

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ОСТРОВОВ СВЯТОЙ ЕЛЕНЫ, ВОЗНЕСЕНИЯ, ТРИСТАН-ДА-КУНЬЯ КАК ЗАМОРСКОЙ ТЕРРИТОРИИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

ИРХИН Игорь Валерьевич, доцент кафедры конституционного и муниципального права Кубанского государственного университета, кандидат юридических наук

350040, Россия, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149

E-mail: dissertacia@yandex.ru

В настоящей статье дается общая конституционная характеристика статуса заморских территорий Великобритании. Обозначены направления взаимодействия Великобритании и заморских территорий. Сформулирован вывод о гибкости и качественной дифференциации конституционно-правовых подходов организации политико-территориального устройства Великобритании. Политико-территориальные отношения между Великобританией и рассматриваемой заморской территорией предлагается квалифицировать как унитарные с элементами федерализма. Обосновывается актуальность вопроса конституционной конкретизации компетенции губернатора островов Святой Елены, Вознесения, Тристан-да-Кунья. В целях обеспечения более полного учета интересов населения заморской территории рассматривается проблема отсутствия в конституции норм о назначении администраторов на острова Вознесения и Тристан-да-Кунья с учетом мнения формируемых выборным путем Советов. Аргументируется позиция о целесообразности конституционного закрепления форм и порядка учета интересов островов Святой Елены, Вознесения и Тристан-да-Кунья в Правительстве Королевства, а также при рассмотрении Парламентом Великобритании законодательных актов по вопросам, касающимся всего Содружества.

Ключевые слова: Великобритания, заморские территории, остров Святой Елены, остров Вознесения, остров Тристан-да-Кунья, конституция, публичные органы власти, федерализм, партнерство, губернатор, администратор, Совет.

THE FOUNDATIONS OF THE CONSTITUTIONAL STATUS OF THE ISLANDS OF SAINT HELENA, ASCENSION, TRISTAN DA CUNHA AS AN OVERSEAS TERRITORY OF THE UK

I. V. IRKHIN, associate professor of the Kuban State University, candidate of legal sciences

149, Stavropolskaya st., Krasnodar, Russia, 350040

E-mail: dissertacia@yandex.ru

This article gives general characteristic of the constitutional status of the overseas territories of the UK, show the directions of cooperation between the UK and the overseas territories. The author has made some conclusions on the flexibility and quality differentiation of constitutional and legal approaches of the organization of the political-territorial structure of the UK. The political and territorial relations between the UK and relevant overseas territory were proposed to classify as unitary with the elements of federalism. The author has confirmed the actuality of the question of the constitutional concretization of the competences of the Governor of St. Helena, Ascension Island, Tristan da Cunha. In order to provide a more complete account of interests of population of the overseas territories was raised the problem of the lack of constitutional provisions on the appointment of the Administrators on Ascension Island and Tristan da Cunha with the opinion formed by elected Councils. The position on the advisability of the constitutional consolidation of the form and order of consideration of the interests of the Islands of Saint Helena, Ascension Island and Tristan da Cunha in the government of the Kingdom, as well as when considering the UK Parliament of legislative acts on issues relating to the whole Commonwealth was argued.

Keywords: UK, overseas territory, Saint Helena, Ascension Island, Tristan da Cunha, Constitution, public authorities, federalism, partnership, Governor, Administrator, Council.

DOI: 10.12737/24296

Общая конституционная характеристика статуса заморских территорий. После Второй мировой войны большинство британских колоний и доминионов стали независимыми государствами на правах членов Содружества. Население ряда небольших территорий, таких как острова Святой Елены, Вознесения, Тристан-да-Кунья, по причинам необходимости пролонгации оказания им поддержки со стороны Королевства выразило желание сохранить связь с Империей. В других случаях заморские

территории остались в составе Британской империи как военные базы, имеющие стратегическое значение.

На сегодняшний день имеются несколько заморских территорий Соединенного Королевства: Ангилья, Бермудские острова, Британские Виргинские острова, Каймановы острова, Фолклендские острова, Гибралтар, Монтсеррат, острова Питкэрн, острова Святой Елены, Вознесения, Тристан-да-Кунья, острова Теркс и Кайкос, Британская антарктическая территория, Британская территория в Индийском океане.

не, Южная Георгия и Южные Сандвичевы острова, Акротири и Декелия на Кипре.

