

АКТЮБИНСКИЙ РЕГИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. К. ЖУБАНОВА

Кафедра юриспруденции

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Проблемы правового регулирования космодрома «Байконур»: теория и практика законодательства

Исполнитель _____ *Бисенбекова НейляЕрханқызы*

Научный руководитель _____ *Нурутдинова Айнур Жарылгасынқызы*

Допущен(а) к защите

Зав.кафедрой _____ *Нурутдинова Айнур Жарылгасынқызы*

« _____ » _____ 2025 г

**Актобе
2025**

ТҮЙІНДЕМЕ

«Байқоңыр» ғарыш кешенінің халықаралық-құқықтық мәртебесі - бұл Қазақстанның егемендігіне, экономикалық мүдделеріне және аймақтағы әлеуметтік тұрақтылыққа тікелей әсер ететін, күрделі құқықтық құрылым болып табылатын бірегей феномен. Заңды модель Қазақстан Республикасының территориялық егемендігін сақтау мен Ресей Федерациясына мемлекетаралық жалға алу негізінде функционалдык юрисдикцияны берудің келісімді үйлесіміне негізделген. 90-жылдардан мұра болған бұл теңгерімсіз модель әкімшілік, әлеуметтік-еңбек, экологиялық және инвестициялық салаларда жүйелі құрылымдық коллизияларды туындатады.

Зерттеу жұмысы «Байқоңыр» кешенінің құқықтық режимін кешенді талдауға, құрылымдық коллизияларды анықтауға және ескірген «жалға беруші-жалға алушы» моделінен «тең құқықты стратегиялық серіктестер» жаңа парадигмасына қарай қатынастарды түбегейлі трансформациялауға бағытталған стратегиялық шараларды әзірлеуге арналған. Экологиялық және әлеуметтік қатерлердің өсуі, сондай-ақ халықаралық жеке капиталды тартудың аса қажеттілігі осы саладағы халықаралық-құқықтық және ұлттық реттеудің тиімділігін арттыруды талап етеді.

Зерттеудің негізгі мақсаты - қолданыстағы құрылымдық коллизиялар мен инвестициялық кедергілерді кешенді талдау арқылы ұлттық құқықтық жүйені және шарттық базаны жетілдіруге бағытталған ұсыныстарды әзірлеу, осылайша Қазақстанның толық егемендігін қамтамасыз ету және кешеннің коммерциялық әлеуетін ашу.

Зерттеу барысында келесі міндеттер қойылды: Зерттеу барысында келесі міндеттер қойылды: Кешен аумағындағы егемендік, юрисдикция және жалдау (жалға алу) арақатынасының құқықтық табиғатын анықтау, Құқықтық реттеудің эволюциясына талдау жасау (1991 ж. - қазіргі уақыт), Негізгі құқықтық коллизияларды (экология, әлеуметтік құқықтар, кеден) анықтау, Инвестициялық тәуекелдерді (айырылмайтын жақсартуларға меншік құқығы, «Бәйтерек» жобасы) бағалау.

Зерттеудің теориялық маңыздылығы функционалдык сервитут және функционалдык экстерриториальдық ұғымдарына қатысты құқықтық ұғымдарды нақтылау, экологиялық және әлеуметтік жауапкершілік салаларындағы заңды коллизияларды жою жолдарын ғылыми негіздеу, сондай-ақ МЖӘ және ашық қолжетімділік қағидаттарына негізделген тиімді құқықтық реттеу моделін қалыптастыру қажеттілігімен айқындалады.

Практикалық маңыздылығы алынған нәтижелер мен ұсыныстар Жалға алу шартын кешенді жаңғыртуға, «Байқоңыр» кешені туралы Арнайы Заңды қабылдауға және «Ғарыштық Еркін Порт» режимін құруға бағытталған, бұл азаматтардың әлеуметтік құқықтарын қорғауды қамтамасыз етеді, экологиялық қауіптерді жояды және халықаралық жеке капиталды тартады.

Диссертациялық жұмыстың құрылымы кіріспеден, үш негізгі тараудан, 12 тараушалардан, қорытындыдан, пайдаланылған әдебиеттер тізімінен, 1 схема және 5 кестеден тұрады. Жұмыстың жалпы көлемі - 49 бет.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| Введение..... | 5 |
| 1 Теоретико-правовые основы и исторический контекст функционирования комплекса «Байконур» | 9 |
| 1.1 Международно-правовой статус комплекса «Байконур»: соотношение понятий «аренда», «юрисдикция» и «суверенитет»..... | 9 |
| 1.2 Становление и эволюция правового регулирования «Байконура» в казахстанско-российских отношениях..... | 10 |
| 1.3 Правовое положение города Байконур как административно-территориальной единицы, функционирующей в условиях аренды..... | 12 |
| 1.4 Проблема международной ответственности и экологические коллизии как элемент правового статуса..... | 13 |
| 2 Актуальные проблемы законодательного и практического регулирования деятельности космодрома..... | 16 |
| 2.1 Экологические и техногенные риски: правовые механизмы предупреждения и возмещения ущерба..... | 16 |
| 2.2 Проблемы применения трудового, налогового и таможенного законодательства..... | 21 |
| 2.3 Судебная практика и особенности разрешения правовых споров на территории комплекса «Байконур» | 24 |
| 2.4 Правовое регулирование совместных проектов и привлечение инвестиций в космическую инфраструктуру..... | 25 |
| 3 Пути совершенствования правового регулирования комплекса «Байконур».. | 29 |
| 3.1 Предложения по модернизации договорно-правовой базы между Республикой Казахстан и Российской Федерацией..... | 29 |
| 3.2 Экологическая оценка космодрома «Байконур» в контексте отнесения к экологически неблагоприятным территориям..... | 34 |
| 3.3 Совершенствование национального законодательства Республики Казахстан, регулирующего космическую деятельность..... | 36 |
| 3.4 Применение международного опыта в регулировании космодромов, находящихся под совместной эксплуатацией (на примере других стран).... | 38 |
| Заключение..... | 42 |
| Список использованной литературы..... | 45 |

СОКРАЩЕНИЯ И ОБОЗНАЧЕНИЯ

| | |
|--------------------------|--|
| РК | Республика Казахстан |
| РФ | Российская Федерация |
| СССР | Союз Советских Социалистических Республик |
| РН | Ракеты-носители |
| ОЧРН | Отделяющиеся части ракет-носителей |
| НДМГ | Несимметричный диметилгидразин (компонент токсичного топлива) |
| ГОСТ | Государственный стандарт |
| ЭК РК | Экологический кодекс Республики Казахстан (2021 г.) |
| ПДК | Предельно допустимые концентрации |
| МРП | Месячный расчетный показатель |
| ФЗ | Федеральный закон (Российская Федерация) |
| ГЛОНАСС | Глобальная навигационная спутниковая система (Россия) |
| ТК РФ | Трудовой кодекс Российской Федерации |
| ТК РК | Трудовой кодекс Республики Казахстан |
| ПФР | Пенсионный фонд России |
| ЕНПФ | Единый накопительный пенсионный фонд (Казахстан) |
| ФОМС | Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (Россия) |
| ОСМС | Обязательное социальное медицинское страхование (Казахстан) |
| ФМБА | Федеральное медико-биологическое агентство (Россия) |
| ГОБМП | Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи (Казахстан) |
| ЕГЭ | Единый государственный экзамен (Россия) |
| ЕНТ | Единое национальное тестирование (Казахстан) |
| ЗАТО | Закрытое административно-территориальное образование |
| КРК | Космический ракетный комплекс (в контексте проекта «Байтерек») |
| АО «СП «Байтерек» | Акционерное общество «Совместное казахстанско-российское предприятие «Байтерек»» |
| КПП | Контрольно-пропускной пункт |

ВВЕДЕНИЕ

Диссертационное исследование посвящено комплексному анализу проблем правового регулирования функционирования комплекса «Байконур» в условиях межгосударственной аренды. Работа направлена на изучение теоретических и практических аспектов применения национального законодательства Республики Казахстан и Российской Федерации, а также норм международного космического права, применимых к деятельности космодрома и города Байконур. В исследовании рассматриваются вопросы, связанные с разграничением юрисдикции и суверенитета, регулированием экологических и техногенных рисков, а также проблемы социально-правового статуса населения. Особое внимание уделяется анализу двусторонних договорно-правовых актов и выработке предложений по совершенствованию нормативной базы для обеспечения национальных интересов Республики Казахстан.

