

Документы

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ КОСМОДРОМА "БАЙКОНУР"

Космодром "Байконур" – легендарное место, которое многие годы было предметом гордости нашего народа. Его справедливо называли космической гаванью страны. С "Байконуром" связаны многие начинания в области мировой космонавтики: отсюда 4 октября 1957 г. запущена космическая ракета, которая вывела на орбиту первый в мире искусственный спутник Земли, а 12 апреля 1961 г. отправился в космический полет первый космонавт планеты Юрий Гагарин. Здесь стартовали ракеты-носители с космическими аппаратами для исследования Луны, Марса, Венеры и других планет.

С первых дней космической эры "Байконур" стал символом славы отечественной космонавтики. Созданием и укреплением технической и социальной базы космодрома занималась вся страна. Благодаря этому за короткий срок рядом со стартовыми и техническими комплексами в казахской степи вырос современный город, получивший название Ленинск. В нем и сейчас живут люди, которые трудятся на объектах космодрома.

Сегодня стало очевидным, что успешно организовывать, координировать и обеспечивать деятельность такого уникального комплекса, каким стал космодром к началу 90-х годов, под силу только мощному, экономически развитому государству. Распад Советского Союза болезненно отразился на состоянии "Байконура". Политические процессы, связанные с суверенизацией бывших союзных республик, и как следствие этого ослабление экономических связей между различными регионами ранее единой экономической системы привели к тому, что ныне на повестку дня встал вопрос о самом существовании космодрома "Байконур". Так получилось, что Республика Казахстан, став собственником такого сложного объекта, оказалась не в состоянии самостоятельно обеспечить его функционирование. Тем более, что космодром по своему назначению выступает прежде всего как элемент единой космической инфраструктуры. Подавляющее большинство остальных элементов ранее единого космического комплекса СССР ныне оказались на территории России. Специалистам понятно, что без постоянного взаимодействия с ними "Байконур" существовать не может. Следует учесть также, что эксплуатация объектов космодрома осуществляется российскими организациями, подготовку кадров осуществляют российские учебные заведения, а более 90% ассигнований, необходимых на поддержание и использование объектов космодрома, выделяются Российской Федерацией.

С момента создания и до недавнего времени космодром "Байконур" являлся режимным военным объектом. Его правовое положение определялось правовыми актами, закрытыми грифом секретности. Все вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности объектов космодрома и города Ленинска, решались на ведомственном уровне, в основном в рамках Министерства обороны.

В открытой печати регулярно появлялись информационные сообщения о произведенном на космодроме запуске очередного космического аппарата. Иногда можно было встретить публикации о героических буднях тружеников "Байконура". Этим, пожалуй, и ограничивался круг общедоступной информации.

Образование на территории СССР независимых государств породило необходимость урегулирования проблем, связанных с осуществлением эксплуатации единых и централизованных ранее структур. Расстыковка этих систем нанесла колоссальный ущерб народному хозяйству независимых государств. Большие трудности пришлось преодолеть космическому комплексу и всей отечественной космонавтике.

Проблемы, связанные с обеспечением жизнедеятельности объектов космической инфраструктуры, ныне решаются на качественно новом уровне — на уровне международно-правового согласования интересов независимых государств, путем заключения многосторонних и двусторонних соглашений. Разрешение проблем, связанных с нормализацией положения дел на космодроме "Байконур", возможно только путем согласования интересов всех государств — членов Содружества Независимых Государств, и прежде всего Казахстана и России.

В настоящем комментарии на основе анализа принятых нормативных актов, регулирующих деятельность космодрома "Байконур"*, делается попытка разобраться в эволюции изменений его международно-правового статуса с момента создания Содружества Независимых Государств и до сегодняшнего дня. Это необходимо сделать прежде всего для того, чтобы выявить тенденции данного процесса и найти наиболее оптимальные формы осуществления совместной космической деятельности и использования космодрома "Байконур" для выполнения гражданских и оборонных космических программ Российской Федерации, Республики Казахстан и Содружества Независимых Государств в целом.

За сравнительно короткий период под влиянием политических процессов правовой статус космодрома претерпел ряд последовательных изменений. Хронологически они выглядят следующим образом:

1-й этап: с 30 декабря 1991 г. по 15 мая 1992 г.;

2-й этап: с 15 мая 1992 г. по 28 марта 1994 г.;

3-й этап: с 28 марта 1994 г. по настоящее время.

Выделение нами именно этих временных этапов требует пояснения.