Заморские территории Великобритании входят в состав Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, рассматриваются в качестве его неотъемлемых частей, в отношении которых действуют диверсифицированные правовые режимы с распространением британского суверенитета¹.

Данные территории существенным образом различаются. Так, Бермудские острова считаются одним из наиболее богатых регионов, а остров Святой Елены нуждается в постоянном финансировании из бюджета Великобритании.

Британская антарктическая территория расположена на площади 1 709 400 кв. км с населением 250 человек, Южная Георгия и Южные Сандвичевы острова охватывают территорию в 3903 кв. км с населением 30 человек. В свою очередь, территория Бермудских островов составляет 53,2 кв. км с населением 64 237 человек, Британская территория в Индийском океане насчитывает 3 тыс. человек на 60 кв. км.

Бывший 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 экономикой².

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 этой сфере³.

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 о заморских территориях 2012 г.⁴ указывается, что Соединенное Королевство стремится

обеспечить защиту территорий и народов от внешних угроз, а также права на самоопределение; Соединенное Королевство 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 безопасности⁵.

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

В сфере организации и осуществления управления территориями Великобритания 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 область прав человека, верховенства закона и интеграции в рамках общественной жизни⁶.

Народы заморских территорий являются гражданами (подданными) Великобритании. В Акте о британских заморских территориях⁷ 2002 г. определено, что гражданство британских заморских территорий приобретает любое лицо, которое до вступления в силу указанного Акта состояло в гражданстве британских заморских территорий; являлось гражданином Великобритании по рождению в соответствии с Актом о британском гражданстве 1981 г., в том числе состояло в гражданстве британских заморских территорий по рождению или одновременно являлось гражданином Великобритании и заморских территорий, при этом лицо приобрело гражданство Великобритании по рождению.

Конституционные основы статуса островов Святой Елены, Вознесения и Тристан-да-Кунья. Уникальное географическое положение, относительно невысокая численность постоянно проживающего населения, а также конституционная персонификация статуса рассматриваемой территории предопределяют актуальность постановки вопросов ее места в политико-территориальной организации Великобритании.

1. Конституционная характеристика статуса островов Святой Елены, Вознесения и Тристан-да-

¹ См.: The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. P. 14. URL: www.official-documents.gov.uk.

² The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. P. 5.

³ Ibid. P. 6.

⁴ Ibid.

⁵ The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. P. 8.

⁶ Ibid. P. 9.

⁷ British Overseas Territories Act 2002. URL: www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/8/contents.

Кунья в составе Великобритании. Остров Святой Елены находится в Атлантическом океане в 1800 км к западу от Африки (население около 4,3 тыс. человек). Остров Вознесения расположен посередине между Африкой и Южной Америкой, в 1600 км от африканского побережья (население около 700 человек). Остров Тристан-да-Кунья представляет собой архипелаг, в состав которого входят необитаемые острова Гоф, Найтингейл и некоторые другие. Данная территория считается одним из самых удаленных обитаемых островов (население около 300 человек) на Земле — в 2816 км от ЮАР, 3360 км от Южной Америки, 2161 км к югу от острова Святой Елены.

О. И. Крассов указывает, что правовая система острова Святой Елены основана на английском праве. На острове также действуют местные законы: ордонансы и подзаконные акты. При разрешении вопросов, которые не урегулированы в местном праве острова Святой Елены, применяется английское право. Ордонансы 2005 г. № 10 и 2007 г. № 4 об английском праве (применении) распространяют действие английского общего права и английских статутов, которые действовали в Англии на 1 января 2006 г., на территорию острова Святой Елены. Однако эти статуты применяются с учетом изменений и дополнений в целях их действия применительно к местным условиям⁸.

Дополнительно отметим, что первостепенное значение с точки зрения юридической силы на спектр регулируемых правоотношений имеют международные конвенции и соглашения о правах человека, затем акты парламента Великобритании и королевские приказы в Совете (Orders in Council), Конституция острова Святой Елены, решения местных органов власти (правила, процедуры, постановления и т. д.). На других островах градация правовых актов по юридической силе является идентичной.