Актуальность темы исследования проблемы правового регулирования комплекса «Байконур» является стратегически важной и сохраняет высокую актуальность в контексте долгосрочных казахстанско-российских отношений. «Байконур» - это крупнейший в мире космический центр, уникальный по своему правовому статусу: он является территорией Республики Казахстан, переданной в аренду Российской Федерации до 2050 года. Такой статус порождает сложный комплекс юридических коллизий и практических проблем, которые требуют системного научного осмысления и законодательного разрешения.

Актуальность проблемы усиливается несколькими факторами:

- Необходимость модернизации договорной базы: Многие базовые соглашения были заключены в 90-х годах и требуют актуализации с учетом развития международного космического права и изменения экономических реалий.

- Экологические риски: Деятельность космодрома сопряжена с серьезными экологическими последствиями (падение отделяющихся частей ракет, загрязнение окружающей среды токсичным топливом), что требует четких и эффективных правовых механизмов возмещения ущерба.

- Социально-правовой статус населения: Уникальный правовой режим города Байконур создает сложности в применении трудового, налогового и социального законодательства, затрагивая права и свободы граждан РК и РФ.

- Развитие совместных проектов: Перспективы создания совместных предприятий (например, «Байтерек») и привлечение частных инвестиций в инфраструктуру «Байконура» требуют детально проработанного правового поля, исключающего коллизии юрисдикции.

Несмотря на наличие двусторонних соглашений, существует пробел в национальном законодательстве РК, который бы комплексно регулировал особо правовой режим арендованной территории и эффективно защищал национальные интересы в этой стратегической сфере.

Новизна исследования заключается в комплексном, междисциплинарном анализе проблем правового регулирования комплекса «Байконур» с учетом

последних тенденций в международном космическом праве и стратегических задач Республики Казахстан.

Ключевые положения исследования, содержащие научную новизну, включают:

- Уточнение правовой природы аренды: обоснование необходимости четкого разграничения понятий «аренда территории» и «осуществление юрисдикции» в контексте сохранения суверенитета РК.

- Разработка модели возмещения экологического ущерба: предложение конкретных правовых механизмов для эффективного и оперативного взыскания компенсации за ущерб, нанесенный окружающей среде деятельностью космодрома.

- Предложение по институциональному усилению: обоснование необходимости создания специального уполномоченного органа РК, ответственного за реализацию контроля и надзора на территории комплекса.

- Обоснование изменений в национальном законодательстве: разработка предложений по включению в национальное законодательство РК специальных норм, регулирующих особый правовой режим налогообложения, таможенного контроля и трудовых отношений на территории, переданной в аренду.

Степень разработанности темы. Проблемы правового регулирования космической деятельности и международно-правового статуса космодрома Байконур рассматривались в трудах таких ученых, как Г.П. Жуков, В.С. Верещетин, А.Х. Абашидзе, А.Н. Вылегжанин, С.А. Малинин. Отдельные аспекты договорно-правового регулирования использования космодрома Байконур, а также вопросы взаимодействия Российской Федерации и Республики Казахстан исследовались в работах М.К. Сулейменова, С.Ж. Баймаханова, Г.С. Сапаргалиева. Вместе с тем, большинство научных исследований базируется на ранее действовавшем законодательстве и международных соглашениях. Комплексный анализ проблем правового регулирования космодрома Байконур с учетом современной правоприменительной практики и изменений национального законодательства Республики Казахстан проведен недостаточно полно. Из диссертационных исследований, непосредственно соответствующих характеру нашей темы, можно отнести труды Абдукаримовой Ж.С. «Проблемы правового регулирования режима неблагоприятных экологических зон» (2003 г.), Исаевой Ж.А. «Проблемы правового регулирования экологического оздоровления Приаралья» и Нурутдиновой А.Ж. «Правовые проблемы формирования и развития института экологически неблагоприятных территорий» (2023 г.).

Теоретическая значимость настоящей диссертации заключается в развитии научного понимания взаимодействия международного, конституционного и административного права в условиях уникального правового режима межгосударственной аренды стратегического объекта. Результаты исследования способствуют расширению понятийного аппарата в области космического права и юрисдикции, а также могут служить основой для дальнейших научных разработок, касающихся правового регулирования трансграничных и арендованных территорий.

Практическая значимость работы состоит в том, что разработанные выводы и предложения могут быть использованы:

- В законотворческой деятельности Республики Казахстан при пересмотре и актуализации двусторонних соглашений с Российской Федерацией по «Байконуру».

- Правительством РК и соответствующими государственными органами для эффективного контроля за исполнением арендных обязательств и защитой национальных экологических и социальных интересов.

- Правоприменительными органами для разрешения коллизий в области юрисдикции, налогообложения и трудовых отношений на территории комплекса.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с функционированием космодрома «Байконур» в условиях межгосударственной аренды, а предметом - нормы международного права, двусторонние казахстанско-российские договоры, нормы уголовного, административного, экологического и трудового законодательства РК и РФ, регулирующие деятельность комплекса.

Цель диссертации - комплексное исследование проблем правового регулирования космодрома «Байконур» и разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию национального законодательства и договорной базы в интересах Республики Казахстан.

В рамках настоящего исследования для достижения поставленной цели были сформулированы следующие **задачи**:

- Уточнить теоретико-правовой статус комплекса «Байконур» в контексте суверенитета и юрисдикции.

- Проанализировать эволюцию и современное состояние договорно-правовой базы между РК и РФ, выявив существующие пробелы и коллизии.

- Исследовать проблемы правового регулирования экологической безопасности и механизмов возмещения ущерба от космической деятельности.

- Оценить эффективность правоприменительной практики в социально-экономической сфере (трудовое, налоговое, административное право) на территории комплекса и города Байконур.

- Изучить международный опыт правового регулирования аналогичных объектов.

- Сформулировать конкретные предложения по совершенствованию национального законодательства РК и договорной базы, направленные на усиление контроля и защиты национальных интересов.

Нормативную основу диссертационного исследования диссертационного исследования составляют: Конституция Республики Казахстан; ключевые двусторонние межгосударственные и межправительственные соглашения между РК и РФ по «Байконуру»; нормы международного космического права (например, Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства); а также Уголовный, Административный, Экологический, Административный процедурно-

процессуальный, Трудовой кодексы Республики Казахстан и Российской Федерации в части их применения на территории комплекса.

Методологическая основа исследования базируется на диалектическом подходе к познанию социально-правовых явлений. Используются общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция), а также частно научные методы: историко-правовой (для изучения эволюции договоров), сравнительно-правовой (для анализа законодательства РК и РФ и международного опыта), и формально-юридический (для толкования норм права).

На защиту выносятся следующие положения и выводы по теме правового регулирования космодрома «Байконур»:

- Правовой статус «Байконура» должен быть четко закреплён в специальном законодательном акте РК, который бы однозначно определял порядок применения юрисдикции РК и механизмы контроля за использованием арендованных земель.

- Действующие межправительственные соглашения требуют пересмотра в части ужесточения требований к экологической безопасности, введения системы независимого экологического мониторинга и увеличения финансовой ответственности арендатора.

