

# Основы конституционного статуса Монсеррата как заморской территории Великобритании

---

 **И.В. Ирхин**

доцент кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного университета, кандидат юридических наук. Адрес: 350088, Российская Федерация, Ростов-на-Дону, ул. Максима Горького, 88. E-mail: dissertacia@yandex.ru

---

 **Аннотация**

В статье указывается, что партнерство как форма взаимоотношений Великобритании и заморских территорий имеет вариативный и номинальный характер. Политико-территориальные отношения между Великобританией и рассматриваемой заморской территорией предлагается квалифицировать как унитарные с элементами федерализма. Проанализированы положения Конституции Монсеррата (2010) в части регламентации статуса Губернатора, Кабинета, Легислатуры. Подчеркивается, что особое место в конституционной системе органов власти Монсеррата занимает представитель британской короны наделенный набором полномочий, позволяющих при соблюдении установленных Конституцией условий принимать ключевые решения в сфере внутренней политики (созыв Кабинета, его отставка, роспуск Законодательной ассамблеи, правотворческие функции и др.). При этом предусмотрены механизмы предупреждения концентрации полномочий Губернатора. Так, значительная роль в формировании и реализации конституционного курса отведена Премьер-министру и Законодательной ассамблее, рекомендации которых в обычных условиях подлежат исполнению. Сформулированы тезисы, касающиеся дополнительной регламентации компетенции местных публичных органов власти Монсеррата и Губернатора, конкретизации содержания и порядка организации и проведения согласительных процедур, оснований рассмотрения вопросов об отставке Кабинета, досрочном роспуске Законодательной ассамблеи, уточнении критериев принятия таких решений, согласования позиций по вопросу о роспуске Законодательной ассамблеи. Рассматривается вопрос об обеспечении представительства Кабинета Монсеррата в Правительстве Великобритании путем включения в его состав соответствующих министров от территории. Также речь идет о направлении Законодательной ассамблеей заморской территории в Палату Общин Великобритании мнений по законопроектам, относящимся ко всему Королевству, и направления Палатой Общин проектов правовых актов, затрагивающих интересы Содружества, в адрес заморских территорий. Подчеркивается значение дополнительной регламентации в Конституции порядка консультаций с органами публичной власти заморской территории по вопросам, затрагивающим ее интересы, институционализации механизмов участия электората в рассмотрении и решении вопросов публичного характера посредством референдума, включая вопросы досрочного прекращения полномочий отдельных категорий должностных лиц.

---

 **Ключевые слова**

Великобритания, заморские территории, партнерство, монарх, Монсеррат, конституция, Губернатор, Кабинет, Законодательная ассамблея.

---

Библиографическое описание: Ирхин И.В. Основы конституционного статуса Монсеррата как заморской территории Великобритании // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 166–177.

JEL: K1; УДК: 342

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.1.166.177

## 1. 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, в том числе по причинам необходимости пролонгации оказания им бюджетной поддержки Королевством выразило желание сохранить связь с Империей. В других случаях заморские территории остались в составе Британской империи как военные базы, имеющие стратегическое значение.

Ныне у Соединенного Королевства 14 заморских территорий: Ангилья, Бермудские острова, Британские Виргинские острова, Каймановы острова, Фолклендские острова, Гибралтар, Монтсеррат, острова Питкэрн, Святой Елены, Вознесения, Тристанда-Кунья, Теркс и Кайкос, Британская антарктическая территория, Британская территория в Индийском океане, Южная Георгия и Южные Сандвичевы острова, Акротири и Декелия на Кипре. Данные территории существенным образом различаются по многим признакам. 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 1709400 кв. км. с населением от 250 до 3000 человек, Южная Георгия и Южные Сандвичевы острова охватывают территорию в 3903 кв. км с населением в 30 человек<sup>1</sup>. Территория Гибралтара составляет 6,5 кв. км с населением около 32000 человек, а Британская территория в Индийском океане насчитывает 3000 человек на 60 кв.км.

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 намерено видеть территории процветающими в партнерстве с сильной и стабильной местной экономикой<sup>2</sup>. Тогдашний 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 сфере<sup>3</sup>.

