез с интересами заморской территории, вопреки самостоятельности статуса участников партнерских отношений. Данная проблематика особенно актуальна в свете широко применяемых в конституциях заморских территорий подходов по принятию правовых актов представителями Великобритании для «мира, порядка и надлежащего управления».

Так, на основе абстрактного содержания формулировок вышеназванных целей осуществления законотворческой деятельности были подменены функции местных органов власти. Например, в 2003 г. губернатор острова Питкэрн принял «шквал ордонансов, резолюций, приказов и правил, некоторые из которых вступили в действие без согласования с Советом (представительный орган). Такое управление привело к обострению отношений. Население Питкэрна считает, что их культура и удаленное географическое положение при законодательном регулировании требуют более внимательного отношения»²⁴.

Существует и обратная ситуация, когда принимаемые на заморских территориях правовые акты вызывают неоднозначную оценку.

Например, в законодательстве заморской территории Ангилья предусмотрен статус гражданина и жителя, определен порядок приобретения указанных статусов²⁵.

В связи с этим обращается внимание на то, что термин «житель» нетипичен для правовой системы Ангильи и имеет недостатки в части регламентации оснований его приобретения²⁶. За последние двадцать лет тысячи ямайцев, британцев, американцев наводнили Ангилью. Через несколько лет они в порядке натурализации приобретают статус жителя

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

²⁴ Pitcairn Islands. Business Law Handbook. Strategic Information and Basic Laws. International Business Publications, USA. Washington DC-USA — Pitcairn Islands. 2013. P. 33.

²⁵ Anguilla Constitution Order 1982.

²⁶ Anguilla. Constitutional and Electoral Reform Commission. Report. Dated 25 august 2006. P. 79. URL: <http://www.gov.ai/documents/constitutional%20reform/Constitutional%20Reform.pdf> (дата обращения: 23.12.2015).

острова. Существует мнение, что если этот процесс продолжится, то Ангилья будет заполнена толпами иностранцев²⁷.

В других случаях власти Великобритании, не имея адекватных инструментов контроля, лишены возможности в полной мере владеть ситуацией на заморских территориях. Так, в 2013 г. общественности стало известно содержание доклада, в котором отражены факты насилия в отношении несовершеннолетних, насилия в семье и сексуальной эксплуатации на островах Святой Елены и Вознесения. Как отмечается в литературе, на островах Святой Елены и Вознесения установлены факты признания в качестве нормы сексуализации несовершеннолетних, а сексуальное насилие и жестокость, по заверению работников медицинских работников острова Святой Елены, являются типичными²⁸. Губернатор острова Святой Елены по данному вопросу пояснил: «Мы открыты и в полной мере взаимодействуем с несколькими независимыми обозревателями. Как и в любом небольшом сообществе, мы признаем, что внешняя оценка часто является лучшим мнением для установления фактов. Обвинения, выдвинутые в средствах массовой информации Великобритании, являются серьезными, и наш долг ответить на них. Для этого в срочном порядке выдвинутые обвинения будут рассматриваться с партнерами в Великобритании»²⁹.

Приведенные примеры свидетельствуют о возможности диверсифицированного применения категорий «суверенитет» и «партнерство», а также указывают на их неидентичность.

Для устранения оснований возникновения спорных ситуаций, организации эффективной системы взаимодействия субъектов политико-территориального общения рационально было бы на конституционном уровне разграничить компетенцию между публичными органами власти и установить ответственность за исполнение задач и функций в конкретных сферах деятельности. В частности, в конституциях заморских территорий можно было бы определить перечень предметов исключительной, конкурирующей (совместной) компетенции, а остаточную компетенцию оставить местным властям. Принятие такого решения позволит обеспечить прозрачность, четкость, прогнозируемость конституционного нормирования порядка политико-территориального взаимодействия.

Одновременно с этим предлагается отказаться от применения термина «партнерство» в политико-территориальном аспекте, так как он не отражает действительную правовую природу отношений Великобритании и заморской территории. Партнерство предполагает взаимодействие (со-

²⁷ *Don Mitchell*. Draft of New Constitution Creates Second-Class Status of "Belonger". URL: corruptionfreeanguilla.blogspot.ru/2009/07/belonger.html (дата обращения: 23.12.2015).

²⁸ "A culture of sexual abuse of children": Shocking report claims British overseas territory of St Helena is rife with child abuse, domestic violence and sexual exploitation. URL: www.dailymail.co.uk (дата обращения: 25.12.2015).

²⁹ *Ibid.*

трудничество) на основе презюмируемой самостоятельности статуса участвующих в нем сторон для достижения взаимовыгодных целей. В случае с заморскими территориями категория «суверенитет Королевства» исключает их самостоятельность, что приводит к утрате качественных признаков партнерства. Идентифицировать Великобританию с любой из заморских территорий как партнеров в силу объективных причин невозможно.

Применительно к Каймановым островам заметим, что статус заморской территории определялся с решающим участием Великобритании, проект конституции обсуждался в Лондоне, законодательством Великобритании установлено гражданство заморских территорий, королева является главой государства и назначает губернатора, Великобританией осуществляется контроль реализации наиболее важных политических направлений деятельности органов власти Каймановых островов. При этом на островах созданы представительные и исполнительные органы, с учетом местных особенностей принимаются правовые акты, существует собственная символика, предусмотрен статус «кайманца», определены гарантии недопустимости произвольного вмешательства властей Великобритании в функции местных органов власти.

С учетом изложенного предлагается рассматривать политико-территориальные отношения между Великобританией и Каймановыми островами как унитарные с элементами федеративных.