Характерной особенностью первого этапа является стремление государств — членов Содружества Независимых Государств осуществлять эксплуатацию всех экономических структур, доставшихся им в наследство от СССР, совместно. С этой целью 30 декабря 1991 г. в Минске было заключено *Соглашение о совместной космической деятельности по исследованию и использованию космического пространства*. Участниками этого договора стали Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан. Республика Украина данный договор не подписала.

В Соглашении была выражена воля подписавших его государств осуществлять совместную деятельность по исследованию и использованию космического пространства на основе межгосударственных программ. В целях коорди-

* См. приложение к статье.

нации совместной деятельности создавался Межгосударственный совет по космосу, формируемый из полномочных представителей государств — участников Соглашения. Было принято решение, что межгосударственные программы исследования и использования космического пространства будут финансироваться за счет долевых вкладов государств — участников Соглашения и осуществляться на основе существующих и вновь создаваемых космических комплексов и объектов космической инфраструктуры. В состав космических комплексов и объектов космической инфраструктуры были включены космодромы "Байконур" и "Плесецк", технические, стартовые, посадочные комплексы, районы падения отделяющихся фрагментов ракет-носителей, центры управления полетом космических объектов, Центр подготовки космонавтов, командно-измерительные комплексы, пункты приема и обработки информации, арсеналы и другие объекты. Предполагалось, что затраты на эксплуатацию существующих и создание новых космических систем, содержание уникальной испытательной базы, равно как и полученная прибыль от космических проектов и запусков космических аппаратов, осуществляемых на коммерческой основе, будут распределяться в соответствии с долевым участием государств — участников Соглашения.

При этом в статье 10 этого договора государства-участники взяли на себя обязательство не принимать решений и не производить действий, приводящих к нарушению (затруднению) нормального функционирования размещенных на их территориях космических комплексов и объектов космической инфраструктуры. Они обязывались сохранять и развивать имеющийся научно-технический и производственный потенциал по проектированию, созданию, испытаниям и отработке ракетно-космической техники в рамках принятых межгосударственных программ. К сожалению, как показала практика, эти добрые намерения не были выполнены. Процессы суверенизации и дезинтеграции оказались сильнее заключенных соглашений.

Одновременно с названным договором от 30 декабря 1991 г. было заключено *Соглашение между государствами — участниками Содружества Независимых Государств по Стратегическим Силам*. Согласно ему, космодром "Байконур" был включен в круг объектов, передаваемых в ведение Объединенных Вооруженных Сил. Тем самым на первом этапе правовое положение космодрома "Байконур" определяется как статус военного объекта, переданного в состав Объединенных Вооруженных Сил и находящегося в совместном использовании всех государств — членов Содружества Независимых Государств.

15 мая 1992 г. на очередной встрече руководителей государств — участников Содружества, проходившей в Ташкенте, было подписано *Соглашение о порядке содержания и использования объектов космической инфраструктуры в интересах выполнения космических программ*. Данный договор, с одной стороны, развивал основы совместной космической деятельности, заложенные Соглашением от 30 декабря 1991 г., а с другой — изменял принципиальные подходы к осуществлению этой деятельности. Главным моментом произведенных изменений является тот факт, что объекты космической инфраструктуры, расположенные на территориях бывших союзных республик, объявлялись собственностью этих государств. Для космодрома "Байконур" это означало признание его собственностью Республики Казахстан. Отныне за Республикой Казахстан признавалось полное право владеть, распоряжаться и пользоваться всеми объектами и имуществом космодрома. В договоре предусмотрено, что на основании специальных соглашений Стратегическим Силам Содружества

Независимых Государств (Управлению Начальника космических средств — УНКС) должно быть предоставлено право пользования недвижимым, пользования и владения движимым имуществом этих объектов.

В соответствии с принятым Соглашением уже через десять дней, 25 мая 1992 г., в Москве между Российской Федерацией и Республикой Казахстан было заключено *Соглашение о порядке использования космодрома "Байконур"*. В этом документе еще раз подчеркнуто, что "объекты космодрома "Байконур", расположенные на территории Республики Казахстан, являются ее собственностью". Россия и Казахстан передают право пользования недвижимым, пользования и владения движимым имуществом космодрома, находящимся на их территории, Стратегическим Силам Содружества Независимых Государств. При этом отмечено, что состав передаваемых объектов и условия их использования, включая объекты социальной сферы, должны быть определены специальным соглашением.

Координация научно-производственной деятельности по подготовке и реализации космических программ, а также использование космических технологий в интересах науки и народного хозяйства возлагаются на Российское космическое агентство и Агентство космических исследований Республики Казахстан.

