

Ирхин И.В.

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ОСТРОВОВ ТЕРКС И КАЙКОС КАК ЗАМОРСКОЙ ТЕРРИТОРИИ КОРОЛЕВСТВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

Аннотация. Предметом исследования являются положения Белой книги заморских территорий, регламентирующие институт партнерства как формы взаимоотношений Великобритании и заморских территорий. Политико-территориальные отношения между Великобританией и рассматриваемой заморской территорией предлагается квалифицировать как унитарные с элементами федерализма. Также предметом исследования являются положения Конституционного приказа островов Теркс и Кайкос 2011 года в части регламентации статуса Губернатора, Кабинета, Легислатуры. Подчеркивается, что особое место в конституционной системе органов власти заморской территории занимает представитель британской короны ввиду наличия полномочий, позволяющих при соблюдении установленных Конституцией условий принимать ключевые решения в сфере внутренней политики острова (созыв Кабинета, его отставка, роспуск Палаты Собрании, резервные законотворческие полномочия и др.). При этом предусмотрены механизмы предупреждения концентрации полномочий в ведении Губернатора. Так, значительная роль в формировании и реализации конституционного курса отведена Премьер-министру и Палате Собрании, рекомендации которых в ординарных условиях подлежат исполнению. Сформулированы тезисы, касающиеся дополнительной регламентации компетенции местных публичных органов власти островов Теркс и Кайкос и Губернатора, конкретизации содержания и порядка организации и проведения согласительных процедур, оснований рассмотрения вопросов об отставке Кабинета, досрочном роспуске Палаты Собрании, уточнении критериев принятия таких решений, согласования позиций по вопросу о роспуске представительного органа. На основе анализа конституционного опыта Королевства Нидерланды в части отношений с Антильскими островами и Арубой рассматривается вопрос об обеспечении представительства Кабинета островов Теркс и Кайкос в Правительстве Великобритании путем включения в его состав соответствующих министров от территории, а также направлении парламентом заморской территории в Палату Общин Великобритании информации о своем мнении по законопроектам, относящихся ко всему Королевству, направлении нижней палатой британского парламента проектов правовых актов, затрагивающих интересы Содружества, в адрес заморских территорий. Подчеркивается значимость дополнительной регламентации в Конституции порядка организации и проведения консультаций с публичными органами власти заморской территории по вопросам, затрагивающим ее интересы, институционализации референдарных механизмов участия населения островов в рассмотрении и решении вопросов публичного характера, включая вопросы досрочного прекращения полномочий отдельных категорий должностных лиц. В ходе исследования конституционно-правового статуса заморской территории Королевства Великобритании и

Северной Ирландии Теркс и Кайкос использовались системный, сравнительно-правовой, исторический, диалектические методы. Данная работа является одной из первых, в которой с конституционно-правовых позиций исследованы партнерские отношения Великобритании и ее заморских территорий. Впервые раскрывается конституционно-правовой статус заморской территории Теркс и Кайкос, проанализированы положения Конституционного приказа 2011 года в части, касающейся Губернатора, Кабинета, Палаты Собрании, а также порядка организации их взаимодействия.

Ключевые слова: Великобритания, заморские территории, Теркс и Кайкос, партнерство, конституционный приказ, Королева, Губернатор, Кабинет, Палата Собрании, избирательное право.

Abstract: *The subject of this research is the positions of the White Paper of overseas territories that regulation the institution of partnership as a form of interrelations of Great Britain with overseas territories. The political and territorial relations between Great Britain and the examined overseas territory is suggested to qualify as Unitarian with the elements of feudalism. The article also explores the positions of the Constitutional Order of the Turks and Caicos Islands of 2011 in part of regulation of the status of the Governor, Cabinet, and Legislature. The author underlines the a special place within the constitutional system of authorities of the overseas territory belongs to the representative of the British crown due to the powers that allow in compliance with the set by the Constitution conditions making the key decisions in the sphere of domestic policy of the island (Convocation of Cabinet, its resignation, dissolution of the House of Assembly, reserve lawmaking authorities, etc.). Thus, a significant role in formation and realization of the constitutional course belongs to the Prime Minister and House of Assembly. The work formulate the theses concerning the additional regulation of competency of the local public authorities of Turks and Caicos Islands and the Governor, specification of the content, order of organization, and carrying out of conciliation procedures, early dissolution of the House of Assembly, clarification of criteria of such decision-making. This work is one of the first to examine the partnership relations of Great Britain with its overseas territories from the constitutional legal positions. It reveals the constitutional legal status of Turks and Caicos Islands, analyzes the positions of the Constitutional Order of 2011 regarding the Governor, Cabinet, House of Assembly, as well as organizational order of their interaction.*

Keywords: House of Assembly, Cabinet, Governor, Monarch, Constitutional Order, partnership, Turks and Caicos, overseas territory, Great Britain, electoral law.