Взаимодействие Великобритании и заморских территорий осуществляется по следующим направлениям: создание диверсифицированных и устойчивых экономик, сокращение дефицита сектора публичных услуг, регулирование финансовой деятельности, защита биоразнообразия и природных ресурсов, поддержка частного сектора, профессиональных объединений и гражданского общества. Правительство Великобритании обеспечивает поддержку территорий в таких ключевых сферах общественной жизни, как образование, здравоохранение, занятость, культура и спорт.

Важным элементом организации взаимодействия Великобритании и заморских территорий является сотрудничество по вопросам безопасности. Так, в Белой книге о заморских территориях (2012) указывается, что Соединенное Королевство стремится обеспечить защиту территорий и народов от внешних угроз, а также право на самоопределение;

<sup>1</sup> На указанных территориях постоянного населения нет, речь идет о сотрудниках научных станций и членах экспедиций.

<sup>2</sup> The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. P. 5 [Электронный ресурс]: // URL: [www.official-documents.gov.uk](http://www.official-documents.gov.uk) (дата обращения: 10.10.2015)

<sup>3</sup> Ibid. P. 6.

Соединенное Королевство оказывает помощь территориям в защите 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 безопасности<sup>4</sup>.

В сфере организации и 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 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 жизни<sup>5</sup>.

Народы заморских территорий являются гражданами (подданными) Великобритании. В Акте о Британских заморских территориях (2002)<sup>6</sup> определено, что гражданство Британских заморских территорий приобретает любое лицо, которое до вступления в силу настоящего положения состояло в гражданстве Британских заморских территорий, являлось гражданином Великобритании по рождению в соответствии с Актом о британском гражданстве (1981), 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.

## 2. Конституционные основы статуса Монтсеррата

### 2.1. Конституционная характеристика статуса Монтсеррата в составе Великобритании

Остров Монтсеррат расположен в северной части Малых Антильских островов. Территория составляет 102 кв.км, а население около 5000 человек (2011 г.). Монтсеррат был открыт Колумбом в 1493 г., а британской колонией стал в 1632 г. Дважды Монтсеррат был захвачен Францией (1666–1688, 1782–1783). Окончательно колонией Королевства эта территория стала в 1783 г.<sup>7</sup>

Отдельное управление Монтсеррат получил в 1816 г. наряду с Антигуа и Барбадосом. В 1871 г. указанная территория была включена в состав Федерации Подветренные острова, после упразднения которой (в 1957 г.) Монтсеррат приобрел статус колонии в Вест-Индской Федерации, который сохранился до 1962 г. Наряду с Бермудскими островами<sup>8</sup> остров Монтсеррат является одной из старейших самоуправляющихся территорий Великобритании.

<sup>4</sup> The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. P. 8.

<sup>5</sup> Ibid. P. 9.

<sup>6</sup> British Overseas Territories Act 2002 [Электронный ресурс]: // URL : [www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/8/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/8/contents) (дата обращения: 10.10.2015)

<sup>7</sup> Henry I., Dickson S. British Overseas Territory Law. Oregon: Hart Publishing, 2011. P. 325.

<sup>8</sup> В 1612 г. Бермуды стали частью доминионов Вирджинской компании. В 1615 г. она продала права на острова Бермудской компании, которой от имени Короны была дарована Жалованная грамота для освоения островов. Компания была расформирована в 1684 г. и в этом же году Бермуды стали королевской колонией. См. подробнее: Crooker R. Bermuda. Philadelphia, 2002. P. 7.

В административно-территориальном отношении остров разделен на три прихода: Сент-Антони, Сент-Джорджес, Сент-Петер. В связи с извержением вулкана Суффриер-Хиллс в 1995 г. половина острова оказалась неподходящей для проживания, административный центр Плимут и некоторые деревни были уничтожены. В настоящее время населен только приход Сент-Петер, а фактической столицей является Брейдс.

В Монсеррате действует Конституционный приказ (2010)<sup>9</sup> (далее — Конституция), который включает преамбулу, 121 статью, варианты клятв верности и повиновения. При этом данный акт не содержит норм, регулирующих политико-территориальную организацию и порядок взаимоотношений с Великобританией (в Преамбуле имеется лишь упоминание о праве населения на самоопределение).

Устав ООН<sup>10</sup> определяет исходные начала квалификации отношений метрополий с самоуправляющимися территориями. Согласно ст. 73 члены ООН, которые несут или принимают ответственность за управление территориями, народы которых не достигли полного самоуправления, признают принцип, что 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 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, чем в отношении их метрополий, на общем принципе добрососедства, с надлежащим учетом интересов и благополучия остального мира в делах социальных, экономических и торговли.