В 2009 г. была принята Конституция⁹ данных территорий. Указанный акт аннулировал ранее действовавшую Конституцию 1988 г., которая к тому времени утратила свою актуальность во многих аспектах. Так, в Конституции 1988 г. острова Вознесения, Тристан-да-Кунья назывались зависимыми территориями; между тем дефиниция «зависимые территории» была заменена на «заморские территории» в соответствии со ст. 1 Акта о Британских заморских территориях 2002 г.

Также Конституция 2009 г. является более полной по кругу регулируемых правоотношений, в частности, в ней конкретизирован институт губернатора, имеется Билль о правах, предусмотрены гарантии справедливого правосудия.

Конституция состоит из трех глав, включающих 234 статьи, предусматривает варианты клятв верности, порядок работы комитетов Совета острова Святой Елены. Каждая глава посвящена соответствующим островам. Главы начинаются с положений о ценностях партнерства, прав и свобод личности, системы органов власти.

По мнению бывшего министра иностранных дел Великобритании К. Брайанта, «новая Конституция позволяет обеспечить большую ясность функций, реализуемых институтами трех островов»¹⁰. Британский ученый Д. Ж. Х. Бадли указывает, что «Конституция 2009 г. предусматривает надежные (strong) гарантии основных прав человека и права на политическое самоопределение»¹¹.

Конституция заморской территории принята от имени ее народов по согласованию с Правительством Великобритании.

В преамбуле данного акта зафиксировано, что народы островов Святой Елены, Вознесения, Тристан-да-Кунья, желая подтвердить свою верность Великобритании, ее правительству и Короне, признавая, что все народы имеют право на самоопределение, в силу которого они свободно устанавливают политический статус и свободно обеспечивают экономическое, социальное и культурное развитие, стремясь к управлению во взаимодействии с Соединенным Королевством на основе взаимных обязательств и ответственности, к продвижению и защите фундаментальных прав и свобод человека, решили построить стабильное будущее островов на основе данной Конституции.

В Великобритании сохраняется влияние доктрины суверенитета Парламента. Акты Парламента Великобритании вступают в силу после их утверждения Королевой по совету и с согласия Лордов Духовных и Светских, а также Палаты общин в соответствии с их полномочиями.

По нашему мнению, закрепление в Конституции островов Святой Елены, Вознесения, Тристан-да-Кунья дефиниций о принятии данного акта народом по согласованию с Великобританией, а также формализация конституционных отношений в едином целостном документе указанной заморской территории характеризуют гибкость и качественную дифференциацию конституционно-правовых подходов организации политико-территориального устройства Великобритании.

Согласно Белой книге стержнем организации и осуществления политико-территориальных отношений между Великобританией и территориями является сохранение единого подхода, в соответствии с ко-

⁸ См.: Крассов О. И. Земельное и имущественное право в странах общего права: монография. М., 2015.

⁹ The Constitution of St. Helena, Ascension and Tristan da Cunha. URL: www.sainthelena.gov/sh.

¹⁰ Press Release: a New Constitution for St. Helena, Ascension and Tristan da Cunha. URL: sartma.com/art_6721_SA-93_1.html.

¹¹ Bodley J. H. Cultural Anthropology: Tribes, States and Global System. 5th ed. Lanham, 2011. P. 514.

торым полномочия избранных правительств территорий в максимально возможной степени будут соответствовать позиции Королевства о суверенитете¹².

В статье 2 Конституции островов Святой Елены, Вознесения, Тристан-да-Кунья указано, что взаимоотношения между островами, островами и 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 островов Святой Елены, Вознесения и Тристан-да-Кунья, обеспечение международного мира и безопасности, права на индивидуальную и коллективную самозащиту.

Между тем в Конституции указанные принципы не получили развернутого отражения. Так, в этом документе отсутствует комплексное правовое регулирование порядка и форм взаимодействия Великобритании и заморских территорий как субъектов административно-территориального и политико-правового пространства. Конституционный акт регламентирует лишь отдельные аспекты участия британского монарха и правительства по вопросам назначения губернатора, реализации им полномочий, замещения должности иным лицом в период отсутствия губернатора, недопустимости принятия правовых актов, противоречащих установленным в Конституции принципам взаимоотношений и т. д.

Представляется, что в целях минимизации рисков возникновения споров по вопросам разграничения компетенции между Великобританией и островами Святой Елены, Вознесения и Тристан-да-Кунья указанный блок правоотношений целесообразно было бы урегулировать в Конституции. Заметим, что в конституциях ряда других заморских территорий (Бермудские острова, Питкэрн, Теркс и Кайкос) не содержится положений о принципах организации их политико-территориальных взаимоотношений с Великобританией, что также представляется существенным пробелом сферы конституционного регулирования.