1. Конституционная характеристика статуса островов Теркс и Кайкос в составе Великобритании

Острова Теркс и Кайкос расположены в юго-восточной части архипелага Багамские острова, к северу от Гаити и юго-востоку от Майами, включает около 40 островов и отмелей. Площадь территории

составляет 430 кв.км, численность населения 36 600 человек (по состоянию на 2008 год).

Шесть островов заселены: Гранд-Терк (столица – город Кокбёрн), Солт-Кей, Саут-Кайкос, Мидл-Кайкос, Норт-Кайкос, Провиденсьялес.

До прибытия испанских конкистадоров Теркс и Кайкос были заселены индейским племенем Тайно, принадлежащем к Аравак-

ской культуре [1, p.462-463]. В 1512 году эта территория была открыта Хуаном Понсе де Леоном. Вместе с тем в литературе существует точка зрения, что первым открыл Гранд-Терк Х. Колумб (Садлер, 1977) [2, p. 54-56.]. В начале 16 века коренное население было депортировано на серебряные и золотые рудники Эспаньолы (остров Гаити).

До 1678 году эта территория практически была необитаема. Процесс заселения начался с переселения жителей Бермуд для добычи соли и древесины. В 1766 году Теркс и Кайкос стали колонией Великобритании, а в 1799 году, несмотря на протесты островитян, были переданы под юрисдикцию Багамских островов. В 1848 году после продолжительной «агитации» со стороны коренного населения британцы согласились выделить Теркс и Кайкос из Багам, была учреждена должность местного президента, а также совет, подчиненные Губернатору Ямайки.

С 1872 до 1962 годы острова входили в состав Ямайки. В 1959 году на Теркс и Кайкос был назначен администратор. После объявления Ямайкой независимости (1962 год), население Теркс и Кайкос выразило желание сохранить статус колонии. В литературе отмечается, что конец 1970-х годов был периодом проявления интереса к независимости островов, однако, политические партии, защищающие этот лозунг, потерпели сокрушительное поражение на очередных выборах 1980 года. С тех пор тема независимости перед избирателями не ставилась [3, p.279].

Острова были вновь переданы под управление губернатора Багамских островов, а с 1973 года на острова назначается губернатор [4, с.269].

На Терксе и Кайкосе действует Конституционный приказ 2011 года [5] (Конституция – далее), который включает вступительные положения, преамбулу, 10 частей, состоящих из 139 статей, а также

приложения, содержащего варианты клятв верности и повиновения.

Данный акт не содержит норм, регулирующих политико-территориальную организацию и порядок регуляции взаимоотношений с Великобританией.

Согласно Белой книге заморских территорий 2012 года между Великобританией и заморскими территориями существуют партнерские отношения [6, p.7,8,9,19.]. При этом партнерство имеет вариативный характер и, наш взгляд, достаточно номинально.

Так, применительно к Каймановым, Бермудским и Виргинским островам партнерство характеризуется взаимодействием, детерминированным 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 [6, p.6].

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 острова. Великобритания и остров Питкэрн взаимодействуют в рамках Королевского общества защиты птиц в целях сохранения биоразнообразия [6, p.70,107].

Британская Антарктическая территория, как и острова Южная Георгия и Южные Сандвичевы острова, вообще не имеют постоянного населения, а приоритетными направлениями партнерских отношений направляются организация управления территориями и охрана окружающей среды.

Таким образом, партнерство имеет ярко выраженный асимметричный диверсифицированный характер, проявляющийся в аспекте принципиально различающихся подходов организации и осуществления взаимодействия Великобритании и заморских территорий. Кроме того, в рамках этой модели партнерства не предполагается взаимодействие (сотрудничество) на основе презюмируемой самостоятельности статуса участвующих в нем сторон для достижения взаимовыгодных целей.