- Необходимо создание постоянно действующего Межведомственного координационного совета РК по «Байконуру», наделенного правом оперативного реагирования на нарушения и правом вето на запуск проектов, несущих повышенные экологические риски.

- Для устранения социально-правовых коллизий необходимо разработать и ратифицировать дополнительный протокол, устанавливающий приоритет социальных и трудовых гарантий Республики Казахстан для граждан РК, работающих на комплексе.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации опубликованы в 2 научных статьях автора:

- Бисенбекова Н.Е. статья «Международно-правовые аспекты аренды космодрома Байконур: проблемы и перспективы» в Республиканский научно-методический журнал «ALTYNQALAM»

- Бисенбекова Н.Е. статья «Экологические и социальные аспекты правового регулирования космодрома Байконур» в Республиканский научно-методический журнал «ALTYNQALAM»

Структура и объем диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, 3 разделов, включающих 12 подразделов, заключения и списка использованной литературы, 5 таблиц и 1 схемы. Объем исследовательской работы - 49 страниц.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСА «БАЙКОНУР»

1.1 Международно-правовой статус комплекса «Байконур»: соотношение понятий «аренда», «юрисдикция» и «суверенитет»

Правовой статус комплекса «Байконур» представляет собой уникальный международно-правовой феномен, не имеющий прямых аналогов в мировой практике использования стратегических объектов. Его юридическая конструкция базируется на договорном сочетании сохранения территориального суверенитета Республики Казахстан и передачи Российской Федерации временной, функциональной юрисдикции на основе межгосударственной аренды. Для понимания этой сложной модели необходимо четко разделить три фундаментальные категории, сосуществующие на одной территории [24].

Территориальный Суверенитет остается за Республикой Казахстан. Это означает полноту верховной власти РК над комплексом, что является неотъемлемым и незыблемым принципом. Суверенитет выражается в неотчуждаемости территории (согласно Конституции РК [1], Байконур - неотъемлемая часть РК), сохранении права собственности Казахстана на земельные участки и имущественный комплекс, а также в срочном характере Договора аренды (до 2050 года), который юридически исключает любые толкования о территориальной уступке или цессии. Казахстан сохраняет и международную ответственность за свою территорию [25].

В отличие от принципа суверенитета, Юрисдикция - право государства издавать законы, осуществлять правосудие и административное управление - на территории комплекса частично уступлена Российской Федерации. Юрисдикция РФ носит строго функциональный характер: она действует лишь в пределах, необходимых для эксплуатации космодрома и жизнедеятельности города, что оформлено, в частности, Статьей 6 Соглашения о статусе города 1995 года [26]. С международно-правовой точки зрения, данный механизм является примером договорного ограничения осуществления территориальной юрисдикции сувереном, что в доктрине часто классифицируется как международный сервитут с элементами функциональной экстерриториальности.

При этом сама Аренда выходит за рамки классической гражданско-правовой модели. Если гражданско-правовая аренда предполагает передачу только хозяйственных прав на имущество, то международная аренда территории (Байконур) включает не только передачу имущественного комплекса (стартовых площадок, зданий), но и уступку части властных (суверенных) полномочий (введение законодательства РФ, функционирование российских судов и полиции) [25]. Таким образом, арендная плата компенсирует не только пользование имуществом, но и добровольное ограничение Казахстаном своего права на осуществление власти.

Международно-правовой статус комплекса «Байконур» представляет собой сложную юридическую конструкцию, в которой территориальный суверенитет (РК) и функциональная юрисдикция (РФ) разделены и сосуществуют на одной

территории на основе двустороннего межгосударственного договора [24]. Для наглядности и академической строгости, структурное разделение суверенитета и юрисдикции представлено в сравнительной Таблице 1

Таблица 1. Соотношение Суверенитета, Юрисдикции и Аренды на комплексе «Байконур»

| Категория права | Суверен (Республика Казахстан) | Арендатор/Юрисдикция (Российская Федерация) | Правовое основание |
|----------------------------------|--|---|---|
| Территориальный Суверенитет | Сохраняется полностью (верховенство власти). | Не передается. Р.Ф. признает суверенитет РК. | Конституция РК, Договор аренды (Ст. 1, п. 3). |
| Право Собственности | Сохраняется на земельные участки и переданный имущественный комплекс. | Временное владение и пользование (аренда). Право собственности на объекты, созданные после 1994 года. | Договор аренды (Ст. 1, п. 3). |
| Юрисдикция (Властные Полномочия) | Сохраняется (право на недра, экологический контроль, международно-правовая ответственность). | Осуществляется в функциональном объеме, необходимом для эксплуатации космодрома и жизнедеятельности города. | Соглашение о статусе города Байконур (Ст. 6). |
| Вид Юрисдикции | Территориальная, полная. | Функциональная, временная, ограниченная (элементы экстерриториальности). | Двусторонние межгосударственные соглашения. |
| Срок действия прав | Постоянный, неотчуждаемый. | Срочный (до 2050 года), после чего полномочия возвращаются РК. | Договор аренды. |

1.2 Становление и эволюция правового регулирования «Байконура» в казахстанско-российских отношениях

Эволюция правового статуса космодрома отражает сложный процесс поиска компромисса между принципами нерушимости границ нового независимого государства и необходимостью сохранения стратегического технологического объекта. Этот процесс можно разделить на три ключевых этапа.

Первый этап: Кризис и неопределенность (1991–1994 гг.) После распада СССР космодром, управлявшийся Министерством обороны, оказался в глубоком правовом и административном вакууме. Несмотря на то, что де-юре территория отошла Казахстану согласно принципу *uti possidetis* (сохранение границ), де-факто Россия, как основной правопреемник СССР, продолжала его использование. Отсутствие юридической базы привело к острому кризису

управления, масштабному оттоку специалистов и коммунальному коллапсу, что сделало срочное межгосударственное урегулирование неизбежным [24].

Второй этап: Формирование базовой договорной основы (1994–2003 гг.) Переломным моментом стало подписание 28 марта 1994 года Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан «Об основных принципах и условиях использования космодрома «Байконур»» [24]. В этом документе была впервые зафиксирована формула компромисса: «Собственность Казахстана - Аренда России».

10 декабря 1994 года был подписан исторический Договор аренды комплекса «Байконур» [25]. Он закрепил следующие ключевые положения:

- Срок аренды - 20 лет (с возможностью продления).
- Арендная плата - 115 миллионов долларов США в год. Эта сумма выплачивается в твердой валюте или в товарном эквиваленте (по договоренности сторон) в бюджет Казахстана.
- Обязательство России по содержанию и развитию инфраструктуры.

В развитие Договора аренды 23 декабря 1995 года было подписано Соглашение о статусе города Байконур [26], порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти. Это соглашение стало уникальным примером правового творчества, так как оно ввело в международное право механизм управления городом одной страны администрацией другой страны. Глава Администрации города назначается совместным решением Президентов России и Казахстана (по представлению российской стороны), что символизирует особый доверительный характер отношений.

Третий этап: Пролонгация и модернизация отношений (2004 г. – настоящее время). К началу 2000-х годов стало понятно, что 20-летний срок аренды недостаточен для стратегического планирования космических программ. 9 января 2004 года в Астане президенты Н.А. Назарбаев и В.В. Путин подписали «Соглашение о развитии сотрудничества по эффективному использованию комплекса «Байконур»» [27], которое продлило срок аренды до 2050 года.

На современном этапе эволюция правового регулирования идет по пути:

1. Демилитаризации: Постепенный вывод военных структур РФ с космодрома и передача функций Роскосмосу.