В Конституции островов Святой Елены, Вознесения, Тристан-да-Кунья взаимоотношения между Великобританией и заморскими территориями именуется партнерством¹³.

Как представляется, данный термин не отражает реальную правовую природу данных отношений, поскольку партнерство предполагает взаимодействие (сотрудничество) на основе презюмируемой самостоятельности статуса участвующих в нем сто-

рон для достижения взаимовыгодных целей. В случае с заморскими территориями режим суверенитета Королевства, который является базисом при квалификации партнерства, исключает их самостоятельность, поскольку суверенитет неизбежно поглощает партнерские отношения, нивелируя его качественные признаки.

Кроме того, Конституция была принята при решающем участии и одобрении ее Великобританией, инструменты осуществления контроля исполнения Конституции сосредоточены в ведении губернатора, назначаемого Королевой. При этом на островах созданы представительные и исполнительные органы, с учетом местных особенностей принимаются правовые акты, существует собственная символика, предусмотрен статус жителя, не идентичный британскому гражданству. С учетом изложенного в политико-территориальном аспекте отношения Великобритании и рассматриваемых заморских территорий в большей мере напоминают унитарные с элементами федерализма.

В аспекте подходов конституционного регулирования статуса заморских территорий прослеживается сходство политико-территориального устройства Великобритании и Нидерландов. В состав Королевства Нидерланды входят Нидерланды и их заморские территории — Аруба и Нидерландские Антильские острова. Конституции заморских территорий Нидерландов были приняты Правительством и Палатой представителей Нидерландов, голландский король — глава Королевства в каждой из двух «заморских территорий», вопросы внешней политики и обороны входят в компетенцию Правительства Королевства, независимость островов ограничена принципом поддержания единства Королевства, по вопросам внутреннего управления созданы аналогичные по структуре и компетенции публичные органы власти¹⁴.

В. И. Лафитский указывает, что «благодаря наличию заморских владений унитарный характер государственно-территориального устройства Нидерландов приобретает признаки федерализма»¹⁵. В. В. Бойцова и Л. В. Бойцова характеризуют правовую природу государственного устройства Королевства Нидерланды как федерацию либо как децентрализованное унитарное государство с элементами федерализма¹⁶.

Наличие общих конституционных характеристик политико-территориальной организации Королевства

¹⁴ См.: Голландская правовая культура / отв. ред. В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова. М., 1998. С. 84—88.

¹⁵ Андреева Г. Н., Белоусова О. В., Власов И. С. и др. Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Правовые системы Западной Европы / под ред. В. И. Лафитского. М., 2012. Т. 2.

¹⁶ См.: Голландская правовая культура / отв. ред. В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова. С. 84.

¹² См.: The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. P. 5.

¹³ Пункт 1 преамбулы Конституции островов Святой Елены, Вознесения, Тристан-да-Кунья.

Нидерланды и Великобритании в контексте регуляции статуса заморских территорий свидетельствует о наличии общих закономерностей, принципиально не исключающих наличие единообразных подходов конституционной квалификации статуса данных типов государственных образований.

2. *Конституционная регуляция прав и свобод личности: проблемы ментальной адаптации международных стандартов прав человека и основных свобод.* Конституция заморской территории островов Святой Елены, Вознесения и Тристан-да-Кунья включает обширный перечень прав и свобод личности, преимущественно основанных на положениях Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (защита права на жизнь, защита от бесчеловечного обращения, рабства и принудительно-го труда, защита права на личную свободу и т. д.).

В Белой книге заморских территорий указано, что уровень демократических стандартов прав и свобод человека и гражданина в заморских территориях должен соответствовать британскому образцу. Локальная правовая система также должна быть организована как краеугольный камень демократического общества¹⁷.

Вместе с тем необходимыми условиями обеспечения реализации конституционно декларированных демократических стандартов являются эффективная правовая организация и надлежащее осуществление уполномоченными органами власти функций по охране (защите) прав и свобод личности, а также воплощение указанных категорий в парадигме правовой культуры социума.

