

Сидорова Наталья Владимировна

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры правового регулирования экономических отношений Карагандинского
экономического университета Казпотребсоюза, e-mail: nsidorova75@mail.ru

Исаев Ырысбек Мирамбекович

заместитель председателя Комитета миграционной службы МВД
Республики Казахстан, полковник полиции, e-mail: Yrys76@mail.ru

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ЮРИСДИКЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ НА ТЕРРИТОРИИ КОМПЛЕКСА «БАЙКОНУР»

Резюме. *Международно-правовой статус комплекса «Байконур» определен системой международных договоров, специфика которых характеризуется отражением интересов Республики Казахстан и Российской Федерации на этапе установления основных форм и условий аренды. Новая архитектура международных отношений, преобразования в обществе и государстве, а также экономические реформы обуславливают необходимость ревизии и дальнейшей новации международных договоров. В этой связи в статье рассматриваются отдельные аспекты разграничения юрисдикции правоохранительных органов на территории космодрома «Байконур» и проблемы совершенствования международно-правовых основ их деятельности. Обозначенные в статье проблемы основаны на многолетнем практическом опыте одного из авторов, возглавлявшего Представительство МВД Республики Казахстан на территории города «Байконур», и отражают специфику правоприменительной практики правоохранительных органов двух государств в процессе взаимодействия.*

Ключевые слова: *комплекс «Байконур», международный договор, правоохранительные органы, разграничение юрисдикции, правоприменительная практика, взаимодействие.*

Түйін. *«Байқоңыр» кешенінің халықаралық -құқықтық мәртебесі халықаралық шарттар жүйесімен анықталған, оның ерекшелігі жалға берудің негізгі нысандары мен жағдайларын бекіту кезеңінде Қазақстан Республикасы мен Ресей Федерациясының Қазақстан Республикасы мен Ресей Федерациясының мүдделері бейнелеумен сипатталады. Қоғам мен мемлекетте қалыптасқан халықаралық қатынастардың жаңа құрылымы мен экономикалық реформалар халықаралық шарттардың кейінгі тексерісі мен жаңару қажеттілігімен көрінеді. Осыған байланысты мақалада «Байқоңыр» әуе ғарыш айлағы аумағында құқық қорғау органдарының юрисдикциясы мен олардың қызметінің халықаралық-құқықтық негіздерін жетілдір мәселесі қарастырылған. Осы аталған мақалада «Байқоңыр» қаласы аумағында Қазақстан Республикасы ІМ Өкілдігін басқарған авторларының біреуінің көпжылдық тәжірибелік дағдысына негізделген және құқыққолдану тәжірибесінің ерекшелігін бейнелейді.*

Түйінді сөздер: *«Байқоңыр» кешені, халықаралық шарт, құқық қорғау органдары, юрисдикцияны шектеу, құқық қолдану тәжірибесі, өзара әрекеттестік.*

Summary. *The international legal status of the «Baykonur» complex is determined by the system of international treaties, the specifics of which are characterized by reflecting the interests of the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation at the stage of establishing the basic forms and conditions of the lease. The new architecture of international relations, changes in society and the state, as well as economic reforms, necessitate the revision and further innovation of international treaties. In this regard, the article deals with some aspects of the differentiation of the jurisdiction of law enforcement agencies in the territory of the Baykonur cosmodrome and the problems of improving the international legal basis of their activities. The problems identified in the article are based on the long-term practical experience of one of the authors, who headed the office of the Ministry of internal Affairs of the Republic of Kazakhstan in the city "Baykonur", and reflect the specifics of law enforcement practice of law enforcement agencies of the two States in the process of interaction.*

Keywords: *«Baykonur» complex, international Treaty, law enforcement agencies, jurisdiction differentiation, law enforcement practice, interaction.*

Комплекс «Байконур» является объектом международно-правовой аренды, представляющим стратегический интерес как для Республики Казахстан, так и для Российской Федерации. В 2014 г. Президент Республики Казахстан в своем Послании народу Казахстана отметил «Казахстан, благодаря уникальному конкурентному преимуществу – наличию на его территории крупнейшего в мире космического комплекса «Байконур», обладает всеми необходимыми предпосылками войти в число ведущих космических держав мира [1].

Юридическая платформа функционирования космодрома сформировалась в девяностые годы прошлого столетия и была направлена на решение политических, экономических, социальных и управленческих аспектов двустороннего сотрудничества Республики Казахстан и Российской Федерации. В комплекс входит космодром «Байконур» и город с одноименным названием.

В настоящее время правовой статус комплекса «Байконур» закреплен межправительственными соглашениями, среди которых следует выделить: Договор аренды комплекса «Байконур» между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации [2], Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти [3], Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об основных принципах и условиях использования космодрома «Байконур» [4] и другие.