2. Совместного использования: Переход от схемы «арендатор-арендодатель» к партнерству. Ярким примером является создание АО «Совместное казахстанско-российское предприятие «Байтерек»» для создания экологически безопасного космического ракетного комплекса. Для этого потребовалось принятие специальных протоколов, выводящих определенные объекты из-под российской аренды и передающих их совместному предприятию.

3. «Казахстанизации»: Процесс поэтапной передачи неиспользуемых Россией объектов обратно под юрисдикцию Казахстана. В последние годы Казахстану были возвращены ряд гостиниц, жилых домов и недействующих пусковых площадок («Зенит-М»), что потребовало сложной процедуры инвентаризации и подписания актов приема-передачи.

Таким образом, правовое регулирование Байконура эволюционировало от кризисного управления и попыток раздела имущества к стабильной

долгосрочной аренде и далее - к сложным формам совместной хозяйственной деятельности.

1.3 Правовое положение города Байконур как административно-территориальной единицы, функционирующей в условиях аренды.

Правовой статус города Байконур (до 1995 года - Ленинск) представляет собой уникальное явление в системе административно-территориального устройства Республики Казахстан и Российской Федерации. Это единственный город на постсоветском пространстве, функционирующий в условиях долгосрочной аренды, что предопределяет наличие сложного дуалистического правового режима [53,88-95]. Такой режим создаёт предпосылки для возникновения правовых коллизий и затруднений в регулировании всех сфер городского управления - от обеспечения безопасности до социальной инфраструктуры [54,45-51].

Для понимания данной специфики необходимо обратиться к международным соглашениям, определяющим правовой статус города. Согласно ст. 1 Соглашения 1995 года, Байконур является административно-территориальной единицей Казахстана, переданной Российской Федерации в долгосрочную аренду [26]. Однако на период аренды он наделяется статусом, аналогичным городу федерального значения РФ. Таким образом, формируется уникальная конструкция двойной подчинённости: территория формально принадлежит РК, но значительный объём полномочий фактически реализуется Российской Федерацией [25].

Такой особый правовой режим напрямую влияет на систему управления городом. Исполнительная власть осуществляется Администрацией города Байконур, руководитель которой назначается Правительством РФ при обязательном согласовании с Президентом РК. Это позволяет сохранять баланс интересов двух государств. Вместе с тем, из-за статуса ЗАТО в городе отсутствуют выборные органы местного самоуправления, что подчёркивает закрытый характер административной системы [20]. Для обеспечения участия Казахстана в управлении создаётся институт Специального представителя Президента РК на комплексе «Байконур», выполняющий функции контроля за исполнением условий аренды и защиты прав казахстанских граждан.

Переходя к анализу правоохранительной и судебной систем, важно отметить, что именно в этой сфере дуализм проявляется наиболее явно. В городе функционируют две параллельные юрисдикции - российская и казахстанская, каждая из которых действует на основании собственных законодательств. Российскую сторону представляют УМВД России, Прокуратура комплекса и гарнизонный военный суд, тогда как казахстанскую - Прокуратура и Суд района Байконур. Разграничение подведомственности осуществляется по субъектному и территориальному принципам, что нередко приводит к сложным ситуациям при расследовании правонарушений со смешанным составом участников или при неясной территориальной принадлежности места происшествия [30].

Указанные особенности напрямую отражаются на положении населения города, проживающего в условиях режима ЗАТО. Ограниченный доступ на территорию, пропускная система и действие иностранного законодательства создают для жителей РК ситуацию фактического проживания под нормами другой правовой системы. Это ведёт к своеобразной социальной сегрегации, проявляющейся как в вопросах свобод передвижения, так и в доступе к государственным услугам.

Здравоохранение является одной из наиболее чувствительных сфер. На протяжении длительного времени медицинское обслуживание осуществлялось преимущественно Федеральным медико-биологическим агентством РФ, что создавало трудности для граждан РК. Однако открытие казахстанского медицинского учреждения несколько улучшило ситуацию, обеспечив доступ к ГОБМП и системе ОСМС [8]. Тем не менее, параллельное существование двух систем остаётся источником организационных трудностей [34].

Не менее сложным является и вопрос образования. В городе действуют как российские школы, работающие по федеральным государственным образовательным стандартам РФ, так и казахстанские учебные заведения, подчинённые Управлению образования Кызылординской области. Это приводит к различиям в учебных программах, экзаменационных форматах (ЕГЭ и ЕНТ) и последующей образовательной траектории выпускников, что вызывает необходимость выбора между двумя различными образовательными системами.

Завершая анализ, следует подчеркнуть, что дуализм особенно сильно проявляется и в сфере трудовых правоотношений. Большинство предприятий космического комплекса функционируют по законодательству РФ [19], что влияет на порядок начисления пенсионных взносов, выплат и гарантий для граждан Казахстана, работающих по российскому трудовому праву. Это, в свою очередь, требует специальных межправительственных механизмов согласования и защиты социальных прав работников [33].

Правовой режим города Байконур представляет собой уникальную модель совместного управления, в рамках которой Казахстан и Россия одновременно реализуют свои полномочия. Эта модель обеспечивает функционирование стратегически важного космического комплекса, однако порождает значительное количество административных, правовых и социальных проблем, требующих постоянного взаимодействия и корректировки на межгосударственном уровне [27].

1.4 Проблема международной ответственности и экологические коллизии как элемент правового статуса

Экологический аспект правового статуса Байконура является одним из наиболее проблемных, поскольку затрагивает сферу международной ответственности государств, вопросы защиты окружающей среды, здоровье населения и функционирование стратегически важной инфраструктуры. Особенность комплекса заключается в том, что ракетно-космическая деятельность по своей природе сопряжена с высоким уровнем экологических

рисков [56], а сам Байконур расположен на территории Казахстана, но эксплуатируется Российской Федерацией в условиях долгосрочной аренды. В результате возникает комплекс правовых и организационных противоречий, которых нет ни в одном другом международном проекте подобного масштаба. Именно сочетание технологической специфики, международно-правовых обязательств и политических договорённостей создаёт уникальную ситуацию, когда экологические вопросы оказываются переплетены с вопросами суверенитета, безопасности и межгосударственного сотрудничества.

Основная правовая проблема вытекает из базового положения международного права: каждое государство несёт ответственность за экологическое состояние своей территории и обязано предотвращать вред, исходящий с неё, вне зависимости от того, кто фактически осуществляет деятельность [48]. Принцип территориального суверенитета в сочетании с принципом международной ответственности формирует фундаментальную обязанность Казахстана обеспечивать экологическую безопасность на своей земле [4]. Однако в условиях аренды Байконура управление объектами космодрома, включая пусковые установки, склады топлива, зоны падения, а также принятие решений о запусках, фактически осуществляет Российская Федерация. Таким образом, Казахстан несёт ответственность, но не обладает полным контролем, а Россия осуществляет деятельность, но формально действует в пределах чужой юрисдикции. Возникает коллизия между суверенитетом территориального государства и функциональной ответственностью государства, которое реально проводит работу [42,280], и эта коллизия усугубляется отсутствием в международном праве чётких механизмов распределения ответственности в подобных ситуациях. Договор аренды Байконура лишь частично компенсирует данный пробел, но не устраняет его полностью [25], поскольку многие экологические инциденты требуют сложных совместных экспертиз, политических решений и согласованных действий двух государств.

Вопрос компенсации вреда связан с принципом «загрязнитель платит», который, казалось бы, должен легко применяться в условиях двустороннего договора [23]. Однако на практике его реализация сталкивается с серьёзными трудностями, потому что для признания ущерба подлежащим возмещению необходимо установить сам факт негативного воздействия, определить его источник, доказать связь между конкретным запуском и конкретным вредом, провести комплексную экспертизу и согласовать сумму компенсации [57]. Каждый этап сопровождается методическими, юридическими и политическими разногласиями. Остатки топлива, обломки конструкций, поражение почвы или растительности могут сохранять токсичность годами, мигрировать в природной среде и смешиваться с загрязнением прошлых лет, что значительно усложняет установление причинно-следственной связи [52]. В ряде случаев Казахстан направлял претензии о возмещении вреда, но российская сторона оспаривала расчёты, указывая на недостаточность доказательств или несогласованность методик. Это приводит к затягиванию процедур, частичному возмещению либо к существенному уменьшению заявленных сумм [31].