Между тем в 2013 г. общественности стало известно содержание доклада, в котором отражены факты насилия в отношении несовершеннолетних, насилия в семье и сексуальной эксплуатации. Как отмечается в литературе, на островах Святой Елены и Вознесения установлены в качестве нормы факты признания сексуализации несовершеннолетних, а сексуальное насилие и жестокость, по заверению медицинских работников острова Святой Елены, являются типичными. Данная информация не была представлена на всеобщее обозрение, что, по мнению специалистов, связано с возможными рисками британской политики по преобразованию острова Святой Елены в объект международного туризма и повышению его финансовой самостоятельности¹⁸.

Губернатор острова Святой Елены по данному вопросу пояснил: «Мы открыты и в полной мере взаи-

модействуем 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»¹⁹.

В отчете Министерства иностранных дел Великобритании 2013 г. для ООН было указано на «отсутствие доказательств сексуальной эксплуатации». В 2015 г. Министерством иностранных дел Великобритании информация о фактах насилия была подтверждена и направлена в ООН²⁰.

Известный американский правовед Л. Фридмэн указывал, что «в 1930-х годах группа ученых посетила остров Тристан-да-Кунья с целью изучения животного мира и общественной жизни. Обществоведы, находившиеся в составе этой группы, были поражены, увидев, насколько законопослушно местное население. Никто не мог вспомнить случая, когда какое-либо серьезное преступление было бы совершено на острове. Что заставляет людей на острове следовать существующим кодексам поведения? Сразу приходит мысль: островитяне не имели иного выхода. Они были заперты на своем острове без надежды на побег; они полностью зависели друг от друга в смысле совместной жизни и поддержки. Жизнь на острове была абсолютно «прозрачной»; любой житель острова был абсолютно беззащитен перед дремлющим оком сообщества»²¹.

Как показали результаты исследования, уникальные социальные, экономические, географические особенности таких территорий в настоящее время не являются условием, исключающим деструктивное восприятие социумом универсальных ценностных категорий прав и свобод личности.

В 2016 г. Правительство Великобритании планировало завершить строительство аэропорта острова Святой Елены и тем самым стимулировать интерес туристов к острову, снизить нагрузку на налогоплательщиков Великобритании. Завершение строительства указанного объекта играет не только особую роль в развитии туристских отношений, но и способствует интенсификации взаимодействия острова с внешним миром по всем направлениям. В указанных условиях необходимо принятие мер, направленных на повышение гарантий фактической реализации и защиты прав и свобод личности.

¹⁷ См.: The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. P. 5.

¹⁸ См.: 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.

¹⁹ Ibid.

²⁰ См.: Violent and Brutal: UK Foreign Office Admits Cover-Up in St. Helena Child Abuse Scandal. URL: <https://www.rt.com/uk/219915-child-abuse-st-helena>.

²¹ Фридмэн Л. Введение в американское право. М., 1993. С. 30—31.

Режим законности и правопорядка, обеспечиваемый надлежащей организацией и функционированием органов публичной власти, в том числе правоохранительным блоком, имеет решающее значение в вопросах предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, тем более в такой социально значимой и уязвимой сфере общественных отношений, как защита прав несовершеннолетних. Личный состав полиции острова Святой Елены, включая пожарных, спасателей, сотрудников иммиграционного и административного подразделений, составляет 63 штатных единицы при населении около 4300 человек²².

Целесообразно было бы усиление присутствия Великобритании на островах, в том числе путем увеличения численности сотрудников полиции, применения механизмов назначения сотрудников правопорядка из других территорий Содружества; апробация практики ротации, проведения регулярных проверок условий и причин, способствующих возникновению и рецидиву правонарушений; организация системной просветительской работы.

3. *Основы конституционного устройства системы публичных органов власти на острове Святой Елены.* Представителем Короны на островах является губернатор острова Святой Елены, назначаемый Королевой Великобритании (ст. 26 Конституции).

Исполнительная власть на острове Святой Елены принадлежит британскому монарху, а ее осуществление возложено на губернатора и назначаемых им администраторов на островах, а также иных должностных лиц, подчиненных Королеве и губернатору (ст. 34 Конституции).

Согласно ст. 44 Конституции губернатор несет ответственность за работу Правительства острова Святой Елены. Губернатор определяет общие направления и осуществляет политический контроль работы подразделений Правительства по следующим вопросам: оборона, внешние отношения, внутренняя безопасность, включая полицию, отправление правосудия, финансы, судоходство. Также губернатор решает вопросы помилования, отсрочки применения наказания, вправе изменить наказание на более мягкий вид, назначает администраторов на острова Вознесения и Тристан-да-Кунья.