В развитие тезиса о номинальности партнерства подчеркнем, что категория суверенитет Королевства, которая в Белой книге квалифицируется в качестве базиса партнерства [6, p.14], исключает самостоятельность заморских территорий, поскольку суверенитет поглощает партнерские отношения, нивелируя его качественные признаки.

Идентифицировать Великобританию с любой из заморских территорий как партнеров, в том числе в политико-территориальном аспекте, в силу объективных причин невозможно.

Так, при условии, что большинство заморских территорий имеют представительные и исполнительные органы, с учетом местных особенностей принимаются правовые акты, существует собственная символика, предусмотрен статус гражданина и жителя, определены гарантии недопустимости произвольного вмешательства со стороны властей Великобритании в функции местных органов власти, их партнерство в политико-территориальном контексте в большей мере напоминает модель

унитарного устройства с федеративными элементами.

2. Система публичных органов власти

2.1. Губернатор

В соответствии со статьей 23 Конституции на Теркс и Кайкос Королевой Великобритании назначается Губернатор, который осуществляет свои функции в целях управления деятельностью правительства согласно положениям настоящей Конституции и указаниям британского монарха.

Конституции ни одной из заморских территорий не предусматривают порядок проведения предварительных консультаций с властями заморской территории по конкретным кандидатурам Губернаторов, в связи с чем, возникают определенные трудности адаптации представителя британской короны к локальным условиям.

Так, 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» [7, p.1-2].

На наш взгляд, доводы Д.К.Тиббетса заслуживают поддержки. Думается, что

предварительное обсуждение с местными властями кандидатур Губернаторов целесообразно на всех заморских территориях Королевства.

Для оказания содействия реализации полномочий Губернатора им согласно указаниям Королевы Великобритании через Министра иностранных дел из коренных жителей назначается заместитель Губернатора (статья 25 Конституции).

В аспекте представительства прослеживается сходство с Виргинскими (статья 36 Конституции) [8] и Каймановыми островами (статья 34 Конституции [9]), основные конституционные акты которых предъявляют требования к назначению на должность заместителя губернатора коренного жителя. На наш взгляд, такой подход способствует повышению уровню репрезентации интересов местного населения в деятельности британских властей, минимизирует риски узурпации полномочий со стороны Губернатора.

Заместитель Губернатора реализует отдельные переданные ему полномочия Губернатора, замещает его в период отсутствия, несет ответственность за вопросы организации и управления публичной службой.

В Конституции островов Теркс и Кайкос предусмотрен неизвестный другим заморским территориям Великобритании Свод принципов управления [10], устанавливаемых Министром иностранных дел Великобритании после консультаций с правительством и лидером оппозиции, Палатой Собрания, подлежащих обязательному соблюдению всеми органами власти (статья 28 Конституции).

В Своде сформулированы восемнадцать принципов. Приведем некоторые из них: деятельность правительства должна осуществляться в целях защиты основных прав и свобод личности как это предусмотрено Конституцией; правительство островов

должно привлекать к участию население. Правительство обязано служить (*serve*) и принимать во внимание интересы населения островов; правовые акты и политика должны быть справедливыми, пропорциональными, а возможность их осуществления – беспристрастной; все решения правительства, в том числе министров, избранных представителей, публичных служащих должны быть законными, рациональными, пропорциональными и процедурно справедливыми (*fair*).

На наш взгляд, структурирование принципов в отдельном документе не вполне обоснованно, так как их содержание и ценностная парадигма идентичны категориям, традиционно отражаемым непосредственно в конституциях.

Статья 29 Конституции определяет присущую конституционному режиму заморских территорий Великобритании формулу, в соответствии с которой Губернатор определяет курс политики и осуществляет свои функции в соответствии с рекомендациями Кабинета.

При этом установлен круг вопросов, относящихся к исключительной компетенции Губернатора, по которым он вправе руководствоваться собственной дискрецией. Так, не подлежат применению нормы о необходимости реализации Губернатором своих функций по совету Кабинета в случаях, когда представитель британской короны действует в соответствии с указаниями Королевы Великобритании; если Губернатор действует по совету иных органов и должностных лиц (кроме Кабинета) (статья 29 Конституции); обеспечивает соблюдение Свода принципов управления.