Финансирование расходов на содержание и эксплуатацию космодрома "Байконур" предполагалось осуществлять из того расчета, что долевое участие Республики Казахстан "не превышает 6 процентов от объемов финансирования, выделяемых Российской Федерацией на эти цели". Другими словами, Россия почти полностью должна была оплачивать содержание космодрома.

При этом было предусмотрено, что распределение прибыли от коммерческой деятельности должно осуществляться из расчета, что не менее 15% от полученной коммерческой прибыли должны отчисляться на развитие социальной сферы космодрома и города Ленинска.

Из вышеизложенного видно, что на втором этапе правовое положение космодрома "Байконур" характеризуется тем, что он признан собственностью Республики Казахстан. Последняя обязалась передать объекты космодрома в пользование Стратегических Сил СНГ, а именно Управления Начальника космических средств, которые еще называют Военно-космическими силами (ВКС). Во исполнение этого 2 октября 1992 г. представителями Российской Федерации и Республики Казахстан было подписано межправительственное *Соглашение о составе объектов космодрома "Байконур", передаваемых Стратегическим Силам Содружества Независимых Государств (Военно-космическим силам), условиях их использования и обеспечения*. В приложении к этому Соглашению дан перечень объектов космодрома, передаваемых Военно-космическим силам. Все объекты в перечне подразделены на три группы:

1. Объекты, находящиеся в эксплуатации ВКС.
2. Объекты, находящиеся на балансе или арендуемые предприятиями и организациями, привлекаемыми ВКС к выполнению космических программ.
3. Здания и сооружения объектов космодрома "Байконур", расположенные в городе Ленинске.

При этом предусмотрено, что часть объектов может быть использована в интересах Республики Казахстан и города Ленинска.

Таким образом, было произведено определенное разграничение отношений пользования собственностью и согласованы интересы российской и казахской

сторон. Это позволило на некоторое время стабилизировать обстановку и предоставить персоналу космодрома в относительно спокойных условиях выполнять поставленные задачи.

Однако в нарушение норм, предусмотренных заключенными соглашениями, Республикой Казахстан был принят ряд решений и нормативных актов, противоречащих действующим договоренностям. К их числу относятся:

- введение на космодроме таможенного контроля в отношении грузов и товаров, необходимых для его жизнеобеспечения (противоречит ст. 10 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке использования космодрома "Байконур" от 25 мая 1992 г.);

- создание и размещение в городе Ленинске специальных частей внутренних войск для охраны города и объектов космодрома (нарушают ст. 1 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о составе объектов космодрома "Байконур" от 2 октября 1992 г.);

- инвентаризация и передача в ведение администрации города Ленинска ряда объектов, находящихся в эксплуатации Министерства обороны Российской Федерации в соответствии с межправительственным Соглашением о составе объектов космодрома "Байконур" от 2 октября 1992 г.;

- проведение в одностороннем порядке экспертизы объектов оборонного назначения с целью определения необходимости их дальнейшего функционирования (нарушает ст. 7 Договора о дружбе и взаимопомощи от 25 мая 1992 г.);

- передача прав пользования и управления объектами космодрома, находящимися в эксплуатации Министерства обороны России, Национальному аэрокосмическому агентству Республики Казахстан.

Эти и другие решения и шаги ставили под угрозу возможность нормального функционирования космодрома. Возникла ситуация фактического двоевластия. Сложившееся положение все настойчивее требовало разрешения накопившихся противоречий.

Все перечисленное выше побудило Россию и Казахстан приступить к новому этапу консультаций. В этот раз речь шла о поиске взаимоприемлемых форм сотрудничества государств для осуществления совместной космической деятельности. В связи с этим обсуждалось несколько возможных вариантов: один из них предполагал создание Международной космической компании "Байконур"; другие варианты предусматривали различные виды аренды Россией объектов космодрома.

Начало третьего этапа в изменении правового положения космодрома "Байконур" было положено 28 марта 1994 г. В этот день было заключено *Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об основных принципах и условиях использования космодрома "Байконур"*. В статье 2 этого договора сказано следующее: "С целью обеспечения дальнейшего использования космодрома в интересах космической деятельности Российской Федерации объекты комплекса "Байконур" передаются Республикой Казахстан в аренду Российской Федерации". В качестве арендодателя выступает Правительство Республики Казахстан, в качестве арендатора — Правительство Российской Федерации. Республика Казахстан сохраняет за Российской Федерацией право пользования земельными участками, занятыми объектами комплекса "Байконур", и землями, отведенными под районы падения отделяющихся частей ракет-носителей.