Проблема усугубляется тем, что экологические экспертизы требуют применения сложных лабораторных методов и привлечения специалистов в области токсикологии, химии, почвоведения и радиационной безопасности. Экспертизы проводятся совместно, но зачастую стороны используют разные методы отбора проб, опираются на различные нормативы предельно допустимых концентраций и по-разному интерпретируют результаты исследований [32]. Отсутствие единых межгосударственных стандартов делает каждое расследование длительным процессом, где юридические процедуры тесно переплетаются с техническими и научными вопросами.

Дополнительные сложности создаёт несовпадение экологических норм Казахстана и России. Казахстан в последние годы усиливает требования к обращению с опасными веществами, к выбросам, загрязнению воды и воздуха, тогда как российские стандарты на арендуемой территории могут быть менее жёсткими или использовать иную систему нормирования. Различаются допустимые уровни выбросов, требования к хранению и перевозке токсичных компонентов ракетного топлива, а также методики контроля состояния окружающей среды [4]. Казахстан стремится применять своё законодательство на всей территории страны, но фактически не может полноценно регулировать процессы на арендуемых объектах, тогда как Россия руководствуется собственными нормами и внутренними техническими регламентами. В итоге Казахстан зачастую может только наблюдать и фиксировать нарушения, но не в полной мере вмешиваться в процессы управления, что создаёт правовой вакуум и снижает эффективность экологического контроля.

Экологический аспект статуса Байконура представляет собой сложный, многослойный и во многом уникальный комплекс проблем, возникающих на стыке международного и национального права, науки и политики. Он требует не только совершенствования договорной базы, но и формирования единых экологических стандартов, прозрачных процедур экспертиз, расширения совместного мониторинга и разработки механизмов, позволяющих справедливо распределять ответственность между государствами [16]. Только при сочетании правовых, технических и дипломатических усилий возможно обеспечение экологической безопасности в условиях эксплуатации столь крупного международного космического комплекса.

2 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО И ПРАКТИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОСМОДРОМА

2.1 Экологические и техногенные риски: правовые механизмы предупреждения и возмещения ущерба

Обеспечение экологической безопасности на территории комплекса «Байконур» представляет собой сложнейший узел международно-правовых, административных и технических противоречий, поскольку здесь пересекаются интересы двух государств, различные правовые режимы и деятельность, связанная с повышенной опасностью. Уникальность ситуации обусловлена тем, что источником экологических и техногенных рисков выступает иностранное государство - Российская Федерация, которая осуществляет ракетно-космическую деятельность на территории суверенного Казахстана в условиях долгосрочной аренды, при этом правовые системы сторон существенно отличаются в вопросах регулирования экологической безопасности и ответственности за вред окружающей среде [53,88-95]. Эти противоречия особенно ярко проявляются при оценке последствий применения высокотоксичных компонентов ракетного топлива, определении нормативов загрязнения и согласовании методик расчёта ущерба, что делает экологическую сферу одной из самых конфликтных зон в функционировании Байконура.

Основным фактором экологического риска на космодроме остаётся эксплуатация ракет-носителей тяжёлого класса «Протон-М», которые используют высокотоксичное топливо - несимметричный диметилгидразин (НДМГ, или «гептил») и окислитель азотный тетраоксид (амил). Гептил относится к веществам первого класса опасности, обладает выраженным токсическим, канцерогенным, мутагенным и тератогенным воздействием, а его период полураспада в почвах аридной зоны Кызылординской области может составлять десятилетия [52]. Это означает, что токсичные остатки топлива способны сохраняться в природной среде на протяжении крайне длительного времени, мигрируя в почвах, накапливаясь в биоте и создавая устойчивую угрозу для здоровья населения и экологического баланса региона. Техногенная специфика ракетных запусков делает экологические инциденты практически неизбежными, а их последствия - долгосрочными и труднодоказуемыми, что ставит дополнительные задачи перед правовыми механизмами предупреждения и возмещения ущерба [56,12-18].

Юридическая проблема усугубляется тем, что Договор аренды комплекса «Байконур» от 10 декабря 1994 года закрепляет примат законодательства Российской Федерации при эксплуатации комплекса. Статья 6 прямо устанавливает, что российская сторона руководствуется собственными нормами и ведомственными инструкциями, что фактически ограничивает применение казахстанского экологического законодательства на части территории Казахстана [25]. В результате создаётся своеобразная юридическая «двойственность»: территория является казахстанской, но экологические

стандарты, по которым осуществляется деятельность, российские. Такое положение затрудняет оценку ущерба, проведение экспертиз, применение международных принципов экологической ответственности и построение эффективного механизма предотвращения негативных последствий ракетно-космической деятельности.

Сравнительный анализ законодательства двух стран, Казахстана и России, ярко подчёркивает глубокие, системные различия в подходах к обеспечению экологической безопасности, что особенно критично в контексте эксплуатации космодрома Байконур. Казахстан в своём подходе исходит из жёсткого и всеобъемлющего принципа «загрязнитель платит» (Polluter Pays Principle), закреплённого в Экологическом кодексе 2021 года [4]. Этот кодекс предполагает строгую и полную ответственность за любой экологический вред, расширяя возмещение до включения не только прямых затрат на рекультивацию загрязнённых территорий, но и компенсации ущерба биоресурсам, а также упущенной выгоды государства от неиспользования испорченных ресурсов. При этом нормативы предельно допустимых концентраций токсичных веществ, в частности, высокотоксичного ракетного топлива гептила, в Казахстане обычно устанавливаются значительно строже. Более того, сама процедура оценки ущерба включает применение мультипликативных коэффициентов, которые призваны учитывать долгосрочные экологические последствия и особую чувствительность аридных зон к техногенному воздействию [46].

Российская же сторона, руководствуясь собственными правилами и методиками, разработанными в рамках Роскосмоса, акцентирует внимание преимущественно на стоимости технических работ по очистке территории и сбору обломков, и, что принципиально, зачастую не включает в расчёты косвенный и долговременный вред экосистеме. Эта фундаментальная разница в правовых подходах приводит к колоссальным расхождениям в оценке ущерба: суммы, рассчитанные казахстанскими специалистами, могут в 10–20 раз превышать те объёмы, которые признаёт и готова возместить российская сторона. Такое положение дел делает процедуры возмещения длительными, остро конфликтными и малоэффективными с точки зрения реального восстановления природы [57]. Таблица 2, приводимая в исследовании, наглядно демонстрирует глубину этих правовых противоречий, отражая не только различия в экологических нормативах, но и системные разночтения в понимании самого понятия «экологический ущерб». Таким образом, эффективное управление экологическими и техногенными рисками Байконура требует не просто совершенствования договорной базы и формальной унификации подходов к экологическому контролю, но и разработки принципиально новых механизмов межгосударственного сотрудничества, способных обеспечить реальные, а не декларативные гарантии экологической безопасности на территории комплекса.

В Таблице 2 наглядно представлена глубина правовых противоречий.