В этот круг также входят свойственные всем заморским территориям и сформулированные в Белой Книге вопросы: внешняя политика, оборона, внутренняя безопасность, включая полицию, публичная служба (пункт 1 статьи 37 Конституции). В специальный блок, в рамках которого

Губернатор реализует дискреционные полномочия безотносительно рекомендаций Правительства, выделен сектор международных финансовых услуг.

Тем не менее, перед осуществлением полномочий в рамках, предусмотренных в пункте 1 статьи 37 Конституции предметов ведения (кроме публичной службы), Губернатор должен проконсультироваться с Кабинетом. Данное правило не подлежит применению, если Губернатор полагает, что это необходимо в публичных интересах или в этом случае необходимо действовать без консультаций Кабинета, вопросы имеют малозначительный, срочный характер. Квалификация соответствия обстоятельств перечню предметов исключительного ведения производится Губернатором самостоятельно.

Губернатор вправе делегировать министрам Кабинета полномочия в рамках взаимодействия с Палатой Собрания. С предварительного согласия Министра иностранных дел Губернатор вправе делегировать Премьер-министру или министрам (после консультаций с Премьер-министром) полномочия по вопросам внешних отношений и внутренней безопасности на определенных им условиях.

Губернатор уполномочен созывать Кабинет, в том числе по просьбе Премьер-министра или четырех членов Кабинета (статья 38 Конституции), председательствует на его заседаниях. В целом нехарактерным для заморских территорий является правило о том, что при отсутствии Губернатора на заседаниях Кабинета, председательствует заместитель Губернатора или Генеральный прокурор.

Конституционные акты иных заморских территорий предусматривают, что заседания исполнительного органа проводятся под началом Губернатора, Премьер-министра, иных министров. Так, статья 33 Конституции Ангильи [11] определяет, что в

случае отсутствия Губернатора, он назначает члена Исполнительного Совета, который осуществляет функции председательствующего. На Гибралтаре Главный министр при невозможности проведения заседаний (отсутствие на территории или в силу иных причин) наделяет министра полномочиями по проведению заседаний Совета министров (статья 51 Конституции Гибралтара [12]).

Кворум для проведения заседаний Совета Министров островов Теркс и Кайкос составляет не менее пяти членов, из которых одно лицо должно осуществлять функции председательствующего, три иных должны состоять в должности министров.

В любое время Губернатор вправе потребовать от соответствующего министра Кабинета содействия или представления официальных документов, иной информации (статья 36 Конституции). Также он принимает решения по вопросам помилования, отставки Кабинета, роспуска Палаты Собрания, реализует иные полномочия.

Конституционный статус Губернатора Теркс и Кайкос предусматривает большой объем полномочий и возможностей влияния на решение текущих вопросов организации жизнедеятельности территории по сравнению с другими заморскими территориями Карибского бассейна, что, по нашему мнению, обусловлено выявлением в 2009 году британской комиссией по расследованию высокой вероятности системной коррупции среди министров, членов легислатуры и публичных служащих бывшего Правительства [13].

В связи с этим, Великобританией было введено прямое управление, предусматривающее реализацию полномочий министров Губернатором. По итогам работы сформулированы восемь этапов, которые было необходимо реализовать для решения выявленных проблем. Например, принятие новой Конституции Теркс и Кайкос в целях

эффективного и рационального управления финансами; принятие новых ордонансов, которыми определяется избирательный процесс и регулируется статус политических партий, честность и подотчетность в публичной жизни, государственное управление финансами; создание надежной и транспарентной модели управления государственными финансовыми процессами в целях обеспечения стабильной экономической атмосферы и усиления роли правительства островов в управление публичными финансами и др. [6, p.119, 16]

Таким образом, реализация положений Белой книги о том, что «жители территорий имеют право ожидать получения таких же высоких стандартов управления как в Великобритании, включая область прав человека, верховенства закона и интеграции в рамках общественной жизни» [6, p.9] не является правилом повседневности. Необходим эффективно функционирующий организационно-правовой механизм, позволяющий устранять, в том числе принудительными методами, допущенные местными властями отклонения, и обеспечивать полноценную реализацию конституционной фабулы о надлежащем управлении (статья 14 Конституции).

2.2. *Легислатура*

Согласно статье 42 Конституции Легислатуру образуют Королева и Палата Собраний, к функциям которых отнесено принятие законов для мира, порядка и надлежащего управления островов Теркс и Кайкос (статьи 14, 62 Конституции).