Согласно Белой книге заморских территорий между Великобританией и заморскими территориями существуют партнерские отношения<sup>11</sup>. При этом партнерство имеет вариативный характер и, наш взгляд, 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<sup>12</sup>.

Острова Питкэрн являются заморской территорией Великобритании в Тихом океане, где на 56 кв.м. постоянно проживает 48 человек. Общая численность населения составляет 56 человек за счет приглашаемых из Новой Зеландии школьного учителя, врача, полицейского, социального работника. Снабжение осуществляется морским транспортом из Новой Зеландии ежеквартально. Большинство населения Питкэрна занимается изготовлением поделок, их сбытом, а также участвует в деятельности, осуществляемой органами власти острова. Великобритания и Питкэрн взаимодействуют в рамках Королевского общества защиты птиц в целях сохранения биоразнообразия<sup>13</sup>. Британская антарктическая территория, как и Южная Георгия и Южные Сандвичевы

<sup>9</sup> The Montserrat Constitution Order 2010 [Электронный ресурс]: // URL: [www.constitution.gov.ms/wp-content/uploads/2010/11/monstitution-order-oct-2010.pdf](http://www.constitution.gov.ms/wp-content/uploads/2010/11/monstitution-order-oct-2010.pdf) (дата обращения: 10.10.2015)

<sup>10</sup> Устав Организации Объединенных Наций // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

<sup>11</sup> The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. P. 7, 8, 9, 19.

<sup>12</sup> Ibid. P. 6.

<sup>13</sup> Ibid. P. 70, 107.

острова, не имеют постоянного населения. Приоритетами партнерских отношений постулируются организация управления территориями и охрана окружающей среды.

Таким образом, партнерство имеет ярко выраженный ассиметричный диверсифицированный характер, проявляющийся в аспекте принципиально различающихся подходов организации и осуществления взаимодействия Великобритании и заморских территорий. Кроме этого, в рамках этой модели партнерства не предполагается взаимодействия (сотрудничества) 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 заморских территорий квалифицируется в качестве базиса партнерства<sup>14</sup>, 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. Учитывая, 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. В свою очередь, правовой статус заморских территорий близок к статусу территориальной автономии.

## 2.2. Система публичных органов власти

### 2.2.1. Губернатор

По ст. 22 Конституции Монтсеррата Королева Великобритании назначает Губернатора, который осуществляет функции управления деятельностью правительства Монтсеррата согласно положениям Конституции и указаниям монарха. Необходимо отметить, что положения, устанавливающие порядок предварительных консультаций с властями заморской территории по кандидатурам Губернаторов, законодательно не закреплены, в связи с чем возникают трудности адаптации представителя Британской короны к локальным условиям.

Премьер-министр Каймановых островов в 2005–2009 годах Д.Тиббетс (в настоящее время — министр планирования, сельского хозяйства, жилищного строительства и инфраструктуры) по поводу консультаций при рассмотрении кандидатуры Губернатора отмечал справедливость введения данной процедуры. Он также указывал: «Если нас ставят в известность, что кандидат — хорошая личность, 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»<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Ibid. P. 14.

<sup>15</sup> Overseas Territories. Seventh Report of Session 2007–08. Vol. II. Foreign Affairs Committee. House of Commons. London, 2008. P. 1–2 [Электронный ресурс]: // URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/238697/7473.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238697/7473.pdf) (дата обращения: 10.10.2015)

Аналогичная позиция была выражена Премьер-министром Виргинских островов в 2007–2011 годах Р.О'Нилом. Он отмечает, что «между Губернатором и управляемыми всегда есть разногласия. Когда речь идет о назначении на пост Губернатора, нам даже не сообщают, что это за лицо, откуда оно, каков опыт его деятельности, из чего 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»<sup>16</sup>.

Доводы Д. Тиббетса и Р. О'Нила заслуживают поддержки. Предварительное обсуждение с местными властями кандидатур губернаторов целесообразно на всех заморских территориях.