Таблица 2. Сравнительный анализ правового регулирования экологической ответственности в законодательстве РК и РФ

| Критерий сравнения | Экологический кодекс Республики Казахстан (2021 г.) | Законодательство Российской Федерации (ФЗ «Об охране окружающей среды» и др.) | Правовое последствие для Байконура (Суть проблемы) |
|-------------------------|--|--|--|
| Принцип ответственности | Строгая ответственность. Возмещение вреда независимо от вины, если доказан факт загрязнения. Включает вред здоровью населения. | Ответственность часто требует доказательства вины и прямой причинно-следственной связи. Акцент на материальных затратах. | Сложность в доказывании объемов компенсации. РФ часто оспаривает казахстанские методики расчета ущерба как «необоснованно завышенные». |
| Методика расчета ущерба | Косвенный метод (по формулам, утвержденным Министерством экологии РК). Учитывает уровень инфляции и МРП. | Метод прямого счета (по смете затрат на восстановление). | Разногласия совместных комиссий. Казахстан насчитывает миллиарды тенге, Россия признает миллионы. |
| Объект защиты | Экосистема в комплексе (почва, вода, воздух, флора, фауна, здоровье населения). | Преимущественно земли (почва) как хозяйственный объект. | Казахстан требует компенсации за долгосрочный (отложенный) вред экологии, Россия готова оплачивать только "уборку территории". |
| Исполнение обязательств | Взыскание через суд в доход бюджета. | Бюджетный кодекс РФ не позволяет перечислять штрафы в бюджет другого государства без ратификации спецсоглашения. | Невозможность принудительного взыскания. Вопрос решается политически, а не юридически. |

Катастрофа ракеты-носителя «Протон-М» 2 июля 2013 года стала ключевым прецедентом, наиболее ярко выявившим несовершенство правового режима, регулирующего деятельность на комплексе «Байконур». Если ранее экологические и юридические противоречия проявлялись преимущественно в теоретической плоскости, то чрезвычайная ситуация продемонстрировала их в максимально острой практической форме. Падение ракеты, сопровождавшееся взрывом около 600 тонн высокотоксичного топлива - гептила и амислового окислителя, - привело к загрязнению воздуха и почв, а также создало угрозу здоровью населения Кызылординской области. Однако наибольшую проблему вызвало не само происшествие, а процесс правовой оценки ущерба и попытки взыскать компенсацию, который обнажил глубокие разрывы между нормами

международного права, законодательством двух государств и их реальным применением [14].

Юридическая хронология событий показала, насколько слабым оказался механизм урегулирования подобных аварий. После падения ракеты была создана совместная правительственная комиссия, однако её работа сразу столкнулась с невозможностью выработать единый подход к оценке ущерба. Казахстан, опираясь на собственные методики и действующие нормативы экологического законодательства, определил вред окружающей среде в 13,6 млрд тенге (около 89 млн долларов США на тот момент). В эту сумму вошли не только затраты на рекультивацию почв, но и долгосрочные потери экосистемы, включая вред биоресурсам и потенциальные последствия гептильного загрязнения. Российская сторона отказалась признавать эти расчёты, утверждая, что: авария произошла на арендованной территории, находящейся под юрисдикцией РФ; фактический уровень загрязнения ниже, чем представлено; большая часть топлива сгорела в момент взрыва.



Рисунок 1. Схема. Механизм правовой коллизии при возмещении экологического ущерба, схема наглядно конфликт правоприменения демонстрирует

Этот прецедент выявил главную слабость правового режима: отсутствие императивной нормы о безусловном применении экологического законодательства РК при расчёте ущерба. Для устранения этой проблемы

необходимо имплементировать положения Конвенции о международной ответственности за ущерб, причинённый космическими объектами (1972 г.), прямо в Договор аренды, указав, что юрисдикция Казахстана в части экологического контроля и оценки ущерба является приоритетной [23].

Проблема экологической ответственности комплекса не ограничивается аварийными ситуациями. Более того, системный характер правовых и экологических рисков подтверждается ежедневной практикой эксплуатации, в частности, проблемой районов падения отделяющихся частей ракет (ОЧРН). Помимо аварийных ситуаций, существует также проблема планового экологического ущерба, связанного с падением отделяющихся частей ракет-носителей (ОЧРН). Трассы полетов ракет проходят над территорией Карагандинской, Костанайской, Восточно-Казахстанской, Павлодарской и Актюбинской областей. Для падения первых ступеней ракет выделены специальные зоны (поля падения) [32].

Правовые пробелы и экономический ущерб:

1. Земельные отношения и компенсация: Данные участки земли выводятся из сельскохозяйственного оборота. Арендная плата за них часто носит символический характер (например, 1 доллар за гектар в год) и не покрывает упущенную выгоду местных фермеров. В Договоре аренды не прописан механизм компенсации за моральный ущерб или долгосрочную потерю плодородия почв, которые подвергаются регулярному воздействию [45].

2. Механизм очистки: Обязанность по сбору и утилизации упавших фрагментов лежит на российской стороне. Однако законодательно не закреплены жесткие сроки вывоза металлолома. Часто фрагменты лежат в степи месяцами, являясь источником загрязнения остатками топлива.

Таблица 3. Классификация экологических рисков космодрома и пробелы в их правовом регулировании

| Тип риска | Характеристика воздействия | Пробел в правовом регулировании (Problem area) |
|---------------------------------|--|---|
| Химическое загрязнение (Гептил) | Попадание в почву высокотоксичного топлива 1-го класса опасности. | Отсутствие в Договоре аренды императивного требования о применении стандартов РК при дезактивации. |
| Механическое загрязнение (ОЧРН) | Засорение земель металлоломом в полях падения. | Низкая арендная плата за вывод земель из оборота. Отсутствие жестких штрафов за нарушение сроков вывоза фрагментов. |
| Радиационная безопасность | Использование радиоизотопных источников в космических аппаратах. | Непрозрачность информации о наличии радиоактивных материалов на борту запускаемых спутников (ссылка на секретность). |
| Влияние на здоровье населения | Рост заболеваний в регионе из-за постоянного токсического воздействия. | Отсутствие законодательно закреплённого механизма прямой компенсации гражданам РК, проживающим в зоне влияния космодрома. |

Статистика аварийности и споров (примеры, демонстрирующие проблему): Практика показывает, что каждый крупный инцидент приводил к затяжным спорам, которые решались не в судах, а в кабинетах чиновников, что свидетельствует о неэффективности правового механизма [49,210].

Таблица 4. Статистические данные аварийных пусков РН «Протон-М» и правовых последствий (2010–2015 гг.) (Данные, иллюстрирующие конфликт компенсации)

| Год аварии | Характер инцидента | Место падения | Предъявленный ущерб (оценка РК), млрд тенге | Результат урегулирования |
|------------|--|---------------------------------|---|---|
| 2010 | Утрата 3 спутников ГЛОНАСС | Тихий океан | - | Урегулировано без споров |
| 2013 | Падение РН на старте (взрыв 600 т топлива) | Территория космодрома (Зона РФ) | 13.6 | Споры длились 2 года. Выплачено частично в виде дезактивации. |
| 2014 | Авария 3-й ступени | Атмосфера (сгорание) | 1.2 | Урегулировано |
| 2015 | Авария 3-й ступени | Забайкальский край (РФ) | - | Ущерб территории РФ |

2.2 Проблемы применения трудового, налогового и таможенного законодательства.

Вторая группа проблемных вопросов, возникающих в ходе функционирования комплекса «Байконур», лежит в плоскости применения трудового, налогового и таможенного законодательства. Эти вопросы напрямую затрагивают социально-экономические права граждан Казахстана, трудящихся на данной территории, а также оказывают влияние на финансовый суверенитет республики. Корень проблемы кроется в одновременном действии правовых норм двух суверенных государств на одной территории, что неизбежно порождает коллизию юрисдикций. В результате возникают затяжные правовые споры относительно того, законодательство какой страны должно применяться к гражданам Казахстана, состоящим в трудовых отношениях с российскими организациями. На практике сложилась ситуация, при которой значительное число казахстанских специалистов, занятых на предприятиях «Роскосмоса» и в иных российских структурах, подписывают трудовые договоры, составленные в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации [19]. Однако, поскольку эти работники постоянно проживают и осуществляют свою деятельность на территории Казахстана, они де-факто и де-юре находятся в правовом поле своего государства, что создает двойственность их положения и почву для системного ущемления их социальных прав [58].