3. Система публичных органов власти Каймановых островов

3.1. Губернатор Каймановых островов как представитель британской короны. В соответствии со ст. 29 Конституции на Каймановы острова королевой Великобритании назначается губернатор, который осуществляет свои функции согласно предписаниям Конституции, других актов, указанию британского монарха. Губернатор должен стремиться содействовать надлежащему управлению и действовать в наилучших интересах Каймановых островов настолько, насколько эти интересы согласуются с интересами Соединенного Королевства (ст. 31 Конституции).

Классической конституционной фабулой для заморских территорий Великобритании является предписание о том, что губернатор должен консультироваться с местным органом исполнительной власти (Кабинет) при осуществлении своих функций. При этом фиксируется перечень предметов ведения, в отношении которых представитель британской короны вправе руководствоваться исключительно собственной дискрецией.

Конституцией Каймановых островов определен круг вопросов, в отношении которых губернатор вправе принимать решения без проведения консультаций с Кабинетом. К ним относятся вопросы осуществления дискреционных функций, предусмотренных настоящей Конституцией, решениями судов, указаниями королевы Великобритании. Также в данный блок

входят вопросы, предусмотренные Конституцией или другим законом, в рамках которых губернатор осуществляет свои полномочия без проведения консультаций с Кабинетом (ст. 32 Конституции).

Кроме того, предусмотрен перечень вопросов, за исполнение которых губернатор территории несет личную ответственность. Согласно ст. 55 Конституции Каймановых островов в этот перечень входят вопросы защиты, иностранных дел, внутренней безопасности, кадровых вопросов в сфере публичной службы.

При этом п. 2 ст. 55 Конституции определяет, что губернатор после консультаций с премьер-министром вправе делегировать любому члену Кабинета полномочия для реализации принадлежащих губернатору функций в рамках работы с Законодательной ассамблеей в аспекте любых вопросов защиты (подп. а) п. 1 ст. 55 Конституции).

В сфере реализации внешней политики п. 3 ст. 55 Конституции определено, что губернатор не вправе вступать, одобрять или утверждать любое международное соглашение, договор или инструменты, имеющие влияние на внутреннюю политику или требующие имплементации в законодательство Каймановых островов, без получения предварительного одобрения Кабинета, за исключением случаев, определенных министром иностранных дел Великобритании.

Предусмотрен перечень вопросов внешней политики, которые губернатор обязан делегировать премьер-министру или другим министрам с возложением на них ответственности за их исполнение (ст. 55 Конституции). Это вопросы, касающиеся Карибского общества, Ассоциации государств Карибского бассейна, Экономической комиссии ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна, а также любых других региональных организаций или институтов Карибского бассейна. Все региональные вопросы Карибского бассейна, касающиеся Каймановых островов, взаимоотношения с Европейским Союзом (в части интересов Каймановых островов), туризма и всего того, что с ним связано, налогообложения и регулирования рынка финансовых услуг, также передаются для исполнения местному правительству.

При этом Конституция определяет ряд требований, подлежащих обязательному соблюдению при делегировании вопросов в сфере внешней политики. Так, полномочия для ведения официальных переговоров и заключения международных соглашений должны быть испрашены у министра иностранных дел Великобритании; ни одна политическая декларация, ни одно заявление или соглашение по вопросам внешней политики не могут быть подписаны или поддержаны правительством Каймановых островов без предварительного одобрения министра иностранных дел; официальное приглашение члена правительства или главы государства о посещении Каймановых островов не может быть направлено без предварительной консультации с губернатором; расходы на осуществление деятельности по данному блоку вопросов возлагаются на правительство Каймановых островов; премьер-министр или министр Кабинета должны

представлять губернатору полную информацию о реализации полномочий по этим направлениям деятельности.

Любые споры по делегированным полномочиям рассматриваются министром иностранных дел, а принятые им решения считаются окончательными и подлежащими неукоснительному исполнению.

Следует отметить, что в данном аспекте прослеживается сходство подходов регламентации порядка участия во внешней политике представителя британской короны на Виргинских островах. Так, Конституция Виргинских островов предъявляет аналогичные требования, подлежащие обязательному соблюдению при делегировании вопросов в сфере внешней политики. Конституцией Виргинских островов предусмотрен схожий круг вопросов, которые губернатор обязан делегировать премьер-министру или другим министрам с возложением на них ответственности за их исполнение (ст. 60 Конституции). Перечень не совпадает только в части возложения на губернатора Каймановых островов обязанности передать полномочия местным властям по вопросам участия в Организации государств Восточно-Карибского бассейна, а также взаимодействия с находящимися в рамках единого архипелага Виргинскими островами США.

Конституционное законодательство заморских территорий Великобритании, как правило, предусматривает возможность принятия самостоятельных решений губернатором вразрез с позицией местных властей, когда это обусловлено интересами Великобритании.

Согласно ст. 33 Конституции губернатор Каймановых островов может принимать решения вопреки совету Кабинета в случаях, когда он имеет иные указания от королевы Великобритании, переданные через министра иностранных дел. Также это касается ситуации, при которой, по мнению губернатора, рекомендации Кабинета будут иметь отрицательный эффект на круг вопросов, в отношении которых губернатор несет ответственность (ст. 55 Конституции). В судебном порядке разногласия губернатора с местными властями рассматривать запрещено.

При этом необходимо отметить, что положения, устанавливающие порядок проведения предварительных консультаций с властями заморской территории по конкретным кандидатурам губернаторов не закреплены, в связи с чем возникают определенные трудности адаптации представителя британской короны к локальным условиям.