За годы эксплуатации космодрома на условиях аренды произошли изменения в общественно-политическом устройстве двух государств, в правовом регулировании общественных отношений, а также в экономике. Данные факторы обуславливают необходимость совершенствования договорно-правовой базы сотрудничества двух стран на территории космодрома «Байконур». В этих целях 15 июня 2012 года главы двух государств приняли решение о воссоздании межправительственной комиссии по комплексу «Байконур», первое заседание которой состоялось 28 марта 2013 года. Казахстанско-Российская межправительственная комиссия подготовила дорожную карту по совместному использованию комплекса «Байконур» на 2014 – 2016 годы, к сожалению большая часть положений данного документа не реализована по причине противоречий и ограничений в законодательствах сторон.

Одним из направлений совершенствования договорной базы сотрудничества в процессе эксплуатации комплекса «Байконур» является ревизия действующей правовой базы о взаимодействии правоохранительных органов и разграничении их юрисдикции. В обозначенных выше договорах имеются нормы, отражающие основополагающие принципы взаимодействия правоохранительных органов, однако ключевым документом в данной сфере является Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур» [5] (далее – Соглашение о взаимодействии).

Учитывая проблемные аспекты правоприменительной практики в процессе взаимодействия правоохранительных органов Казахстана и России, а также разграничения их юрисдикции с позиции договорно-правовой регламентации, назрел вопрос о целесообразности подготовки пакета предложений по совершенствованию имеющейся договорной базы в данной сфере. В этой связи на пятом заседании Казахстанско-Российской межправительственной комиссии по комплексу «Байконур», проходившем 12-13 июня 2017 года в г. Байконур принято решение до конца 2017 года Казахстанской стороной выработать предложения по вопросам юрисдикции и взаимодействия правоохранительных органов двух государств. В соответствии с приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан рабочей группой разработан проект Соглашения о юрисдикции и взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур» (далее – проект Соглашения). Предложения получены российской стороной по дипканалам 14 декабря 2017 года. Проект Соглашения находится на рассмотрении государственных органов Республики Казахстан.

Анализ действующего Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов двух государств объективно обнажает ряд проблемных аспектов, актуализируемых в современный период. Полагаем, что в проекте нового Соглашения о юрисдикции и взаимодействии целесообразно отразить обозначенные ниже проблемы.

Во-первых, исходя из названия проекта Соглашения, в договоре должны содержаться нормы, раскрывающие не только формы и методы взаимодействия правоохранительных органов двух

государств, но и вопросы более четкого разграничения и закрепления их юрисдикции (в том числе по кругу лиц, в отношении граждан Казахстана и России, граждан третьих стран и лиц без гражданства).

Во-вторых, действующее Соглашение о взаимодействии раскрывая понятие «правоохранительные органы» основывается на перечислении органов государств, к компетенции которых относятся вопросы, регулируемые соглашением [5]. В то же время системы правоохранительных органов двух стран отличаются друг от друга и подвержены реформированию. В этой связи полагаем, что в проекте Соглашения целесообразно использовать следующее определение:

- правоохранительные органы Республики Казахстан (Российской Федерации) – государственные органы, обеспечивающие соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов физических и юридических лиц, государства, реализующие политику государства по противодействию преступности и иным правонарушениям в соответствии со своей компетенцией, наделенные специальными полномочиями по обеспечению законности и поддержанию общественного порядка, выявлению, предупреждению, пресечению, расследованию правонарушений, исполнению судебных решений по уголовным делам в соответствии с законодательством Республики Казахстан (Российской Федерации);

В-третьих, в действующих международных договорах по комплексу «Байконур» не отражены вопросы взаимодействия и юрисдикции по вопросам противодействия экстремизму, терроризму и устранению их возможных последствий. Однако согласно действующему внутригосударственному законодательству двух стран на территории комплекса функционируют городские оперативные штабы правоохранительных органов Казахстана и России по противодействию экстремизму и терроризму, не осуществляющие взаимодействие между собой, что может иметь отрицательный эффект в условиях реальной угрозы. Полагаем, что в проекте нового Соглашения целесообразно отразить данное направление взаимодействия. При этом следует сделать оговорку о том, что создание, функционирование и деятельность городских оперативных штабов будет предусмотрено отдельным совместным приказом МВД, КНБ Республики Казахстан и МВД ФСБ Российской Федерации.

В-четвертых, учитывая особые миграционные характеристики данного региона (в г. Байконур зарегистрировано (прописано) около 74 тыс. человек, из которых 26 тыс. граждан Российской Федерации, 45 тыс. граждан Республики Казахстан, около 3 тыс. граждан третьих государств), представляется актуальной проблема разграничения юрисдикции и взаимодействия правоохранительных органов государств по контролю над миграцией населения. Регистрация жителей г. Байконур осуществляется администрацией города и УМВД Российской Федерации, в соответствии с положениями внутригосударственного права России, которое не соответствует внутригосударственному праву Казахстана. В этой связи распространены факты нарушения законодательства Республики Казахстан об обязанности регистрироваться в течение десяти дней. Действующим Соглашением не урегулирован вопрос о пребывании и проживании на территории города Байконур иностранных граждан и граждан без гражданства. Полагаем, что в проекте нового Соглашения о взаимодействии и юрисдикции правоохранительных органов двух стран необходимо отразить обозначенные выше проблемы в сфере миграции населения. В-пятых, еще одной проблемой правоприменительной практики правоохранительных органов двух государств, требующей разрешения на договорном уровне – это вопросы передачи материалов о правонарушениях и уголовных дел от правоохранительных органов Казахстана в правоохранительные органы России. Действующим Соглашением о взаимодействии урегулирован порядок передачи материалов и уголовных дел в отношении граждан Республики Казахстан из российской стороны казахстанской (ч.2 ст.5).