Наиболее наглядным проявлением этой правовой коллизии является ситуация с режимом труда и отдыха. Российские предприятия на Байконуре руководствуются производственным календарем Российской Федерации,

вследствие чего выходными днями объявляются российские государственные праздники. В то же время в дни национальных и государственных праздников Республики Казахстан работа продолжается в штатном режиме. Это приводит к тому, что граждане РК фактически лишаются гарантированного им Конституцией права на отдых в праздничные дни своей страны [1]. Складывается ситуация правового неравенства и скрытой дискриминации, когда люди, проживающие в одном государстве и работающие в схожих условиях, обладают разным объемом социальных гарантий исключительно из-за юрисдикционной принадлежности работодателя [6].

Не менее острой и глубокой является проблема пенсионного обеспечения, которая на протяжении многих лет оставалась нерешенной. Вплоть до 2016 года работодатели перечисляли пенсионные взносы за казахстанских сотрудников в Пенсионный фонд Российской Федерации. Поскольку граждане Казахстана не являлись участниками российской пенсионной системы, они не имели реальной возможности воспользоваться этими накоплениями. Одновременно с этим отчисления не поступали в Единый накопительный пенсионный фонд (ЕНПФ) Казахстана [9]. В результате сформировалось так называемое «потерянное поколение» специалистов, чей многолетний добросовестный труд и страховой стаж оказались юридически обесцененными, так как не были подкреплены пенсионными активами ни в одной из стран. Несмотря на то, что позднейшие межправительственные соглашения частично урегулировали текущую ситуацию, вопросы перерасчета взносов и подтверждения стажа за предыдущие периоды остаются открытыми и продолжают порождать многочисленные споры [33].

Аналогичный правовой вакуум наблюдается и в сфере обязательного социального медицинского страхования (ОСМС). Работодатели из РФ исправно перечисляют страховые взносы в российский фонд ОМС, однако эти средства не попадают в систему здравоохранения Казахстана. Как следствие, казахстанские работники не приобретают статус «застрахованных» в системе ОСМС РК и лишаются доступа к плановой медицинской помощи в отечественных больницах [34]. При этом воспользоваться российскими медицинскими гарантиями на территории Казахстана в полном объеме невозможно. Таким образом, граждане оказываются в парадоксальной ситуации: взносы за них уплачиваются, но доступ к медицинским услугам закрыт и в российской, и в казахстанской системах. Совокупность описанных факторов свидетельствует о глубине правовых противоречий на Байконуре и указывает на то, что без кардинального пересмотра механизмов регулирования социально-трудовых отношений эти коллизии будут лишь усугубляться. Необходимо срочное заключение двустороннего межправительственного соглашения о взаимном признании страховых взносов и трансферте средств для обеспечения непрерывного доступа граждан к медицинским услугам по принципу территориальности. Без такой унификации социальных гарантий и создания чёткого механизма зачёта взносов, права граждан РК, работающих на комплексе, останутся нарушенными, что негативно скажется на социально-правовой стабильности региона.

Таблица 5. Коллизии трудовых и социальных прав граждан РК на комплексе «Байконур»

| Сфера правоотношений | Регулирование по законодательству РФ (работодатель) | Регулирование по законодательству РК (работник) | Последствия коллизии |
|----------------------|---|---|---|
| Трудовой договор | ТК РФ. Прием и увольнение по законам РФ. | ТК РК. Иные гарантии при сокращении. | Сложность защиты прав в суде (какой суд должен рассматривать спор: российский гарнизонный или казахстанский районный?). |
| Пенсионные взносы | Обязанность платить в Социальный фонд России. | Обязанность иметь накопления в ЕНПФ. | Потеря накоплений за период "правового вакуума" (до 2016 г.). |
| Медицина | Полис ОМС РФ (действует только в РФ и Байконуре). | Система ОСМС РК (действует по всей стране). | Отсутствие статуса "Застрахован" в РК, невозможность получения плановой помощи в республиканских клиниках. |

Город Байконур обладает особым таможенным, налоговым и финансовым статусом, который формировался как часть арендного режима и сегодня создаёт значительные препятствия для полноценной экономической интеграции с Республикой Казахстан, одновременно ограничивая возможности государства в реализации своего финансового суверенитета. Наиболее ощутимой проблемой является ситуация с налогообложением граждан Казахстана, работающих на российских предприятиях, расположенных на территории арендуемого комплекса. Формально, по нормам российского законодательства, такие работники признаются нерезидентами РФ, что автоматически влечёт применение повышенной ставки НДФЛ в размере 30% вместо льготной ставки 13%, предоставляемой налоговым резидентам [7]. Несмотря на то что Конвенция об избежании двойного налогообложения позволяет снизить реальную налоговую нагрузку [35], сама процедура администрирования налоговых вычетов, подтверждения резидентства и возврата переплаченных сумм остаётся сложной, запутанной и в ряде случаев фактически недоступной для обычных работников [59]. Это приводит к ситуации, когда казахстанские граждане не только сталкиваются с финансовыми потерями, но и оказываются в условиях, при которых защита их налоговых прав требует сложного юридического сопровождения, что далеко не всегда возможно. Ещё более серьёзные противоречия возникают в сфере таможенных и контрольных процедур. Хотя город Байконур юридически является частью территории Республики Казахстан, фактический доступ к нему осуществляется через контрольно-пропускные пункты, находящиеся под контролем правоохранительных органов Российской Федерации [30]. Ввоз товаров, продуктов питания, строительных материалов или оборудования из других регионов Казахстана сопровождается проверками, согласованиями и задержками, которые по своей сути напоминают таможенные процедуры, несмотря на отсутствие юридических оснований для их применения внутри одного государства. Такая ситуация искусственно ограничивает доступ

казахстанских предпринимателей к рынку города, сдерживает развитие малого и среднего бизнеса и создаёт условия для доминирования российских поставщиков, что нарушает базовые принципы свободы движения товаров, закреплённые не только в национальном законодательстве, но и в рамках ЕАЭС[36]. В итоге сложившийся режим приводит к тому, что Байконур фактически функционирует как полужакрытая зона с особыми правилами торговли и обмена, что противоречит интересам экономического развития региона и ограничивает возможности Казахстана осуществлять полноценный контроль над экономической деятельностью на собственной территории.

2.3. Судебная практика и особенности разрешения правовых споров на территории комплекса «Байконур»

Анализ судебной практики, связанной с функционированием комплекса «Байконур», свидетельствует о ее крайне ограниченном и фрагментарном характере. Данная особенность обусловлена специфическим международно-правовым статусом комплекса, режимом двойной юрисдикции, а также приоритетом договорных и политико-дипломатических механизмов разрешения споров над судебными формами защиты прав [24,27].

В экологической сфере судебные споры, вытекающие из причинения вреда окружающей среде в результате космической деятельности, фактически не доходят до рассмотрения в судах Республики Казахстан. Несмотря на наличие инцидентов, повлекших экологический ущерб, включая аварию ракеты-носителя «Протон-М» в 2013 году [56], в судебной практике отсутствуют решения о взыскании экологического вреда с Российской Федерации в порядке, предусмотренном Экологическим кодексом Республики Казахстан [4]. Возмещение ущерба осуществляется преимущественно во внесудебном порядке — путем межправительственных переговоров, соглашений и компенсационных выплат, что подтверждает ограниченность судебных механизмов защиты экологических интересов Республики Казахстан и нивелирование принципа «загрязнитель платит» в условиях действия статьи 6 Договора аренды комплекс [25].