На острове действует Исполнительный совет, в состав которого входят пять избираемых членом Законодательного совета, три члена *ex officio* (главный секретарь, финансовый секретарь, генеральный прокурор). В период отсутствия или болезни постоянных членом Совета их могут замещать временные члены, назначаемые губернатором (ст. 35 Конституции). Срок полномочий Совета составляет два года, председательствовать на заседаниях Совета должен губернатор.

В соответствии со ст. 34 Конституции губернатор при осуществлении своих полномочий должен действовать в соответствии с рекомендациями Исполнительного совета.

Губернатор не обязан консультироваться с Исполнительным советом и действовать в соответствии с его рекомендациями только по следующим вопросам: 1) оборона, внешние сношения, международные финансовые услуги, внутренняя безопасность, включая полицию; 2) кадровые вопросы в сфере публичной службы; 3) вопросы, возложенные на губернатора Конституцией или указаниями монарха; 4) вопросы, прямо или косвенно изъятые из сферы консультаций с Исполнительным советом, и др. В этом случае любой член Исполнительного совета имеет право представить свои мнения министру иностранных дел Великобритании. Любой закон, принятый губернатором, может быть отменен Королевой через министра иностранных дел. Данный вопрос одинаковым образом урегулирован применительно к островам Вознесения и Тристан-да-Кунья.

Легислатура острова Святой Елены представлена Королевой Великобритании и избираемым на четыре года Законодательным советом. Указанный Совет состоит из спикера, вице-спикера, 12 избираемых членом, трех членом *ex officio* — главного секретаря, финансового секретаря и генерального прокурора (ст. 48 Конституции).

Статья 50 Конституции определяет, что члены Законодательного совета избираются тайным голосованием по системе всеобщего избирательного права лицами, зарегистрированными в списке избирателей по единому избирательному округу острова Святой Елены. Легислатура вправе принять решением о создании двух и более избирательных округов с разделением списков избирателей согласно численности избирательных округов.

Членом Законодательного совета не может быть лицо, которое: приняло верность, выразило повиновение, принадлежность к другому государству или его территории, признано банкротом, имеет психическое заболевание. Также статус члена Совета не имеет права приобрести лицо, в отношении которого исполняется наказание в виде тюремного заключения сроком на 12 и более месяцев, дисквалификация за нарушения законодательства о выборах. Кроме того, членами Совета не могут быть лица, состоящие на государственной службе, судьи, работники аппарата суда, а также лица, имеющие отношение к выборам, в том числе уполномоченные на составление и проверку списка избирателей (ст. 49 Конституции).

Легислатура острова Святой Елены осуществляет законодательное регулирование в целях мира, порядка и надлежащего управления (ст. 60 Конституции).

В структуре Законодательного совета образуются комитеты. Председатели и члены комитетов назначаются губернатором (ст. 56 Конституции). В состав

²² Official site St. Helena Government. URL: www.sainthelena.gov.sh/police.

комитетов входят все его члены, а также иные лица, в отношении которых губернатором по согласованию с председателем комитета принято решение об их назначении. В год должно быть проведено не менее трех заседаний. Кворум для принятия решения составляет семь человек.

Генеральный прокурор острова Святой Елены назначается губернатором. Указанное должностное лицо является членом Законодательного и Исполнительного советов без права голосования, а также имеет статус главного советника губернатора, комитетов Советов и всех правительственных учреждений (ст. 46 Конституции). Генеральный прокурор вправе возбуждать и осуществлять уголовное преследование против любого лица до разрешения вопроса судом в связи с совершением преступления; прекращать производство по уголовным делам до принятия судом решения; продолжать расследования по уголовным делам, возбужденным иными должностными лицами или органами.

Полномочия генерального прокурора распространяются на острова Вознесения и Тристан-да-Кунья.

Судебную власть на островах Святой Елены, Вознесения и Тристан-да-Кунья осуществляют Верховный суд и Апелляционный суд. Согласно ст. 82 Конституции Верховный суд исполняет свои полномочия в целях проведения в жизнь законов. Председатель Верховного суда и президент Апелляционного суда назначаются губернатором.