Порядок передачи материалов о правонарушениях и уголовных дел из казахстанской стороны российской действующим Соглашением не определен. В среднем около 10 – 20 уголовных дел в год по нераскрытым преступлениям, находящимся в производстве казахстанской стороны для их дальнейшего раскрытия и расследования должны передаваться российской стороне, однако отсутствие юридической базы для этого является весомым препятствием эффективного взаимодействия правоохранительных органов двух стран. Полагаем, что в проекте нового Соглашения должен быть четко прописан механизм обоюдной передачи уголовных дел как из российской стороны казахстанской, так и наоборот.

В-шестых, правоприменительная практика правоохранительных органов Казахстана и России актуализирует проблему юрисдикции и взаимодействия по вопросам административного надзора и пробационного контроля. Ежегодно из мест лишения свободы на территорию г. Байконур возвращается около ста человек, подпадающих под административный надзор и пробационный контроль.

В соответствии с законодательством Республики Казахстан функции административного надзора и пробационного контроля возложены на участковых инспекторов полиции и сотрудников службы пробации КУИС [6]. Вместе с тем, ни в Соглашении о взаимодействии правоохранительных органов, ни в Положении о Представительстве МВД Республики Казахстан в г. Байконуре данная компетенция не определена, что вызывает проблемы в практической деятельности правоохранительных органов двух государств.

Исходя из содержания действующего Соглашения о взаимодействии российская сторона не ставит на учет лиц, подпадающих под административный надзор и пробационный контроль, ссылаясь на то, что в соглашении также не оговаривается вопрос об исполнении приговора и решения судов другого государства. Таким образом, данная категория лиц выпадает из правового поля двух государств. Полагаем, что в проекте нового Соглашения целесообразно предусмотреть нормы о разграничении юрисдикции и взаимодействии уполномоченных органов двух государств в сфере административного надзора и пробационного контроля.

И еще одна проблема, которую хотелось бы обозначить в рамках настоящего исследования – это вопросы юрисдикции и розыска без вести пропавших лиц. В Соглашении о взаимодействии правоохранительных органов не предусмотрена передача от одной стороны другой материалов по поиску без вести пропавших лиц.

За последние два года Представительство МВД Республики Казахстан в г. Байконур осуществляло поиск без вести пропавших жителей города Байконур из числа граждан Республики Казахстан в 2016 году – 4 человека, в 2017 году – 1 человека. Вместе с тем данная деятельность Представительства имеет препятствия, связанные с тем, что проведение розыскных мероприятий на территории комплекса «Байконур» предусмотрено только в рамках расследования уголовных дел. Данный пробел должен быть устранен в проекте нового Соглашения.

Подводя итог, следует констатировать, что, не смотря на все пробелы в действующей международно-договорной базе, взаимодействие казахстанских и российских правоохранительных органов на территории комплекса «Байконур» дает ощутимые результаты в обеспечении правопорядка и противодействии преступности. В то же время современная реальность характеризуется необходимостью совершенствования правовых основ взаимодействия на международном межправительственном уровне. Авторы статьи сознают, что предложенные новации в международно-договорном регулировании должны учитывать интересы двух государств и не нарушать конституционных гарантий прав и свобод человека. При этом новация договорной основы особого статуса комплекса «Байконур» должна быть комплексной и включать перекрестные изменения других договоров, в которых содержатся нормы о взаимодействии правоохранительных органов Казахстана и России. Полагаем, что данная работа не одного дня, а рассчитана на перспективу.

Список использованной литературы:

1 Назарбаев Н.А. «Казахстанский путь – 2015: Единая цель, единые интересы, единое будущее». //Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстан от 17 января 2014 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.akorda.kz/r>. Дата обращения 2 марта 2018 г.

2 Указ Президента Республики Казахстан от 17 апреля 1995 года № 2195 «О ратификации Договора аренды комплекса «Байконур» между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002195>_Дата обращения 2 марта 2018 г.

3 Закон Республики Казахстан от 22 декабря 1998 года № 329 «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000329>_Дата обращения 2 марта 2018 г.

4 Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 14 июля 1994 года «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об основных принципах и условиях использования космодрома «Байконур». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/B940008000>_Дата обращения 2 марта 2018 г.

5 Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории

комплекса «Байконур». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-262/47474 Дата обращения 2 марта 2018 г.

6 См. Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 года № 28-1 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006176. Дата обращения 2 марта 2018 г.; Закон Республики Казахстан от 30 декабря 2016 года № 38-VI «О пробацши». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36232217. Дата обращения 2 марта 2018 г.