Для оказания содействия реализации полномочий Губернатора через Министра иностранных дел Великобритании после консультаций с Премьер-министром из местных жителей назначается заместитель Губернатора (ст. 23 Конституции). Заместитель реализует отдельные переданные ему полномочия Губернатора, замещает его в период отсутствия, несет ответственность за организацию и управление публичной службой. При этом уточняется, что заместитель не может обладать функциями министра. В данном аспекте прослеживается сходство с Виргинскими (ст. 36 Конституции)<sup>17</sup> и Каймановыми островами (ст. 34 Конституции)<sup>18</sup>, основные конституционные акты которых предъявляют требования к назначению на должность заместителя губернатора — прежде всего, статус коренного жителя. На наш взгляд, такой подход способствует повышению уровню репрезентации интересов местного населения в деятельности британских властей, минимизирует риски узурпации полномочий Губернатором.

Статья 26 Конституции определяет традиционную для заморских территорий Великобритании формулу, в соответствии с которой Губернатор действует в соответствии с рекомендациями Кабинета. При этом конституционно установлен круг вопросов, относящихся к исключительной компетенции Губернатора, по которым он вправе не действовать по совету Кабинета. Это присуще всем заморским территориями и перечисленные в Белой Книге вопросы: внешняя политика, оборона, внутренняя безопасность, включая полицию, публичная служба (п. 1 ст. 39 Конституции). В специальный блок, в рамках которого Губернатор реализует дискреционные полномочия безотносительно к рекомендациям Правительства, выделен сектор международных финансовых услуг.

При этом установлено, что с предварительного разрешения Министра иностранных дел Великобритании все перечисленные вопросы (кроме сферы публичной службы) могут быть делегированы Премьер-министру и иным министрам. В обязательном порядке Губернатор делегирует министру полномочия в сфере внешних отношений Монсеррата в рамках Карибских региональных интересов.

Губернатор должен информировать Премьер-министра о реализации дискреционных полномочий (п. 1 ст. 39 Конституции, кроме вопросов публичной службы), а также предварительно консультироваться с Кабинетом. Данное правило не применяется, если, по мнению Губернатора, это необходимо в публичных интересах, либо вопрос является незначительным (*trivial*), или требует принятия незамедлительных мер. Также не подле-

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> The Virgin Islands Constitution Order 2007 [Электронный ресурс]: // URL: [www.bvi.org.uk/files/constitution 2007.pdf](http://www.bvi.org.uk/files/constitution%202007.pdf) (дата обращения: 09.03.2016)

<sup>18</sup> The Cayman Islands Constitution Order 2009 [Электронный ресурс]: // URL: [faolex.fao.org/docs/pdf/cay117254.pdf](http://faolex.fao.org/docs/pdf/cay117254.pdf) (дата обращения: 07.04.2016)

жат применению нормы о необходимости реализации Губернатором своих функций по совету Кабинета, если уполномоченный Британской короны действует в соответствии с указаниями Королевы, а также при осуществлении установленных законом функций, позволяющих действовать без совета Кабинета (ст. 39). Дополнительно отметим, что Губернатор не обязан действовать по совету Кабинета, если полагает, что необходимо обратиться к совету иных лиц или органов.

Губернатор уполномочен созывать заседания Кабинета, в том числе по просьбе Премьер-министра (ст. 43 Конституции); после консультаций с Премьером он вправе отложить заседания Законодательной ассамблеи или распустить ее (ст. 67), в любое время затребовать у соответствующего министра содействия или официальных документов, иной информации (ст. 39). Также Губернатор принимает решения о помиловании, но после консультации с Кабинетом и Комитетом по вопросам помилования (ст. 29).

### 2.2.3. Легислатура

По ст. 47 Конституции Легислатуру образуют Королева и Законодательная ассамблея, к функциям которых отнесено принятие законов для мира, порядка и надлежащего управления (ст. 71, 121). Срок полномочий Законодательной ассамблеи составляет пять лет (ст. 119). В ее состав входят 9 членов, назначаемых Губернатором, а также в статусе *ex officio*: Генеральный прокурор и Финансовый секретарь (ст. 48). Численность депутатов может быть увеличена при необходимости (ст. 48). Созывает Законодательную ассамблею Спикер (ст. 50).

Пассивным избирательным правом обладают «монтсерратцы», достигшие 21 года, зарегистрированные в качестве избирателей, находящиеся на территории острова непрерывно 12 месяцев в течение последних пяти лет непосредственно до выдвижения на выборах и имевшие день своего рождения «родителей-монтсерратцев» (ст. 51 Конституции).