Бывший премьер-министр Каймановых островов Д. К. Тиббетс (2005–2009, в настоящее время министр Кабинета Каймановых островов, курирующий вопросы планирования, сельского хозяйства, жилищного строительства и инфраструктуры) по поводу проведения предварительных консультаций при рассмотрении кандидатуры губернатора отмечал справедливость введения данной процедуры. Он также указывал, что «если нас ставят в известность, что кандидатура — просто хорошая личность, то мы не считаем это консультацией. Мы полагаем, что консультации должны быть иного формата. Конечно, мы не ожидаем, что интервьюирование и назначение губернатора должно производиться комиссионно,

но полагаем справедливым рассматривать биографию соответствующей кандидатуры и, возможно, озвучивать наши мнения»³⁰.

Аналогичная позиция была высказана бывшим премьер-министром Виргинских островов (2007–2011) Р. О'Нилом. Он отмечает, что «между губернатором и управляемыми всегда есть разногласия. Когда речь идет о назначении лица на должность губернатора, нам даже не сообщают, что это за лицо, откуда оно, каков опыт его деятельности, откуда известно, что кандидатура будет соответствовать сообществу. У нас есть опыт работы с губернаторами, которые не вписывались в сообщество; к ним относились с уважением только потому, что они представители британской короны»³¹.

На наш взгляд, доводы Д. К. Тиббетса и Р. О'Нила заслуживают поддержки. Думается, что предварительное обсуждение с местными властями кандидатур губернаторов целесообразно на всех заморских территориях.

В целях оказания содействия и поддержки при осуществлении полномочий губернатора из кайманцев, занимающих (занимавших) и имеющих право занимать государственную должность, назначается заместитель губернатора (ст. 34 Конституции). Под руководством губернатора его заместитель осуществляет руководство гражданской службой. Данное лицо замещает губернатора в период его отсутствия, а также реализует отдельные переданные ему полномочия.

На наш взгляд, конституционное закрепление обязанности назначения на должность заместителя губернатора-кайманца повышает уровень репрезентации интересов местного населения в деятельности британских властей, минимизирует риски концентрации власти в ведении губернатора. Представляется обоснованным рассмотреть возможность применения данного подхода в других заморских территориях.

3.2. Кабинет Каймановых островов: формирование, состав, компетенция, ответственность. В соответствии со ст. 43 Конституции исполнительная власть на Каймановых островах принадлежит британскому монарху в Правительстве, состоящем из губернатора как представителя Ее Величества и Кабинета.

В целях осуществления исполнительных полномочий, а также контроля реализуемых публичными органами власти направлений деятельности, развития островов формируется Кабинет, который состоит из премьер-министра, шести министров, один из которых должен быть заместителем премьер-министра, заместителя губернатора и генерального прокурора в статусе *ex officio*. Премьер-министр и министры назначаются губернатором.

³⁰ Overseas Territories. Seventh Report of Session 2007-08. Volume II. Foreign Affairs Committee. House of Commons. London, 2008. P. 1–2. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238697/7473.pdf (дата обращения: 10.03.2016).

³¹ Ibid. P. 1–2.

Следует отметить, что Конституция Каймановых островов в отличие от схожей по содержанию Конституции Виргинских островов не предусматривает возможность увеличения численности министров при повышении количества членов Палаты, а также не устанавливает требования к статусу министра — члена Законодательной ассамблеи³².

Премьер-министр назначается губернатором из членов политической партии, имеющих наибольшее количество замещенных мандатов в Законодательной ассамблее. При отсутствии партии большинства или непредоставлении рекомендации губернатору о назначении соответствующего члена политической партии премьер-министром губернатор назначает премьер-министра по результатам проведенного голосования среди членов Законодательной ассамблеи. Лицо, получившее наибольшую поддержку, становится премьер-министром (ст. 49 Конституции). Министры назначаются губернатором по совету премьер-министра из членов Законодательной ассамблеи, один из которых занимает должность заместителя премьер-министра.

Премьер-министр осуществляет свои функции согласно предписаниям Конституции, других законов в наилучших интересах Каймановых островов (ст. 50 Конституции).

Интересно отметить, что Конституция Каймановых островов в отличие от конституций Бермудских, Виргинских островов и других заморских территорий Великобритании не идентифицирует должностное лицо, которое должно председательствовать на заседаниях Кабинета. По факту председательствует губернатор. По нашему мнению, оптимальным является вариант, при котором нормативно определено лицо, уполномоченное председательствовать в Кабинете.

Д. К. Тиббетс в 2007 г. указывал: «Мы считаем, что во многих аспектах роль губернатора должна быть немного изменена, для того чтобы партнерство могло проявляться в большей степени. Настало время скорректировать позицию о том, что губернатор председательствует в Кабинете, решает вопросы о повестке заседаний Кабинета»³³.

Конституционно установлено, что губернатор и премьер-министр должны взаимодействовать. Премьер-министр обязан обеспечить полное информирование губернатора о политике Правительства и публичных делах на Каймановых островах (ст. 49 Конституции).

Статья 53 Конституции закрепляет, что решением двух третей членов Законодательной ассамблеи Правительству Каймановых островов может быть выражено недоверие. В этом случае губернатор должен отправить в отставку премьер-министра, что влечет за собой отставку Кабинета в целом.

³² Статья 47 Конституции Виргинских островов определяет, что количество министров может быть увеличено при повышении численности членов Палаты собрания. При этом количество министров не может превышать две пятые от общего числа избранных членов Палаты собрания.

