

---

**Елена Анатольевна Абаева** *Elena Anatolyevna Abaeva*  
*Заведующий кафедрой Государственно-правовых дисциплин Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России),* *Head of the department of State and Law disciplines, Volga Institute (the branch) of the All-Russian University of Justice RLA (Russian Law Academy ) of the Ministry of Justice of Russia),*  
*доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского,* *Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law department, Saratov State University named after N.G. Chernyshevsky,*  
*доцент кафедры конституционного права им. профессора И. Е. Фарбера Саратовской государственной юридической академии* *Associate Professor of Constitutional Law department named after I.E. Farber, Saratov State Law Academy, Candidate of Legal Sciences, Docent*  
*E-mail: tihonea@inbox.ru*

## **Создание общего института главы государства в системе интеграционных процессов Союзного государства России и Белоруссии**

### **Formation of Common Institution of the Head of the State in the System of Integration Processes in the Unified State of Russia and Belarus**

Объединительные процессы между Россией и Белоруссией с начала 90-х гг. XX в. были обусловлены попыткой восстановить утраченные гуманитарные, экономические и политические связи между государствами – бывшими национальными республиками СССР с целью сохранения внутригосударственного суверенитета, с одной стороны, и необходимостью участия в глобализации общемирового пространства – с другой. Считается, что именно Россия и Белоруссия первыми из стран СНГ осознали необходимость более глубокой политико-правовой и экономической взаимной интеграции.

Учредительным актом Союзного государства считается Договор от 08.12.1999, которому предшествовало подписание ряда интеграционных документов: Договора между РСФСР и БССР от 18.12.1990 (ратифицирован постановлением Верховного Совета РСФСР от 07.02.1991 № 582-1); Договора о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 21.02.1995 (ратифицирован Федеральным законом от 29.05.1995 № 84-ФЗ); Договора об образовании Сообщества России и Белоруссии от 02.04.1996 (ратифицирован Федеральным законом от 21.05.1996 № 43-ФЗ); Договора о Союзе Беларуси и России от 02.04.1997 (ратифицирован

---

Федеральным законом от 10.06.1997 № 89-ФЗ); Устава Союза Беларуси и России от 23.05.1997 (ратифицирован Федеральным законом РФ от 10.06.1997 № 89-ФЗ).

После подписания Договора о создании Союзного государства от 08.12.1999 (ратифицирован Федеральным законом от 02.01.2000 № 25-ФЗ) была принята Декларация о дальнейшем единении России и Беларуси от 25.12.1998 и Программа действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства от 08.12.1999.

Следует констатировать, что данные документы отразили модернизацию российско-белорусских отношений от межгосударственного взаимодействия в рамках международного права, создания Сообщества государств до провозглашения Союзного государства. Существующие правовые дефиниции союза государств и межгосударственных объединений предполагают правовой статус конфедерации с сохранением государственного суверенитета, что неоднократно подчеркивалось в интеграционных договорах. Однако провозглашение Союзного государства как специфического вида объединения государств, по мнению С. А. Куракиной, с одной стороны, сохраняет определенные элементы международно-правового объединения суверенных государств, с другой — приобретает черты такого государственно-правового устройства, как федерация [15]. Тем не менее ни в обновленной российской Конституции РФ 2020 г., ни в опубликованном 27.12.2021 проекте Новой белорусской Конституции ничего не говорится ни о Союзном государстве, ни о его органах, ни о правовом механизме взаимной интеграции.

За время действия Договора от 08.12.1999 был подписан ряд соглашений в различных сферах. Так, в 2019 г. было подписано 30 из 31 «дорожной карты» углубленной интеграции России и Белоруссии, содержание которых официально не было опубликовано, но, по информации ряда СМИ со ссылкой на источники в президентской администрации, сообщалось о частичном объединении двух экономических и правовых систем (создание единых налогового и гражданского кодексов, общих экономического и энергетического регуляторов, оборонной и таможенной политики, банков данных правоохранительных органов и т. д.). Рассмотрение 31-й карты, предполагающей создание наднациональных органов, единого эмиссионного центра и перехода к единой валюте, предполагается после реализации предыдущих карт в 2023–2024 гг. Однако основной причиной отложенного события была названа политическая — опасение А. Лукашенко потери президентской власти и утраты государственного суверенитета Белоруссии.

В сентябре 2021 г. по итогам заседания Совета министров Союзного государства были приняты Основные направления реализации Договора от 08.12.1999 на 2021–2023 гг. и 28 Союзных программ, направленных на реализацию масштабных задач по укреплению российско-белорусской интеграции в сфере макроэкономики, гармонизации денежно-кредитной политики, валютного регулирования и валютного контроля, требований в области обеспечения информационной безопасности в финансовой сфере, в сфере торговли, в налоговом и таможенном законодательстве, транспорте, газового рынка, рынка нефти и нефтепродуктов, эксплуатации ядерной

---

энергетики, сельского хозяйства, туризма и социальной политики. Были приняты Военная доктрина и Концепция миграционной политики. В ноябре обе стороны подписали Декрет «Об Основных направлениях реализации положений Договора о создании Союзного государства на 2021–2023 годы».

Таким образом, более чем 30-летний срок интеграционных процессов, носящих, в основном, декларативный характер, не привели к созданию единого политического государства России и Белоруссии. Причина этого кроется в отсутствии конституционно-правовых основ построения Союзного государства, правовой регламентации и унификации вопросов сохранения государственного суверенитета в процессе объединения и пределов делегирования полномочий надгосударственным органам управления.

Несмотря на создание и деятельность единых органов – Высшего Государственного Совета, Парламентского собрания и Совета Министров согласно Договору от 08.12.1999 центральным вопросом становится создание общего института главы Союзного государства, обеспечивающего координацию и контроль интеграционных процессов и деятельности надгосударственных органов. Такая должность не идентична предусмотренной Договором от 08.12.1999 должности Председателя Высшего Государственного Совета, которую занимает один из президентов Союзного государства на основе ротации. Следует согласиться с А. П. Антоненко, предложившим порядок утверждения кандидатуры Президента Союзного государства большинством голосов депутатов Парламента по представлению Высшего государственного совета [16].

В политическом смысле, по мнению ряда аналитиков, российско-белорусская интеграция рассматривается как один из вариантов транзита президентской власти в России после 2024 г. Представляется, что создание общего института главы Союзного государства России и Белоруссии – вопрос времени и обоюдной политической воли их президентов, который следует институционализировать в Общесоюзной Конституции, предусмотренной ч. 3 ст. 2 Договора от 08.12.1999, но не принятой до настоящего времени.