Лишены пассивного избирательного права лица, выразившие верность, повинование иностранному государству или режиму, состоящие на публичной службе, занимающие должности в Верховном Суде, Апелляционном суде или магистратском суде. Также не имеют права быть избранными лица, объявленные банкротами, являющиеся стороной договорных обязательств с Правительством, а также те, кто выполняют функции, связанные с проведением выборов (в том числе составлением или пересмотром списков избирателей), лица, признанные душевнобольными. Не могут быть кандидатами лица, приговоренные к лишению свободы на срок свыше 12 месяцев, либо дисквалифицированные за совершение правонарушений, связанных с выборами. Активным избирательным правом обладают граждане (подданные) Соединенного Королевства, достигшие возраста 18 лет, проживающие на острове не менее 36 месяцев непосредственно до их регистрации в качестве избирателя.

Заседания Ассамблеи проводятся под председательством Спикера, который избирается из депутатов, не являющихся членами Кабинета (ст. 59, 60 Конституции). Для принятия решений необходимо участие шести депутатов, исключая председательствующего. Решения принимаются большинством голосов присутствующих на заседании членов ассамблеи. Председательствующий участвует в голосовании только в условиях равенства голосов (ст. 66). Конституция Монтсеррата устанавливает ограничения для Парламента в сфере рассмотрения финансовых законопроектов и актов по вопросам налогообложения, что обусловлено необходимостью согласования таких документов с Правительством (ст. 70).

Законопроекты направляются Губернатору, который должен объявить об их принятии, отклонении либо «оставлении» билля. Если билль одобрен Министером иностранных дел, Губернатор вправе «оставить» его, т.е. направить Королеве на предварительное рассмотрение, при условии несовместимости билля (по мнению Губернатора) с международными обязательствами Соединенного Королевства, возможности нанесения ущерба Королевским прерогативам и эффективности работы судебной системы или оказания влияния на вопросы, относящиеся к исключительной компетенции Губернатора (оборона, внешние сношения, регулирование международных финансовых услуг и т.д.), несоответствия Конституции.

Таким образом, предусмотрено два основных варианта вступления принятых законов в силу. В первом варианте их одобряет и подписывает Губернатор от имени Королевы Великобритании. Во втором — Королева выражает согласие с биллем через Министра иностранных дел, затем Губернатор его подписывает.

Любой одобренный Губернатором закон может быть отменен Королевой через Министра иностранных дел. При этом ни один закон не может быть аннулирован до истечения срока уведомления Губернатора Министером иностранных дел Великобритании о решении об отмене, так как у Ассамблеи должна быть возможность самостоятельно пересмотреть свое решение (ст. 76 Конституции).

Конституция наделяет Губернатора правомочиями по совету Премьер-министра распустить Законодательную ассамблею. Прочие условия роспуска не определены. В данном аспекте заслуживает внимания конституционный подход Бермудских островов. Согласно ст. 49 Конституции указанной заморской территории Губернатор вправе не распустить Парламент, если правительство Бермудских островов способно функционировать без принятия решения о роспуске, и роспуск Парламента не соответствует интересам островов<sup>19</sup>.

Указанный подход также не является оптимальным, поскольку не предусмотрен порядок и условия оценки способности Парламента функционировать без роспуска 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, так как способствует укреплению (поддержанию) ее стабильности.

Конституция Монсеррата предусматривает классический для британской правовой системы институт лидера оппозиции. Данное лицо назначается Губернатором из депутатов Законодательной ассамблеи, которое, по его мнению, обладает наибольшим авторитетом среди оппозиционно настроенных к Правительству членов парламента (ст. 69 Конституции).

В структуре Ассамблеи предусмотрены постоянные комитеты (не менее двух), в состав которых входят депутаты, не являющиеся членами Кабинета. В функции каждого комитета входит мониторинг деятельности Правительства. Подчеркивается, что в ассамблее должен быть сформирован Комитет публичных счетов (ст. 63 Конституции). Депутаты Законодательной ассамблеи вправе вносить билли, выступать с предложениями по их обсуждению, подавать петиции согласно Регламенту (ст. 70).