³³ Overseas Territories. Seventh Report of Session 2007-08. Vol. II. P. 2.

Таким образом, Кабинет несет коллективную ответственность перед Законодательной ассамблеей за формирование и реализацию политики на островах по направлениям деятельности, отнесенным к предметам ведения министров (ст. 54 Конституции).

При этом предусмотрен механизм сдерживания инициативы Законодательной ассамблеи об отправлении в отставку Правительства. Названная статья Конституции устанавливает, что перед принятием решения об отставке Кабинета губернатор обязан проконсультироваться с премьер-министром, а затем может быть принято решение о роспуске Законодательной ассамблеи.

В этом аспекте прослеживаются определенные отступления от классической вестминстерской системы правления, при которой решение представительного органа о выражении недоверия правительству влечет его безусловную отставку.

Следует отметить, что Конституция не устанавливает конкретный перечень условий и порядок рассмотрения вопросов, связанных с отставкой Правительства или роспуском Законодательной ассамблеи. Также не определены критерии обоснованности принятия указанных решений. Буквальное прочтение конституционного текста позволяет сделать вывод, согласно которому решение об отставке принимается губернатором в рамках собственных полномочий и по своему усмотрению.

Как представляется, такой подход недостаточно обоснован. Вопрос о досрочном прекращении полномочий Правительства и Законодательной ассамблеи является принципиально важным с точки зрения сохранения стабильности конституционной системы. В связи с этим оптимальным является подход, при котором конкретизированы порядок и критерии, в соответствии с которыми губернатор дает оценку деятельности соответствующих публичных органов власти.

Пост премьер-министра становится также вакантным после всеобщих выборов членов Законодательной ассамблеи в случае, если губернатор на указанную должность планирует назначить другое лицо, а также когда премьер-министр отсутствовал на Каймановых островах или не посещал три раза подряд заседания Кабинета и предварительно не уведомил об этом губернатора.

Пункт 1 ст. 52 Конституции устанавливает, что полномочия министров прекращаются досрочно при утрате статуса члена Законодательной ассамблеи; если министр не был избран на всеобщих выборах; при подаче губернатору заявления об отставке; при выезде за пределы Каймановых островов или непосещении три раза подряд заседаний Кабинета и отсутствии письменного разрешения губернатора; в случае вакантности должности премьер-министра либо отмены его назначения губернатором по совету премьер-министра.

На основании предложения премьер-министра губернатор должен возложить на министра Кабинета полномочия наряду с ответственностью (в том числе финансовой) по реализации определенных направлений дея-

тельности Правительства, а также указать форму (*style*) осуществления деятельности (ст. 54 Конституции). Также министры осуществляют руководство и контроль работы курируемых департаментов.

В текущий период министр внутренних дел, здравоохранения и культуры по должности является премьер-министром Каймановых островов, а его заместитель занимает должность министра окружного администрирования, туризма и транспорта. Также в составе Кабинета работают министры, курирующие вопросы планирования, земель, сельского хозяйства, жилищного строительства и инфраструктуры, молодежи и спорта, финансов и экономического развития, финансовых услуг, коммерции и окружающей среды, образования, занятости. Кроме того, в сферу деятельности Кабинета входят дела сообщества и гендерные вопросы³⁴.

3.3. Легислатура Каймановых островов: формирование, структура, компетенция, ответственность. Согласно ст. 59 Конституции Легислатура Каймановых островов состоит из королевы Великобритании и Законодательной ассамблеи.

Основной целью функционирования Легислатуры определено принятие законов для мира, порядка и надлежащего управления на Каймановых островах. При этом согласно ст. 125 Конституции королева Великобритании обладает самостоятельными неограниченными полномочиями для принятия законов в названных целях.

В состав Законодательной ассамблеи входят спикер, 18 избранных членов, заместитель губернатора и генеральный прокурор в статусе *ex officio*. Количество членов депутатского корпуса может быть увеличено решением губернатора на основании отчета Комиссии по границам избирательных округов при изменении численности и границ избирательных округов (ст. 89 Конституции).

По истечении четырех лет с момента проведения первого заседания Законодательной ассамблеи после всеобщих выборов губернатор обязан распустить данный орган (ст. 84 Конституции).

Членом Законодательной ассамблеи может быть кайманец, достигший возраста 21 год, являющийся на дату своего выдвижения собственником, резидентом, гражданином Каймановых островов. Согласно ст. 61 Конституции также допускается участие в выборах кайманцев, родившихся на Каймановых островах или за их пределами, проживающих на островах не менее семи лет непосредственно до даты их выдвижения на выборах при условии, что общее количество дней, когда они отсутствовали на островах за указанный период, не превышает 400³⁵. При этом

³⁴ Cayman Islands Government. URL: www.gov.ky/portal/page/portal/cighome/find/people/cabinet (дата обращения: 07.04.2016).

³⁵ В данный срок не засчитываются периоды отсутствия в связи с исполнением лицом обязанностей, возложенных Правительством, а также учеба, лечение в госпитале, клинике или другом медицинском учреждении, морская служба, работа в составе экипажа воздушного судна (п. 3 ст. 61 Конституции).

п. 2b) указанной статьи устанавливает, что пассивным избирательным правом обладают лица, родившиеся за пределами Каймановых островов, при условии, что хотя бы один родитель (бабушка, дедушка) родились на Каймановых островах и являются кайманцами. Лицо также не должно обладать иностранным гражданством, за исключением прав, вытекающих из него в связи с рождением за пределами Каймановых островов. Под иностранным гражданством не предусматривается британское гражданство, приобретенное по Акту о британских заморских территориях 2002 г.