4. Основы конституционного устройства системы публичных органов власти на островах Вознесения и Тристан-да-Кунья. Исполнительная власть на острове Вознесения принадлежит Королеве, которая осуществляет ее непосредственно через губернатора, администратора острова и иных должностных лиц, подчиненных губернатору (ст. 148 Конституции).

В целях представительства интересов губернатора и осуществления контроля деятельности органов власти острова Вознесения назначается администратор (ст. 148 Конституции).

Выборным путем формируется Совет острова, который по согласованию с администратором осуществляет функции управления. Он состоит из пяти или семи членов, в зависимости от числа кандидатов, участвовавших в выборах. На заседаниях Совета председательствует администратор. В настоящее время в состав Совета входят пять членов. Кандидаты для участия в выборах должны быть не младше 21 года, иметь британское гражданство или гражданство заморских территорий, либо обладать статусом жителя острова не менее 12 месяцев до участия в выборах.

На остров Тристан-да-Кунья назначается администратор, который осуществляет функции представительства губернатора. Исполнительные полномочия осуществляются Королевой Великобритании через губернатора непосредственно либо через админи-

стратора острова и других подчиненных губернатору служащих (ст. 213 Конституции).

Совет острова возглавляет администратор. В соответствии со ст. 214 Конституции Совет острова Тристан-да-Кунья формируется на три года и осуществляет свои функции по управлению в порядке, определенном законом²³.

Выводы и предложения. Проведенный анализ Конституции позволяет сделать вывод о наличии уникальной правовой системы на отдаленных территориях с незначительной численностью населения. Для разработки и реализации правовых актов создан представительный орган, исполнительные функции по реализации принимаемых нормативных правил осуществляют губернатор, администраторы и подчиненный им аппарат служащих, организована судебная система.

Качественные характеристики организации публичной власти на островах Вознесения и Тристан-да-Кунья сложно оценить ввиду недостаточности эмпирического материала.

Применительно к острову Святой Елены необходимо отметить, что взятый за основу подход по формированию органов власти, предполагающий возможность одновременного замещения должностей в органах, осуществляющих законодательные и исполнительные полномочия, создает риски возникновения конфликта интересов и узурпации властных полномочий. Более рациональной выглядит модель, в соответствии с которой предусмотрены действенные гарантии независимости правового статуса должностных лиц.

В целях обеспечения учета интересов островов Святой Елены, Вознесения, Тристан-да-Кунья в формировании и проведении Великобританией государственной политики целесообразно было бы определить формат представительства данной заморской территории в правительстве Королевства, а также регламентировать в Конституции порядок учета мнения территории при рассмотрении в парламенте Великобритании законодательных актов по вопросам, касающимся Содружества.

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 Королевства²⁴.

В существующей системе подходов конституционной регуляции статуса островов Святой Елены,

²³ Данный акт автору обнаружить не удалось.

²⁴ См.: Голландская правовая культура / отв. ред. В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова. С. 84.

Вознесения, Тристан-да-Кунья обширные полномочия губернатора создают неограниченные возможности для оказания этим должностным лицом решающего влияния на работу органов власти, в связи с чем представляется актуальным вопрос конкретизации компетенции представителя британской Короны.

Также в Конституции островов Святой Елены, Вознесения и Тристан-да-Кунья можно было бы закрепить положения, в соответствии с которыми администраторы островов Вознесения и Тристан-да-Кунья

должны назначаться с учетом мнения формируемых выборным путем Советов.

На конституционном уровне целесообразно было бы также установить 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.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Bodley J. H. *Cultural Anthropology: Tribes, States and Global System*. 5th ed. Lanham, 2011.
- Press Release: a New Constitution for St. Helena, Ascension and Tristan da Cunha. URL: sartma.com/art_6721_SA-93_1.html.
- The Overseas Territories. *Security, Success and Sustainability*. June 2012. URL: www.official-documents.gov.uk.
- Андреева Г. Н., Белоусова О. В., Власов И. С. и др. Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Правовые системы Западной Европы / под ред. В. И. Лафитского. М., 2012. Т. 2.
- Голландская правовая культура / отв. ред. В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова. М., 1998.
- Крассов О. И. Земельное и имущественное право в странах общего права: монография. М., 2015.
- Фридмэн Л. Введение в американское право. М., 1993.