<sup>19</sup> Bermuda Constitution Order 1968 [Электронный ресурс]: // URL: [www.bermudalaws.bm/Laws/ConsolidatedLaws/BermudaConstitutionOrder1968.pdf](http://www.bermudalaws.bm/Laws/ConsolidatedLaws/BermudaConstitutionOrder1968.pdf) (дата обращения: 06.04.2016)

## 2.2.4. Кабинет

Исполнительная власть на Монтсеррате принадлежит британскому монарху, а ее осуществление возложено на Губернатора и подчиненных ему должностных лиц (ст. 31 Конституции). В целях общего руководства и контроля формируется Кабинет, который несет коллективную ответственность перед Законодательной ассамблеей (ст. 32) и состоит из Премьер-министра, трех министров и двух членов на правах *ex officio* — Генерального прокурора и Финансового секретаря. Состав Кабинета может быть расширен при увеличении численности депутатов Законодательной ассамблеи в порядке, установленном Конституцией (ст. 32). Для принятия решений необходимо участие трех членов Правительства, два из которых по должности должны быть министрами (ст. 42).

Премьер-министра назначает Губернатор из лиц, пользующихся наибольшей поддержкой Законодательной ассамблеи (ст. 33 Конституции). Министры назначаются Губернатором по совету Премьер-министра из членов Законодательной ассамблеи, один из которых должен быть назначен заместителем Премьер-министра. Их деятельность должна соответствовать политике Правительства, определяемой Кабинетом, и идее коллективной ответственности членов Кабинета за решения Правительства (ст. 39). В помощь министрам по рекомендации Премьер-министра Губернатор назначает парламентских секретарей из депутатов Ассамблеи (ст. 44).

Согласно ст. 38 Конституции Губернатор обязан возложить на министров ответственность за реализацию соответствующих направлений деятельности Правительства. Уточняется, что министры не могут обладать полномочиями по вопросам судебной системы и финансового аудита. Кроме того, полномочия, которые возложены Конституцией или законом на иных должностных лиц (государственные органы), не могут быть переданы Губернатором министрам.

На заседаниях Кабинета председательствует, «насколько это возможно», Губернатор. При его отсутствии заседания Кабинета проводят Премьер-министр или другие министры, которых назначает Губернатор, основываясь на предложениях Премьера. Данный подход не является общепринятым для заморских территорий Великобритании. Так, например, функции председателя Кабинета Бермудских островов осуществляет исключительно Премьер-министр (ст. 66 Конституции Бермудских островов).

Предусмотрен институт отставки Премьер-министра. Статья 34 Конституции устанавливает, что решение об отставке принимается Губернатором после выражения недоверия большинством членов Законодательной ассамблеи. Вместе с тем Губернатор вправе не согласиться с мнением Законодательной ассамблеи и после консультаций с Премьер-министром принять решение о ее роспуске.

Должность министра становится вакантной при утрате статуса члена Законодательной ассамблеи, назначении Премьер-министра, осуждения к лишению свободы сроком более 12 месяцев, избрания на неосновных выборах, отмены назначения министра Губернатором по совету Премьер-министра. Министр вправе уйти в отставку по собственной инициативе (ст. 34 Конституции).

## 3. Выводы

В конституционном строе Монтсеррата особое место занимает Губернатор. При этом предусмотрены механизмы предупреждения концентрации полномочий Губернатора, которые сосредоточены в рамках юрисдикции Премьер-министра и Законодательной ассамблеи.

Вместе с этим недостаточно тщательно регламентирована компетенция местных органов публичной власти и Губернатора. В отличие от Великобритании, Конституция Монсеррата — 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 уточнены основания и порядок согласования позиций по вопросу о роспуске Ассамблеи. При консультациях Премьер-министра и Губернатора о роспуске ассамблеи целесообразно было бы участие в них Спикера и Лидера Оппозиции. В свою очередь, при рассмотрении вопроса об отправлении в отставку Кабинета при вынесении ассамблеей вотума недоверия рационально 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 Законодательной ассамблеи, критерии принятия таких решений. Это выглядит не вполне удачным подходом к институционализации механизма функционирования системы публичных органов власти. Не предусмотрен также механизм представительства Кабинета в Правительстве Великобритании. Вероятно, такой подход оказывает деструктивное воздействие на возможности выражения позиций Монсеррата на уровне Соединенного Королевства.