В отношении лиц, родившихся за пределами Каймановых островов, не подпадающих под условия, предусмотренные п. 2b) ст. 61 Конституции, установлен более жесткий порядок приобретения пассивного избирательного права. В этом случае действует правило, согласно которому данным правом обладают кайманцы, проживающие на островах не менее 15 из 20 лет до дня выдвижения, при условии что в течение 7 лет до даты выдвижения они отсутствовали на островах не более 400 дней.

Не могут быть избраны в Законодательную ассамблею лица, выразившие признание верности, повиновения, принадлежности к другому государству (режиму), государственные служащие, объявленные банкротом в любой части Содружества или США, душевнобольные, осужденные по отдельным категориям уголовных дел на срок более 12 месяцев, совершившие преступления, связанные с выборами. Также в этот перечень включены лица, в функции которых входит проведение выборов, состоящие в коммерческих отношениях с правительством Каймановых островов в предусмотренных Конституцией случаях.

В принудительном порядке депутатские полномочия прекращаются досрочно при непосещении заседаний Законодательной ассамблеи, утрате статуса кайманца, резидента Каймановых островов, вступлении в коммерческие отношения с правительством Каймановых островов, в которых будут задействованы бюджетные средства, утрате пассивного избирательного права. Кроме того, член Законодательной ассамблеи вправе самостоятельно подать заявление на имя губернатора об освобождении его от занимаемой должности.

Активным избирательным правом обладают кайманцы, достигшие на дату проведения голосования возраста 18 лет, постоянно проживающие на Каймановых островах и являющиеся резидентами Каймановых островов не менее двух из четырех лет до даты регистрации в качестве избирателя.

Лишены активного избирательного права душевнобольные, лица, утратившие статус избирателя в связи с признанием их виновными в совершении преступления в сфере выборов, лица, осужденные к лишению свободы на срок более 12 месяцев. Также не имеют права на участие в выборах лица, не зарегистрированные в качестве избирателя в избирательном округе, проголосовавшие в другом избирательном округе, служащие, осуществляющие контроль на выборах, лица, допустившие нарушения в сфере выборов (ст. 92 Конституции).

Председательствует на заседаниях Законодательной ассамблеи спикер, при его отсутствии — заместитель спикера либо иной член ассамблеи, не являющийся министром Кабинета (ст. 72 Конституции). Спикера и его заместителя избирают большинством голосов на первом после проведения всеобщих выборов заседании. При этом конституционно установлен запрет назначения на указанные должности членов Законодательной ассамблеи — министров Кабинета (ст. 65 Конституции).

Дата и место проведения заседаний Законодательной ассамблеи определяются губернатором (ст. 83 Конституции).

Согласно ст. 68 Конституции губернатор назначает лидера оппозиции из членов Законодательной ассамблеи, пользующихся наибольшей поддержкой самой крупной оппозиционной партии. При отсутствии соответствующей рекомендации или оппозиционной политической партии губернатор по своему усмотрению назначает лидера оппозиции из членов Законодательной ассамблеи, пользующихся поддержкой депутатов, оппозиционно настроенных к Правительству. По совету лидера оппозиции губернатор назначает ему заместителя. Лидер оппозиции, его заместитель, так же как и спикер или заместитель Законодательной ассамблеи, не вправе замещать должность министра Кабинета.

Правила процедуры работы Законодательной ассамблеи определяются данным органом самостоятельно. При образовании пробелов правового регулирования регламента работы подлежит применению практика Палаты общин Великобритании (ст. 71 Конституции).

В текущий период в состав Законодательной ассамблеи входят спикер, семь министров, включая премьер-министра, лидер оппозиции, еще девять депутатов, из которых пять являются «заднескамеечниками». Заместитель губернатора и генеральный прокурор входят в состав Законодательной ассамблеи на правах *ex officio*³⁶.

Решения принимаются Законодательной ассамблеей большинством избранных и присутствующих на заседании членов. Председательствующий участвует в голосовании при равенстве голосов (ст. 74 Конституции).

Члены Законодательной ассамблеи обладают правом законодательной инициативы по всем выносимым на заседания вопросам. При рассмотрении биллей, которые, по мнению председательствующего на заседании Законодательной ассамблеи, касаются вопросов налогообложения и финансов, обязательным является получение рекомендации министра финансов Каймановых островов (ст. 77 Конституции).

Предусмотрено два основных варианта вступления принятых Законодательной ассамблеей законов в силу. В первом случае их одобряет и подписывает губернатор от имени королевы Великобритании, а затем они проходят процедуру опубликования. Во втором случае королева Ве-

³⁶ Legislative Assembly of the Cayman Islands. URL: www.legislativeassembly.ky/portal/page/iglhome/members/previousmembers.

Великобритании выражает одобрение на принятие билля через министра иностранных дел и губернатора в виде прокламации (ст. 79 Конституции).

Соответственно при поступлении губернатору принятого Законодательной ассамблеей проекта билля он вправе подписать его либо оставить для подписания королеве Великобритании. После одобрения проекта билля министром иностранных дел Великобритании губернатор вправе оставить его для подписания британскому монарху только в случаях несовместимости или противоречия с Конституцией, регламентации привилегий, иммунитетов или полномочий Законодательной ассамблеи и его членов. Также губернатор может передать на подпись королеве Великобритании закон при его несовместимости с обязательствами британского монарха или Правительства Ее Величества в отношении любого государства, полномочий или международной организации, риска нанесения ущерба королевским прерогативам. При установлении факта, что закон может повлиять на ход и результаты решения вопросов, за которые губернатор несет ответственность согласно ст. 55 Конституции, или оказать воздействие на целостность или независимость публичной службы или управления судебной системой (ст. 79 Конституции), представитель британской короны вправе передать такой акт для одобрения королеве Великобритании (ст. 78 Конституции).