Срок полномочий Палаты Собраний составляет четыре года (статья 57 Конституции). В ее состав входят Спикер, 15 избираемых на выборах членов, 4 назначаемых члена, Генеральный прокурор (без права голоса). Согласно статье 47 Конституции назначе-

ние членов Палаты Собраний осуществляется Губернатором (двое по собственному усмотрению, двое после консультаций с Премьер-министром) из числа лиц, достигших возраста 21 года, и зарегистрированных в качестве избирателей.

Пассивным избирательным правом обладают островитяне (Turks and Caicos Islander), достигшие возраста 21 года, являющиеся резидентами островов не менее 12 месяцев в совокупности из двух лет, предшествующих выдвижению на выборах.

Лишены пассивного избирательного права лица, выразившие признание верности, повиновения иностранному государству или режиму, состоящие на публичной службе, занимающие должности в Верховном Суде, Апелляционном суде или магистратском суде. Не имеют права быть избранными лица, объявленные банкротами, а также те, кто выполняют функции, связанные с проведением выборов, составлением или пересмотром списка избирателей, лица, признанные душевнобольными. Статус кандидата не может быть приобретен лицами, в отношении которых был вынесен приговор, предусматривающий наказание в виде лишения свободы на срок, превышающий 12 месяцев (в том числе в течение 15 лет, предшествующих выдвижению на выборах), признанные виновными за совершение коррупционных правонарушений, дисквалифицированные за совершение правонарушений, связанных с выборами, политическими партиями, касающиеся злоупотребления государственными средствами (статья 49 Конституции).

Неизвестным конституционным порядком других заморских территорий является условие, ограничивающее возможность реализации потенциальными кандидатами пассивного избирательного права при неисполнении обязанности информировать Наблюдателя за выборами о соблюдении требований законодательства, предъявляе-

мым к членам Палаты Собрания (статьи 49, 50 Конституции).

Активным избирательным правом обладают островитяне (Turks and Caicos Islander), достигшие возраста 18 лет, являющиеся резидентами не менее 12 месяцев в совокупности из двух лет, предшествующих дате их квалификации. Не обладают указанным правом душевнобольные, в отношении которых вынесен приговор, предусматривающий наказание в виде лишения свободы сроком не менее 12 месяцев, дисквалифицированные за совершение преступления в сфере выборов (статья 55 Конституции).

Заседания Палаты Собрания проводятся под председательством Спикера, который избирается из депутатов, не являющихся членами Кабинета (статьи 67 Конституции).

Решения принимаются большинством голосов присутствующих на заседании избранных и назначенных членов Палаты Собрания. Кворум составляет 8 членов, из которых пять должны быть избранными. Председательствующий участвует в голосовании только в условиях равенства голосов (статьи 68, 70 Конституции).

Конституция островов Теркс и Кайкос устанавливает определенные ограничения для Парламента в сфере рассмотрения финансовых законопроектов и актов по вопросам налогообложения, что обусловлено необходимостью согласования таких документов с Правительством или Губернатором (статья 70 Конституции).

В сфере законотворческой деятельности предусмотрены резервные полномочия Губернатора (статья 72 Конституции), позволяющие принимать правовые акты, минуя Палату Собрания. Указанная статья предусматривает, что представитель британской короны после консультации с Премьер-министром может принять правовой акт, если это необходимо в целях обеспечения соответствия Принципам

управления, соблюдения международных обязательств, освоения бюджетных средств для эффективного функционирования комитетов Палаты Собрания, судов, офиса Генерального прокурора и других институтов, защищающих режим надлежущего управления [согласно статье 97 Конституции к таким институтам относятся Генеральный аудитор и Национальный Аудиторский офис, Комиссар по жалобам, Директор публичного обвинения, Комиссия по правам человека, Наблюдатель выборов, Комиссия добросовестности.], для реализации положений доклада Комиссии по избирательным округам.

Губернатор не обязан проводить консультации, если, по его мнению, Кабинет не поддержит внесение в Палату Собрания билля или Палата Собрания отклонит билль. В этом случае, Губернатор вправе с предварительного согласия Министра иностранных дел Великобритании признать билль вступившим в силу.

Проекты правовых актов представляются Губернатору, который должен объявить об их принятии, отклонении либо оставлении билля для подписания Королевой Великобритании.