Для повышения эффективности взаимодействия по вопросам законодательной деятельности рационально на конституционном уровне установить порядок информирования Палаты Общин Великобритании о мнении Законодательной ассамблеи Монсеррата о биллях, касающихся всего Королевства, а также предусмотреть направление Палатой Общин биллей, затрагивающих интересы Содружества, в адрес заморских территорий.

На конституционном уровне Монсеррата 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 избирательного корпуса в рассмотрении и решении вопросов публичного характера, включая вопросы досрочного прекращения полномочий отдельных категорий должностных лиц.



## Библиография

Голландская правовая культура / отв. ред. В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова. М.: Легат, 1998. 592 с.

Ирхин И.В. Конституционный статус Британской Антарктической территории // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. №6. С 24–28.

Ирхин И.В. Основы конституционного статуса островов Святая Елена, Вознесения, Тристан-да-Кунья как заморской территории Великобритании // Очерки новейшей камералистики. 2015. № 4. С. 19–24.

Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: Инфра-М, 2010. 704 с.

Крассов О.И. Земельное и имущественное право в странах общего права: монография. М.: Норма, 2015. 416 с.

Сороковой А.В. Проблемы правового регулирования деятельности российских компаний, использующих офшорные зоны // Современное право. 2013. № 4. С. 84–88.

Страны и народы. Америка. Общий обзор Латинской Америки. Средняя Америка / отв. ред. В.В. Вольский и др. М.: Мысль, 1981. 335 с.

- Crooker R. Bermuda. Philadelphia, 2002. 125 p.
- Encyclopedia of the Developing World [Электронный ресурс]: // URL: [http://shora.tabriz.ir/Uploads/83/cms/user/File/657/E\\_Book/Economics/Encyclopedia%20of%20the%20developing%20world.pdf](http://shora.tabriz.ir/Uploads/83/cms/user/File/657/E_Book/Economics/Encyclopedia%20of%20the%20developing%20world.pdf) (дата обращения: 10.10.2016)
- Fergus H. Montserrat in the Twentieth Century: Trial and Triumphs. Montserrat, 2000. 252 p.
- Greenaway S. Montserrat in England. Dynamics of Culture. Bloomington (Ind.): Universe Press, 2011. 244 p.
- Henry I., Dickson S. British Overseas Territory Law. Oxford: Hart, 2011. 390 p.
- Overseas Territories. Seventh Report of Session 2007–08. Vol. II. Foreign Affairs Committee. House of Commons. London, 2008. P. 1–2 // URL: [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/238697/7473.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238697/7473.pdf) (дата обращения: 10.10.2015)
- Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. 2012 [Электронный ресурс]: // URL: [www.official-documents.gov.uk](http://www.official-documents.gov.uk) (дата обращения: 10.10.2015)
- Potter R., Barker D., Conway C., Klak T. The Contemporary Caribbean. London, 2004. 520 p.
- 

## Constitutional Status of Montserrat as United Kingdom Overseas Territory



**Igor Irkhin**

Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law, Kubansky State University, Candidate of Juridical Sciences. Address: 88 Maxim Gorky Str., Rostov 350088, Russian Federation. E-mail: [dissertacia@yandex.ru](mailto:dissertacia@yandex.ru)



### Abstract

The article explores that partnership as a form of relations between Britain and the Overseas Territories is of various and nominal nature. The political and territorial relations between the UK and the overseas territory under consideration are examined in the paper as a unitary federalism elements. Having examined the provisions of the Constitution of Montserrat, 2010 in the part of the Governor of the status of the regulation, the Cabinet, the Legislature, it is emphasized that a special place in the constitutional system of government of Montserrat is taken by a representative of the British Crown in view of the powers which will subject to the established by the Constitution to make key decisions in the sphere of the island internal policy (convening the Cabinet, its resignation, the dissolution of the Legislative Assembly, law-making function and others). This provides mechanisms to prevent the concentration of powers in the jurisdiction of the Governor. In particular, a significant role in the formation and implementation of the constitutional course is assigned to the Prime Minister and the Legislative Assembly the recommendations of which are subject to implementation in ordinary conditions. The theses are formulated on the advisability of further regulation of the competence of local public authorities in Montserrat and Governor, respectively, specifying the content and procedure for organizing and conducting the proceedings based on a consideration of questions on the resignation of the Cabinet, early dissolution of the Legislative Assembly, clarify the criteria for such decisions, the coordination of positions on the dissolution of the Legislative Assembly. The paper studies the question on the Cabinet of Montserrat in the UK Cabinet by including members of cabinet representing particular territories. Besides, the article mentions submitting by the Legislative Assembly to UK House of Commons data on its opinion on draft laws relating to the entire Kingdom and submitting by the House of Commons the drafts related to the interests of the Commonwealth to the overseas territories. The paper specifies the advisability of further regulation in the Constitution as to organizing and holding consultations with public authorities of overseas territory on the matters concerning their interests, referendum mechanisms for the people of islands to participate in the decision-making process of public nature, including the early termination of certain categories of officials.