До наложения вето на принятый закон губернатор должен разъяснить членам Законодательной ассамблеи причины такого решения. В этом случае депутаты должны иметь возможность представить свои соображения по данному вопросу.

Любой одобренный губернатором закон может быть отменен королевой Великобритании через министра иностранных дел. При этом ни один закон не может быть аннулирован до истечения срока уведомления министром иностранных дел Великобритании о своем решении губернатора Каймановых островов.

Если принятие законодательного акта необходимо для реализации дискреционных полномочий губернатора, он вправе после проведения консультаций с премьер-министром и получения сведений о том, что Кабинет не поддержит внесение в Законодательную ассамблею билля или Законодательная ассамблея его не одобрит, объявить вступившим в законную силу правовой акт в собственной редакции. Для реализации указанных резервных полномочий необходимо предварительное одобрение министра иностранных дел Великобритании (ст. 81 Конституции).

Как представляется, предусмотренные Конституцией условия применения губернатором «права вето» отражают широкие автономные начала в нормотворческой сфере деятельности публичных органов власти Каймановых островов, а сконструированный порядок согласования несовпадающей позиции губернатора, а равно признание вступившим в силу билля в собственной редакции фактически исключают возможность подмены деятельности местных органов власти.

В данном аспекте актуален тезис Б. Н. Симамба о Виргинских островах, согласно которому «в ведении Соединенного Королевства сохраняются всеобъемлющие полномочия для отмены правовых актов Палаты Собрания, применяемые крайне редко»³⁷.

Досрочный роспуск Законодательной ассамблеи возможен губернатором после консультаций с премьер-министром (ст. 84 Конституции). При наличии чрезвычайной ситуации, возникшей в период между роспуском Законодательной ассамблеи и следующими всеобщими выборами ее членов, губернатор вправе после консультаций с премьер-министром созвать Законодательную ассамблею распущенного созыва до момента проведения очередных выборов (ст. 85 Конституции). После роспуска Законодательной ассамблеи следующие всеобщие выборы проводятся через два месяца (ст. 86 Конституции).

4. Выводы и предложения

Представляется обоснованным квалифицировать политико-территориальные отношения между Великобританией и Каймановыми островами как унитарные с элементами федеративных.

Каймановы острова обладают относительно высоким уровнем автономии. Прежде всего об этом свидетельствуют конституционно установленные объем и вид закрепленных полномочий публичных органов власти Каймановых островов, фиксация специальных условий участия губернатора в вопросах внешней политики регионального характера, обязанности передать полномочия местному правительству по наиболее значимым экономическим вопросам развития островов.

На Каймановых островах создана министриалистская система правления, при которой решающую роль в формировании и реализации конституционного курса играет Кабинет. Вместе с тем данная модель по своим конституционным характеристикам отличается от схожей модели, установленной на Виргинских островах. В этом аспекте узловым пунктом является факт отсутствия конституционных предписаний, квалифицирующих председательствующее должностное лицо на заседаниях Кабинета Каймановых островов, уполномоченное принимать решения о повестках заседаний. Неопределенность в этом случае представляется деструктивным фактором системы подходов конституционного регулирования.

Нельзя также не отметить, что в системе публичных органов власти Каймановых островов особое место занимает премьер-министр. От позиции указанного должностного лица зависят результаты рассмотрения вопросов об отправлении Кабинета в отставку, роспуске Законодательной ассамблеи, с ним осуществляется согласование кадровых решений.

³⁷ *Simamba Bilika H. How To Make Effective Legislative Proposals. British Virgin Islands Legislative Process by British Virgin Islands, 2013. Bloomington, Indiana: AuthorHouse. P. 131.* — Приобретена электронная версия указанной работы на сайте https://play.google.com/store/books/details?id=tqZGAgAAQBAJ&rdid=book-tqZGAgAAQBAJ&rdot=1&source=gbs_vpt_read&pcampaignid=books_booksearch_viewport.

Конституционные полномочия губернатора ограничены, поскольку фактически сосредоточены в сферах представительства и мониторинга соответствия принимаемых на островах решений государственно-политическому курсу Великобритании.

Вместе с тем в целях минимизации рисков возникновения конфликтных ситуаций по вопросам разграничения компетенции представляется обоснованным более тщательно регламентировать компетенцию публичных органов власти Каймановых островов и губернатора соответственно. В отличие от Великобритании Конституция Каймановых островов — это единый целостный документ, обладающий высшей юридической силой, который, кроме прочего, предусматривает систему и порядок формирования (назначения) и деятельности публичных органов власти и должностных лиц. В указанных условиях целесообразно конкретизировать также предметы их ведения и полномочия.

Актуальным представляется уточнить предусмотренные в Конституции основания и порядок согласования позиций по вопросу о роспуске Законодательной ассамблеи Каймановых островов (ст. 53 Конституции). Закрепленную в Конституции фабулу о том, что перед принятием решения об отставке Кабинета губернатор обязан проконсультироваться с премьер-министром и при наличии соответствующей просьбы главы правительства губернатор по своему усмотрению вправе принять решение о роспуске Законодательной ассамблеи, рационально было бы дополнить положениями, предусматривающими обязательность участия в консультациях спикера и лидера оппозиции. Целесообразно также конкретизировать и закрепить в Конституции содержание и порядок организации и проведения согласительных процедур, основания рассмотрения вопросов об отставке Кабинета, о досрочном роспуске Законодательной ассамблеи, критерии принятия таких решений.