Губернатор резервирует билль для подписания Королевой Великобритании в следующих случаях. Министром иностранных дел делегированы Губернатору соответствующие полномочиями; при несоответствии проекта правового акта Конституции, принципам государственного управления, международным обязательствам; влиянии акта на целостность и независимость публичной службы, администрирование судов, институтов, защищающих надлежащее управление. Также указанное правило применяется при условии, что билль касается вопросов исключительной компетенции Губернатора (оборона, внешние сношения и т.д.), определяет или регулирует привилегии, имму-

нитеты или полномочия Палаты Собрании или ее членов.

Таким образом, предусмотрено два основных варианта вступления принятых Законодательной ассамблеей законов в силу. В первом случае, их одобряет и подписывает Губернатор от имени Королевы Великобритании. Во втором случае Королева Великобритании выражает согласие на представленный акт через Министра иностранных дел, затем Губернатор его подписывает.

При этом любой билль может быть возвращен в Палату Собрании с поправками, подлежащими обязательному рассмотрению (статья 74 Конституции). Любой одобренный Губернатором законом может быть отменен Королевой Великобритании через Министра иностранных дел (статья 75 Конституции).

Конституция предоставляет Губернатору правомочия по совету Премьер-министра назначить перерыв в работе Палаты Собрании или распустить ее. С предварительного согласия Министра иностранных дел Губернатор вправе отклонить предложение Премьер-министра о перерыве в работе представительного органа при условии, что это необходимо в интересах надлежащего управления островами. Условия роспуска Палаты Собрании не определены.

В данном аспекте заслуживает внимания конституционный подход Бермудских островов. Согласно статье 49 Конституции указанной заморской территории Губернатор вправе не распустить Парламент в случае, если правительство Бермудских островов способно осуществлять свои функции без принятия решения о роспуске и роспуск парламента не соответствует интересам островов [14].

При этом указанный подход также не является оптимальным, поскольку не предусматривает порядок и условия оценки способности Парламента осуществлять свои

функции без принятия решения о роспуске и определения соответствия либо несоответствия роспуска интересам островов. Также не уточняются критерии «достаточности оснований» для роспуска Парламента.

Как представляется, регламентация оснований и порядка роспуска представительного органа является существенным элементом организации эффективно функционирующей системы публичных органов власти, поскольку способствует укреплению (поддержанию) ее стабильности. В связи с этим, оптимально обеспечение тщательной конституционно-правовой режима роспуска Палаты Собрании.

Конституция островов Теркс и Кайкос предусматривает классический для британской правовой системы институт Лидера Оппозиции. Данное лицо назначается Губернатором из членов Палаты Собрании, которое, по его мнению, обладает наибольшим авторитетом среди оппозиционно настроенных к Правительству членов парламента (статья 55 Конституции).

В структуре Палаты Собрании предусмотрены постоянные комитеты (не менее двух), в состав которых входят депутаты, не являющиеся членами Кабинета. В функции каждого комитета входит осуществление мониторинга деятельности Правительства, а также специально подчеркивается, что в ассамблее должны быть сформированы в дополнении к указанным двум Комитет по ассигнованиям и Комитет публичных счетов (статья 64 Конституции)

Депутаты Палаты Собрании вправе вносить билли, выступать с предложениями по их обсуждению, представлять петицию согласно Регламенту (статья 71 Конституции).

2.4. Кабинет

Исполнительная власть на островах Теркс и Кайкос принадлежит британскому

монарху, а ее осуществление возложено на Губернатора и подчиненных ему должностных лиц (статья 30 Конституции).

В целях осуществления общего руководства и контроля формируется Кабинет, который несет коллективную ответственность Палатой Собраний (статья 36 Конституции).

Кабинет состоит из Губернатора, Премьер-министра, не более шести министров, назначаемых Губернатором по совету Премьер-министра из числа избранных членов Палаты Собраний, один из которых назначается на должность заместителя премьер-министра, заместителя Губернатора и Генерального прокурора.

Следует отметить, что формат Кабинета является нетипичным для заморских территорий Великобритании. Как правило, Генеральный прокурор состоит в Кабинете в статусе *ex officio*, а Губернатор и его заместитель в его состав вовсе не входят.