### Keywords

UK, Overseas Territories, Partnership, Monarch, Montserrat, constitution, Governor, Cabinet, Legislative Assembly.

Citation: Irkhin I.V. (2017) Constitutional Status of Montserrat as United Kingdom Overseas Territory. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 166–177 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.1.166.177



## References

Boytsova V.V., Boytsova L.V. (eds.) (1998) *Gollandskaya pravovaya kul'tura* [Dutch Legal Culture]. Moscow: Legat, 592 p. (in Russian)

Crooker R. (2002) *Bermuda*. Philadelphia: Chelsea House Publishers, 125 p.

Fergus H.A. (2000) *Montserrat in the Twentieth Century: Trial and Triumphs*. Montserrat: University of the West Indies Press, 252 p.

Greenaway S. (2011) *Montserrat in England. Dynamic of Culture*. Bloomington: Universe Press, 244 p.

Henry I., Dickson S. (2011) *British Overseas Territory Law*. Oxford: Hart, 390 p.

Irkhin I.V. (2016) Konstitutsionnyi status Britanskoy Antarkticheskoi territorii [Constitutional Status of the British Antarctic territory]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, no 6, pp. 24–28.

Irkhin I.V. (2015) Osnovy konstitutsionnogo statusa ostrovov Svyataya Elena, Vozneseniya, Tristanda-Kun'ya kak zamorskoj territorii Velikobritanii [Constitutional Status of St. Helene, Ascension Island, Tristan da Cunha as UK Overseas Territories]. *Ocherki noveyshey kameralistiki*, no 4, pp. 19–24.

Kashkin S. Yu., Chetverikov A.O. (2010) *Evropeyskiy soyuz: Osnovopolagayushchie akty v redaktsii Lissabonskogo dogovora s kommentariyami* [The European Union: Fundamental Acts under the Treaty of Lisbon, with Commentaries]. Moscow: Infra-M, 704 p. (in Russian)

Krassov O.I. (2015) *Zemel'noe i imushchestvennoe pravo v stranakh obshchego prava* [Land and Property Right in Common Law Countries]. Moscow: Norma, 416 p. (in Russian)

Leonard T. (ed.) (2012) *Encyclopedia of the Developing World*. Available at: [http://shora.tabriz.ir/Uploads/83/cms/user/File/657/E\\_Book/Economics/Encyclopedia%20of%20the%20developing%20world.pdf](http://shora.tabriz.ir/Uploads/83/cms/user/File/657/E_Book/Economics/Encyclopedia%20of%20the%20developing%20world.pdf) (accessed: 10.10.2016)

Overseas Territories. Seventh Report of Session (2007–2008). Vol. II. Foreign Affairs Committee. House of Commons. Available at: URL: [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/238697/7473.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238697/7473.pdf) (accessed: 10.10.2015)

Overseas Territories. Security, Success and Sustainability (2012). Available at: URL: [www.official-documents.gov.uk](http://www.official-documents.gov.uk) (accessed: 10.10.2015)

Potter R., Barker D., Conway C., Klak T. (2004) *The Contemporary Caribbean*. London — New York: Pearson-Prentice Hall, 520 p.

Sorokovoy A.V. (2013) Problemy pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti rossiyskikh kompaniy, ispol'zuyushchikh ofshornye zony [Legal Regulation of Russian Companies Operating in Offshore Zones]. *Sovremennoe pravo*, no 4, pp. 84–88.

Vol'sky V.V. (ed.) (1981) *Amerika. Srednyaya Amerika* [Middle America]. Moscow: Mysl, 335 p.