В целях расширения возможностей для выражения позиций Каймановых островов на уровне Соединенного Королевства можно было бы предусмотреть механизмы представительства Кабинета в Правительстве Великобритании путем включения в его состав соответствующих министров от территории.

Для повышения эффективности взаимодействия по вопросам законодательной деятельности полагаем правильным конституционно установить порядок представления Законодательной ассамблеей в Парламент Великобритании информации о своем мнении по законопроектам, касающимся всего Королевства, а также предусмотреть направление Парламентом Великобритании проектов правовых актов, затрагивающих интересы Содружества, в адрес заморских территорий.

В отчете комитета иностранных дел Палаты общин Великобритании по вопросу Виргинских островов указано: «Учитывая тот факт, что британский Парламент может принимать законы, имеющие непосредственное отношение к Виргинским островам, правительство Виргинских островов должно иметь более широкий доступ к Парламенту Соединенного Коро-

левства с целью обеспечения максимального представительства своих интересов»³⁸.

Полагаем справедливым применение данного тезиса к решению вопроса о формировании и реализации компетенции органов власти иных заморских территорий Великобритании.

В заключение отметим, что современное экономическое положение Каймановых островов, территориальная отдаленность, историческая, национальная фактура гипотетически не исключают возможности ее самостоятельного самостоятельного существования вне статуса заморской территории Великобритании. Между тем тенденции (движения) за деколонизацию и приобретение независимости на островах не популярны. Нахождение в составе Соединенного Королевства — решение, основанное на взаимном учете интересов обеих сторон, а наработанный формат взаимодействия по основным направлениям деятельности (экономика, защита биоразнообразия и природных ресурсов, публичные услуги, оборона, безопасность и т. д.) является эффективным инструментом взаимовыгодного сотрудничества.

Литература

Боровкова В. А. Управление рисками в торговле. СПб., 2004.

Голландская правовая культура / отв. ред. В. В. Бойцова и Л. В. Бойцова. М., 1998.

Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

“A culture of sexual abuse of children”: Shocking report claims British overseas territory of St Helena is rife with child abuse, domestic violence and sexual exploitation. URL: www.dailymail.co.uk (дата обращения: 25.12.2015).

Anguilla Constitution Order 1982. URL: <http://www.gov.ai/dg/documents/Anguilla%20Constitution%20Order%201982.pdf> (дата обращения: 22.12.2015).

Anguilla. Constitutional and Electoral Reform Commission. Report. Dated 25 august 2006. URL: <http://www.gov.ai/documents/constitutional%20reform/Constitutional%20Reform.pdf> (дата обращения: 22.12.2015).

Bermuda Constitution Order 1968. URL: [www.bermudalaws.bm/Laws/ConsolidatedLaws/Bermuda Constitution Order 1968.pdf](http://www.bermudalaws.bm/Laws/ConsolidatedLaws/Bermuda%20Constitution%20Order%201968.pdf) (дата обращения: 09.03.2016).

Cayman Islands Government. URL: <http://www.gov.ky/portal/pls/portal/docs/1/1061618.PDF>. P. 204 (дата обращения: 10.10.2016).

Don Mitchell. Draft of New Constitution Creates Second-Class Status of “Belonger”. URL: corruptionfreeanguilla.blogspot.ru/2009/07/belonger.html (дата обращения: 23.12.2015).

Harwood J. To the End of the Earth / 100 Maps That Changed the World. London, 2006.

³⁸ Overseas Territories. Seventh Report of Session 2007-08. Vol. II. P. 224.

- Iberia and the Americas. Culture, Politics and History. A Multidisciplinary Encyclopedia. Vol. I / Ed. by J. Michael Francis. USA, 2006.
- Kenneth J. Panton. Historical Dictionary of the British Empire. 2015. P. 119–120.
- Overseas Territories. Seventh Report of Session 2007-08. Vol. II. Foreign Affairs Committee. House of Commons. London, 2008. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238697/7473.pdf (дата обращения: 10.03.2016).
- Pitcairn Islands. Business Las Handbook. Strategic Information and Basic Laws. International Business Publications, USA. Washington DC-USA — Pitcairn Islands. 2013.
- Simamba. Bilika H. How To Make Effective Legislative Proposals. British Virgin Islands Legislative Process by British Virgin Islands, 2013. Bloomington, Indiana: AuthorHouse.
- The Cayman Islands Constitution Order 2009. URL: faolex.fao.org./docs/pdf/cay117254.pdf (дата обращения: 07.04.2016).
- The Constitution of St. Helena, Ascension and Tristan da Cunha. URL: www.sainthelena.gov/sh (дата обращения: 09.03.2016).
- The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. URL: www.official-documents.gov.uk (дата обращения: 22.12.2015).
- The Pitcairn Constitution Order 2010. [www.government.pn/Pitcairn Islands Constitution Order 2010.pdf](http://www.government.pn/Pitcairn%20Islands%20Constitution%20Order%202010.pdf) (дата обращения: 09.03.2016).
- The Resident. The Definitive Guide to Living and Working in the Cayman Islands. 2015, Cayman Islands. URL: [https://books.google.ru/books?id=dOnrBgAAQBAJ&pg=PP1&dq=The+Resident.+The+Definitive+Guide+to+Living+and+Working+in+the+Cayman+Islands.+2015,+Cayman+Islands&source=bl&ots=2JP35QzZJS&sig=YyjkDwCmFgPBY1qak_1wz-70oZU&hl=ru&sa=X&output=reader&pg=GBS.PA28#v=snippet&q=garrison&false](https://books.google.ru/books?id=dOnrBgAAQBAJ&pg=PP1&dq=The+Resident.+The+Definitive+Guide+to+Living+and+Working+in+the+Cayman+Islands.+2015,+Cayman+Islands&source=bl&ots=2JP35QzZJS&sig=YyjkDwCmFgPBY1qak_1wz-70oZU&hl=ru&sa=X&output=reader&pg=GBS.PA28#v=snippet&q=garrison&=false) (дата обращения: 07.04.2016).
- The Turks and Caicos Islands Constitution Order 2011. URL: www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1681/pdfs/uksi_20111681_en.pdf. URL: (дата обращения: 09.03.2016).
- The Virgin Islands Constitution Order 2007. URL: [www.bvi.org.uk/files/constitution 2007.pdf](http://www.bvi.org.uk/files/constitution2007.pdf) (дата обращения: 09.03.2016).