При этом стороны договорились о том, что права собственности на недви-

жимое и движимое имущество, создаваемое, приобретаемое и поставляемое после 31 августа 1991 г., принадлежат стороне, осуществившей финансирование его создания, приобретения и поставки (без учета затрат на содержание и эксплуатацию, текущий ремонт объектов комплекса "Байконур"). Таким образом, на все движимое и недвижимое имущество, созданное на объектах космодрома до 31 августа 1991 г., признается право собственности Республики Казахстан. Все, что после этой даты было создано на средства Российской Федерации, должно принадлежать России.

Стороны договорились, что за пользование объектами комплекса "Байконур" Российская Федерация будет выплачивать Республике Казахстан арендную плату в размере 115 млн. долл. США (п. 2 ст. 4). При этом часть арендной платы может выплачиваться на компенсационной основе по согласованию между правительствами двух стран.

Это соглашение заключено сроком на 20 лет (п. 6 ст. 4). Предусмотрено, что его действие будет автоматически продлено на следующие десять лет, если ни одна из сторон не заявит путем письменного уведомления о своем желании денонсировать его не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия данного соглашения (ст. 7).

Важным является урегулирование сторонами статуса воинских формирований, обеспечивающих выполнение космических программ с использованием объектов космодрома "Байконур". В пункте 5 статьи 4 Соглашения определено, что они "имеют статус российских воинских формирований, временно расположенных на территории Республики Казахстан". Права и обязанности, установленные для Управления Начальника космических средств Объединенных Вооруженных Сил Содружества Независимых Государств в рамках Соглашения от 25 мая 1992 г., возлагаются на Военно-космические силы Российской Федерации и сохраняются на сроки, необходимые для оформления договора аренды объектов космодрома "Байконур".

Большое значение для нормализации жизнедеятельности космодрома имеет разграничение сфер юрисдикции российского и казахского законодательства. Так, в пункте 5 статьи 4 сказано: "На территории комплекса "Байконур" в отношении военнослужащих, лиц из гражданского персонала Российской Федерации и членов их семей применяется законодательство Российской Федерации и действуют ее компетентные органы". Другими словами, граждане Российской Федерации, находящиеся на "Байконуре", живут и действуют по российским законам. Вместе с тем Соглашением предусмотрено, что во всех иных случаях применяется законодательство Республики Казахстан и действуют компетентные органы Республики.

В статье 5 Соглашения установлен порядок финансирования деятельности российских организаций, расположенных на космодроме и в городе Ленинске. Согласно договору, финансирование деятельности российских юридических лиц будет осуществляться Российской Федерацией через Центральный банк России и его полевые учреждения, расположенные в городе Ленинске и на территории космодрома "Байконур", в порядке и на условиях, действующих в банках Российской Федерации. При этом все наличноденежное обращение на территории космодрома и в городе Ленинске должно осуществляться только в национальной валюте Казахстана.

Таким образом, сегодня правовое положение космодрома "Байконур" определяется условиями, предусмотренными в Соглашении, подписанном Президентами России и Казахстана на их встрече в Москве 28 марта 1994 г.

Стороны согласовали общие подходы к решению назревших проблем. Конкретизировать права и обязанности Российской Федерации и Республики Казахстан в области совместного использования космодрома призван готовящийся сейчас Договор аренды комплекса "Байконур". Данный договор должен быть подписан в трехмесячный срок после вступления в силу Соглашения*.

В настоящее время правовое положение космодрома "Байконур" определяется целым рядом многосторонних и двусторонних соглашений, заключенных государствами — членами СНГ как субъектами международного права. Ныне космодром "Байконур" обладает статусом специального объекта, расположенного на территории Республики Казахстан, являющегося ее собственностью и переданного на условиях аренды Российской Федерации сроком на 20 лет. Более детальный механизм правового регулирования взаимоотношений этих государств должен быть установлен в Договоре аренды комплекса "Байконур", который в настоящее время разрабатывается специалистами России и Казахстана.

* Настоящее Соглашение вступает в силу с даты последнего из уведомлений о выполнении Сторонами необходимых внутригосударственных процедур (ст. 7).

В.И. ЛИПУНОВ,
аспирант Института государства
и права РАН

ПРИЛОЖЕНИЕ

ХРОНОЛОГИЧЕСКИЙ ПЕРЕЧЕНЬ ДОКУМЕНТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ КОСМОДРОМА "БАЙКОНУР"

1991 год

- Указ Президента Казахской ССР "О создании Агентства космических исследований Казахской ССР" от 11.09.1991 г.;
- Соглашение государств — членов СНГ о совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства от 30.12.1991 г.;
- Соглашение между государствами — участниками СНГ по Стратегическим Силам от 30.12.1991 г.