Премьер-министра назначает Губернатор из числа кандидатур, пользующихся наибольшей поддержкой Палаты Собраний (статья 31 Конституции). При этом запрещается назначать на должность Премьер-министра лицо, которое занимало эту должность в течение двух последовательных сроков легислатуры представительного органа. Деятельность членов Кабинета должна осуществляться в соответствии со Сводом принципов управления, политикой Правительства, принципом коллективной ответственности (статья 36 Конституции).

Согласно статье 36 Конституции Губернатор должен по совету Премьер-министра возложить на министров ответственность за реализацию соответствующих направлений деятельности Правительства.

На заседаниях Кабинета председательствует, насколько это возможно, Губернатор. При его отсутствии, заседания Кабинета проводят Премьер-министр или другие министры, кандидатуры которых определяет

Губернатор, основываясь на предложениях Премьера (статья 39 Конституции).

Данный подход не является общепринятым для заморских территорий Великобритании. Так, функции председателя Кабинета Бермудских островов осуществляет Премьер-министр (статья 66 Конституции Бермудских островов).

Предусмотрен институт отставки Премьер-министра. Статья 33 Конституции устанавливает, что решение об отставке принимается Губернатором в случае выражения недоверия большинством членов Палаты Собраний. Вместе с тем Губернатор вправе не согласиться с мнением Палаты Собраний и после проведения консультаций с Премьер-министром принять решение о ее роспуске.

Должность министра становится вакантной при утрате статуса члена Палаты Собраний, назначении Премьер-министра, избранные на дополнительных выборах, подтверждения факта нарушения Кодекса поведения лиц в публичной жизни, а также требований, установленных к регистрации интересов, отсутствия более трех раз на заседаниях Кабинета без получения предварительного разрешения Губернатора (для Премьер-министра), Премьер-министра (для министров), отмены назначения министра Губернатором по совету Премьер-министра. Также министр вправе уйти в отставку по собственной инициативе (статья 34 Конституции).

3. Выводы и предложения

Особое место в конституционной системе органов власти Теркс и Кайкос занимает Губернатор, осуществляющий координацию и контроль реализации местными властями функций по управлению территорией. При этом наращивание влияния Губернатора, как представителя британской короны,

сдерживают институты Премьер-министра и Палаты Собрания островов.

Однако, недостаточно тщательно регламентированы компетенции местных публичных органов власти и Губернатора. В отличие от Великобритании, Конституция островов Теркс и Кайкос – 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 конкретизация предметов их ведения и полномочий представляется закономерной.

В Конституции не уточняются основания и порядок согласования позиций по вопросу о роспуске Палаты Собрания. При проведении консультации Премьер-министра и Губернатора по вопросу о роспуске представительного органа рационально участие Спикера и Лидера оппозиции. В свою очередь, при рассмотрении вопроса об отправлении в отставку Кабинета при выражении парламентом вотума недоверия обоснованно участие Премьер-министра.

Также в Конституции не конкретизированы содержание и порядок организации и проведения согласительных процедур, не определены основания рассмотрения вопросов об отставке Кабинета, досрочном роспуске Палаты Собрания, критерии принятия таких решений, что представляется не вполне удачным подходом институционализации режима функционирования системы публичных органов власти.

Не предусмотрены механизмы представительства Кабинета в Правительстве

Великобритании. На наш взгляд, такой подход оказывает деструктивное воздействие на возможности выражения позиций Теркс и Кайкос на уровне Соединенного Королевства. В данном аспекте заслуживает внимания опыт конституционного регулирования статуса заморских территорий Нидерландов, в соответствии с которым министры, представляющие Нидерландские Антильские острова и Арубу, включены в состав Правительства. Кроме того, парламентские органы указанных заморских территорий информируют Парламент Нидерландов о своем мнении по законопроектам, касающимся всего Королевства [15, с.84].

Для повышения эффективности взаимодействия по вопросам законодательной деятельности рационально было бы на конституционном уровне установить порядок представления Палатой Собрания в Палату Общин Великобритании информации о своем мнении по законопроектам, касающимся всего Королевства, а также предусмотреть направление нижней палатой британского парламента проектов правовых актов, затрагивающих интересы Содружества, в адрес заморских территорий.

На конституционном уровне островов Теркс и Кайкос также можно было бы определить порядок организации и проведения консультаций с публичными органами власти заморской территории по вопросам, затрагивающим ее интересы, предусмотреть референдарные механизмы участия населения островов в рассмотрении и решении вопросов публичного характера, включая вопросы досрочного прекращения полномочий отдельных категорий должностных лиц.