References

- “A culture of sexual abuse of children”: Shocking report claims British overseas territory of St Helena is rife with child abuse, domestic violence and sexual exploitation.* Available at: www.dailymail.co.uk (accessed: 25.12.2015).
- Anguilla Constitution Order 1982.* Available at: <http://www.gov.ai/dg/documents/Anguilla%20Constitution%20Order%201982.pdf> (accessed: 22.12.2015).
- Anguilla. Constitutional and Electoral Reform Commission. Report. Dated 25 august 2006.* Available at: <http://www.gov.ai/documents/constitutional%20reform/Constitutional%20Reform.pdf> (accessed: 22.12.2015).
- Bermuda Constitution Order 1968.* Available at: [www.bermudalaws.bm/Laws/Consolidated Laws/Bermuda Constitution Order 1968.pdf](http://www.bermudalaws.bm/Laws/Consolidated%20Laws/Bermuda%20Constitution%20Order%201968.pdf) (accessed: 09.03.2016).
- Borovkova V. A. *Upravlenie riskami v trgovle [Risk Management in trading]*. St. Petersburg, 2004. (In Russian)
- Cayman Islands Government.* Available at: <http://www.gov.ky/portal/pls/portal/docs/1/1061618.PDF>. P. 204 (accessed: 10.10.2016).
- Don Mitchell. *Draft of New Constitution Creates Second-Class Status of “Belonger”.* Available at: corruptionfreeanguilla.blogspot.ru/2009/07/belonger.html (accessed: 23.12.2015).

Gollandskaia pravovaia kul'tura [The Dutch legal culture]. Ed. V.V. Boytsova and L. V. Boytsova. Moscow, 1998. (In Russian)

Harwood J. *To the End of the Earth. 100 Maps That Changed the World*. London, 2006.

Iberia and the Americas. Culture, Politics and History. A Multidisciplinary Encyclopedia. Vol. I. Ed. by J. Michael Francis. USA, 2006.

Kenneth J. Panton. *Historical Dictionary of the British Empire*, 2015, pp. 119–120.

Overseas Territories. Seventh Report of Session 2007–08. Vol. II. Foreign Affairs Committee. House of Commons. London, 2008. Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238697/7473.pdf (accessed: 10.03.2016).

Pitcairn Islands. Business Las Handbook. Strategic Information and Basic Laws. International Business Publications, USA. Washington DC-USA — Pitcairn Islands, 2013.

Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 07.06.2000 № 10-P “Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozhenii Konstitutsii Respubliki Altai i Federal'nogo zakona ‘Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii””. *SZ RF*, 2000, no. 25, p. 2728. (In Russian)

Simamba. Bilika H. *How To Make Effective Legislative Proposals. British Virgin Islands Legislative Process by British Virgin Islands*. Bloomington, Indiana, AuthorHouse, 2013.

The Cayman Islands Constitution Order 2009. Available at: faolex.fao.org./docs/pdf/cay117254.pdf (accessed: 07.04.2016).

The Constitution of St. Helena, Ascension and Tristan da Cunha. Available at: www.sainthelena.gov/sh (accessed: 09.03.2016).

The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. Available at: www.official-documents.gov.uk (accessed: 22.12.2015).

The Pitcairn Constitution Order 2010. Available at: [www.government.pn/Pitcairn Islands Constitution Order 2010.pdf](http://www.government.pn/Pitcairn%20Islands%20Constitution%20Order%202010.pdf). (accessed: 09.03.2016).

The Resident. The Definitive Guide to Living and Working in the Cayman Islands. 2015, Cayman Islands. Available at: https://books.google.ru/books?id=dOnrBgAAQBAJ&lpq=PP1&dq=The+Resident.+The+Definitive+Guide+to+Living+and+Working+in+the+Cayman+Islands.+2015,+Cayman+Islands&source=bl&ots=2JP35QzZJS&sig=YYjkDwCmFgPB1qak_1wz-70oZU&hl=ru&sa=X&output=reader&pg=GBS.PA28#v=snippet&q=garrison&f=false (accessed: 07.04.2016).

The Turks and Caicos Islands Constitution Order 2011. Available at: www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1681/pdfs/uksi_20111681_en.pdf (accessed: 09.03.2016).

The Virgin Islands Constitution Order 2007. Available at: [www.bvi.org.uk/files/constitution 2007.pdf](http://www.bvi.org.uk/files/constitution%202007.pdf) (accessed: 09.03.2016).