1992 год

- Соглашение государств — членов СНГ о статуте Стратегических Сил от 14.02.1992 г.;
- Указ Президента Российской Федерации "О структуре управления космической деятельностью" от 25.02.1992 г.;
- Соглашение о принципах обеспечения Вооруженных Сил государств — участников СНГ вооружением, военной техникой и другими материальными средствами организации научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ от 20.03.1992 г.;
- Постановление Правительства Российской Федерации № 233 "Вопросы

Российского космического агентства при Правительстве РФ" от 09.04.1992 г. (Приложение: "Положение о Российском космическом агентстве");

– Соглашение государств – членов СНГ о порядке содержания и использования объектов космической инфраструктуры от 15.05.1992 г.;

– Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке использования космодрома "Байконур" от 25.05.1992 г.;

– Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о составе объектов космодрома "Байконур", передаваемых Стратегическим Силам СНГ (ВКС), условиях их использования и обеспечения от 02.10.1992 г. (Приложения с перечнем объектов);

– Соглашение государств – членов СНГ о порядке финансирования совместной космической деятельности по исследованию и использованию космического пространства от 13.11.1992 г.

1993 год

– Указ Президента Республики Казахстан о преобразовании Агентства космических исследований Казахской ССР в Национальное аэрокосмическое агентство Республики Казахстан при Кабинете Министров Республики Казахстан от 25.02.1993 г.;

– Постановления Совета Министров – Правительства Российской Федерации № 250 "Об утверждении Положения о Российском космическом агентстве" от 25.03.1993 г.;

– Заявление Верховного Совета Российской Федерации "О приоритетах космической политики Российской Федерации" от 27.04.1993 г.;

– Постановление Верховного Совета Российской Федерации "О мерах по стабилизации положения в космической науке и промышленности" от 27.04.1993 г.;

– Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан № 384 от 12.05.1993 г. (Приложение: "Положение о Национальном аэрокосмическом агентстве Республики Казахстан при Кабинете Министров Республики Казахстан");

– Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан № 525-23 "О создании специальных органов внутренних дел Республики Казахстан и специальных частей внутренних войск Республики Казахстан" от 22.06.1993 г.;

– Протокол по результатам встречи делегаций правительств Российской Федерации и Республики Казахстан на космодроме "Байконур" от 01.07.1993 г. (Приложение с перечнем объектов);

– Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан № 713 "О неотложных мерах по обеспечению жизнедеятельности города Ленинска и космодрома "Байконур" в осенне-зимний период 1993–1994 гг." от 16.08.1993 г.;

– Постановление коллегии Государственного комитета Республики Казахстан по государственному имуществу № 2/28 от 18.08.1993 г.;

– Закон Российской Федерации "О космической деятельности" от 20.08.1993 г.;

– Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О введении в действие Закона Российской Федерации "О космической деятельности"» от 20.08.1993 г.;

– «Положение об управлении космодрома "Байконур"» Национального аэрокосмического агентства при Кабинете Министров Республики Казахстан,

утвержденное Генеральным директором Национального аэрокосмического агентства Республики Казахстан от 24.08.1993 г.;

– Нота Министерства иностранных дел Российской Федерации Министерству иностранных дел Республики Казахстан относительно нарушений соглашений по космодрому "Байконур" от 27.09.1993 г.;

– Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации "О государственной поддержке и обеспечении космической деятельности Российской Федерации от 11.12.1993 г."

(Приложения: 1. Льготы для работников предприятий, организаций, учреждений, министерств и ведомств Российской Федерации, командируемых на космодром "Байконур" для выполнения специальных работ.

2. Мероприятия по обеспечению деятельности Российского космического агентства).

1994 год

Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об основных принципах и условиях использования космодрома "Байконур" от 28.03.1994 г.

СОГЛАШЕНИЕ О СОВМЕСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ИССЛЕДОВАНИЮ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ КОСМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Государства – участники настоящего Соглашения,

отмечая большое значение космической науки и техники для развития государств – участников Содружества,

признавая необходимость объединения усилий для эффективного исследования и использования космического пространства в интересах народного хозяйства и науки, а также обороноспособности и обеспечения коллективной безопасности государств – участников Содружества,

подтверждая необходимость строгого соблюдения ранее принятых на себя СССР международных соглашений и обязательств в области исследования и использования космического пространства,

считая, что принятие Соглашения о совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства послужит интересам подписавших его государств,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Совместная деятельность по исследованию и использованию космического пространства осуществляется государствами – участниками настоящего Соглашения на основе межгосударственных программ.

Статья 2

Реализацию межгосударственных программ исследования и использования космического пространства координирует Межгосударственный совет по космо-