Библиография:

1. Peoples of the Americas. Peru-Turks and Caicos Islands. Vol. 8. 1999.
2. Contact Englishes of the Eastern Carribean. Edited by Michael Aceto and Jeffry P. Williams. Amsterdam, Philadelphia. 2003.

3. Ian Hendry, Susan Dickson. *British Overseas Territory Law*. Oxford and Portland, Oregon. 2011.
4. Страны и народы: Науч.-попул. геогр.-этногр. изд. в 20-ти т. Америка. Общий обзор Латинской Америки. Средняя Америка. / Редкол.: В.В. Вольский, Я.Г. Машбиц и др. М., Мысль. 1983.
5. The Montserrat Constitution Order 2010 URL: www.constitution.gov.ms/wp-content/uploads/2010/11/monstitution-order-oct-2010.pdf. (дата обращения 07.09.2016)
6. The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. URL: www.official-documents.gov.uk. (дата обращения 07.09.2016)
7. Overseas Territories. Seventh Report of Session 2007-08. Volume 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)
8. 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)
9. The Cayman Islands Constitution Order 2009. URL: faolex.fao.org/docs/pdf/cay117254.pdf. (дата обращения 07.04.2016)
10. Statement of Governance Principles. URL : www.tcweeklynews.com/statement-of-governance-principles-p3885-1.htm (дата обращения 07.09.2016).
11. Anguilla Constitution Order 1982. URL: <http://www.gov.ai/dg/documents/Anguilla%20Constitution%20Order%201982.pdf> (дата обращения 22.12.2015)
12. The Constitution of Gibraltar 2006. // URL: www.gibraltarlaws.gov.gi/constitution/Gibraltar (дата обращения 07.09.2016)
13. Информация о Решении ЕСПЧ от 16.10.2012 по делу «Мисик (Misick) против Соединенного Королевства» (жалоба N 10781/10) По делу обжалуется нарушение права на участие в общественной жизни в качестве политического деятеля, которое не охватывается правом на уважение личной жизни. Жалоба признана неприемлемой // «Бюллетень Европейского Суда по правам человека», 2013, N 3.
14. 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 07.09.2016)
15. Голландская правовая культура / Отв. ред. В.В. Бойцова и Л.В. Бойцова. М., Изд-во «Легат», 1998.
16. Г. Г. Шинкарецкая *Международное право и мирное урегулирование // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations*. 2011. № 3.

References (transliterated):

1. Peoples of the Americas. Peru-Turks and Caicos Islands. Vol. 8. 1999.
2. Contact Englishes of the Eastern Carribean. Edited by Michael Aceto and Jeffry P. Williams. Amsterdam, Philadelphia. 2003.
3. Ian Hendry, Susan Dickson. *British Overseas Territory Law*. Oxford and Portland, Oregon. 2011.
4. Страны и народы: Науч.-попул. геогр.-этногр. изд. в 20-ти т. Америка. Общечий обзор Латинской Америки. Средняя Америка. / Редкол.: В.В. Вол'ский, Я.Г. Машбиц и др. М., Мысль. 1983.
5. The Montserrat Constitution Order 2010 URL: www.constitution.gov.ms/wp-content/uploads/2010/11/monstitution-order-oct-2010.pdf. (дата обращения 07.09.2016)
6. The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. URL: www.official-documents.gov.uk. (дата обращения 07.09.2016)
7. Overseas Territories. Seventh Report of Session 2007-08. Volume 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)
8. Информација о Решении ЕСПЧ от 16.10.2012 по делу “Misick (Misick) protiv Soedinennogo Korolevstva” (zhaloba N 10781/10) Po delu obzhaluetsya narushenie prava na uchastie v obshchestvennoy zhizni v kachestve politicheskogo deyatelya, kotoroe ne okhvatyvaetsya pravom na uvazhenie lichnoy zhizni. Zhaloba priznana nepriemlemoi // “Byulleten’ Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka”, 2013, N 3.

9. 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) (data obrashcheniya 07.09.2016)
10. Gollandskaya pravovaya kul'tura / Otv. red. V.V. Boitsova i L.V. Boitsova. M., Izd-vo «Legat», 1998.
11. G. G. Shinkaretskaya Mezhdunarodnoe pravo i mirnoe uregulirovanie // Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations. 2011. № 3.