В сфере трудовых и социальных отношений судебная практика носит более выраженный, но узконаправленный характер. Рассматриваемые судами дела, как правило, касаются индивидуальных трудовых споров, связанных с увольнением, выплатой заработной платы, компенсациями и дисциплинарными взысканиями. Вместе с тем вопросы пенсионного обеспечения и медицинского страхования граждан Республики Казахстан, занятых на объектах комплекса «Байконур», практически не становятся предметом судебного рассмотрения. Это объясняется отсутствием четких коллизионных норм, регулирующих трансграничное взаимодействие систем социального обеспечения, а также применением трудового законодательства Российской Федерации на территории Республики Казахстан [26], что фактически формирует правовой вакуум и ограничивает возможность судебной защиты социальных прав работников.

Особого внимания заслуживает отсутствие судебной практики по инвестиционным и имущественным спорам, связанным с модернизацией и развитием инфраструктуры комплекса «Байконур». Действующая модель арендных отношений, а также норма о праве Российской Федерации на неотделимые улучшения исключают эффективную судебную защиту прав потенциальных инвесторов и соинвесторов [61]. В результате инвестиционные риски не поддаются правовой минимизации, что негативно отражается на инвестиционной привлекательности комплекса и сдерживает его коммерциализацию [62]. Анализ судебной практики подтверждает вывод о том, что правовые споры, возникающие в процессе эксплуатации комплекса «Байконур», в основном разрешаются вне судебной системы [53]. Отсутствие устойчивой и развитой судебной практики является не следствием низкой конфликтности, а результатом системных правовых коллизий и институциональных ограничений, заложенных в действующей договорной модели [50]. Это обстоятельство дополнительно обосновывает необходимость комплексной правовой реформы, направленной на формирование прозрачных, предсказуемых и эффективных механизмов судебной защиты прав государства, граждан и инвесторов [11,71].

2.4 Правовое регулирование совместных проектов и привлечение инвестиций в космическую инфраструктуру

Будущее космодрома «Байконур», как ключевого актива и стратегического объекта, напрямую зависит от кардинальной смены его правового режима. Необходимо отойти от устаревшей модели «арендодатель–арендатор», которая является наследием геополитических реалий 90-х годов, и перейти к новой парадигме «равноправные стратегические партнеры» [15]. Этот переход имеет критическое значение не только для обеспечения полного суверенитета Казахстана над собственным имуществом, но и для создания прозрачных условий, способствующих привлечению инвестиций и, как следствие, раскрытию колоссального коммерческого потенциала комплекса. Однако, на пути правового регулирования совместных проектов и инвестиционной деятельности на территории космодрома стоят три основные, глубоко укоренившиеся группы барьеров: процедурная сложность вывода имущества из аренды, высокий риск потери собственности на неотделимые улучшения и структурные ограничения для иностранного капитала [51].

Именно в контексте преодоления первого из этих барьеров - процедурной сложности вывода имущества из аренды и необходимости привлечения казахстанских инвестиций в модернизацию - сформировался уникальный правовой механизм.

Главным катализатором и одновременно испытательным полигоном для трансформации правоотношений стал совместный российско-казахстанский проект «Байтерек». Этот ключевой проект призван символизировать начало нового этапа сотрудничества, сосредоточенного на создании Космического ракетного комплекса (КРК) на базе экологически безопасной ракеты-носителя

«Союз-5», которая должна заменить устаревшие и экологически небезопасные носители [29]. Однако, при попытке реализации проекта, возникла острая правовая коллизия: Казахстан выступал как ключевой инвестор, выделяя значительные бюджетные средства на модернизацию стартового комплекса «Зенит-М». Суть проблемы заключалась в том, что, согласно Гражданскому и Бюджетному кодексам РК, государство не имеет права инвестировать в капитальное строительство или модернизацию объектов, находящихся в долгосрочной аренде и под управлением другого государства (Российской Федерации). Такое прямое вложение было бы расценено как инвестирование в чужое имущество, что несло в себе огромные фискальные и правовые риски для бюджета и собственности Республики [60].

Для юридического обхода этой фундаментальной преграды стороны вынуждены были разработать и применить уникальную процедуру «вывода из аренды». В рамках этой процедуры объекты комплекса «Зенит-М», критически необходимые для реализации «Байтерека», были официально исключены из состава арендуемого имущества и переданы казахстанской стороне (в управление АО «СП «Байтерек»). Этот прецедент стал важной вехой, заложив основу для концепции «точечной аренды», при которой Российская Федерация арендует только те конкретные объекты и земельные участки, которые она фактически использует, позволяя Казахстану начать реинтеграцию остальной инфраструктуры. Однако, несмотря на прорыв, сам механизм продемонстрировал серьезные недостатки. Во-первых, процедура инвентаризации, юридического оформления и подписания актов приема-передачи комплекса заняла более десяти лет, что свидетельствует о крайней «забюрократизированности» и негибкости текущих договорных отношений. Во-вторых, его применимость оказалась ограниченной: механизм эффективен только для объектов, которые уже не использовались российской стороной, и остается неприменим в отношении действующей, эксплуатируемой инфраструктуры [27].

Помимо процедурных сложностей, связанных с выводом имущества из аренды, основной стратегический риск для инвестиционного климата заложен непосредственно в тексте Договора аренды в вопросе права собственности на неотделимые улучшения. Ключевая проблема закреплена в Статье 6 Договора аренды, формулировка которой гласит: «Неотделимые улучшения Комплекса, произведенные Арендатором [РФ], являются его собственностью» [25].

Эта норма создает потенциально конфликтную и крайне рискованную ситуацию для инфраструктуры Казахстана. Суть риска заключается в том, что, если Российская Федерация до истечения срока аренды (до 2050 года) построит на территории Байконура новую современную капитальную инфраструктуру (например, новые стартовые комплексы или сборочные цеха), то по окончании срока аренды она будет иметь законное право либо демонтировать это имущество (что приведет к прямой потере модернизированного актива), либо потребовать от Казахстана компенсации его полной рыночной стоимости [61]. Учитывая высокий износ старой советской инфраструктуры, это означает, что Казахстан рискует получить к 2050 году деградировавший комплекс, за

восстановление или выкуп модернизированных частей которого потребуется крупный выкуп. Фактически, эта норма подрывает стимулы Казахстана к соинвестированию и модернизации.

Для защиты национальных интересов и обеспечения модернизации инфраструктуры, жизненно необходимо подписание Дополнительного протокола к Договору аренды. Этот Протокол должен закрепить норму о том, что все неотделимые улучшения инфраструктуры, созданные за период аренды Российской Федерацией, безвозмездно передаются Республике Казахстан в собственность. Только такой шаг может обеспечить получение Казахстаном модернизированного, а не устаревшего, актива.

Как прямое и неизбежное следствие указанных выше структурных и имущественных проблем, особенно нерешенного вопроса о праве собственности на капитальные улучшения, возникают практически непреодолимые барьеры для привлечения международного частного капитала. Именно частный капитал и глобальное сотрудничество сегодня являются ключевыми драйверами развития мировой космической экономики [63]. Правовой статус Байконура как военного объекта, арендованного иностранным государством, выступает в качестве мощного геополитического и коммерческого сдерживающего фактора, создавая среду с высокой степенью неопределенности и риска для внешних инвесторов.

В частности, эти препятствия проявляются в двух ключевых аспектах:

Первое – это режим секретности и экспортный контроль (ITAR/EAR): Геополитическая Изоляция. Космодром де-факто функционирует как режимный объект Министерства обороны и «Роскосмоса» РФ. Этот статус накладывает критические ограничения на коммерческие интересы и возможности международного использования. Иностранные производители спутников, особенно из США, ЕС и других стран, которые строго придерживаются режима экспортного контроля (такого как американские правила ITAR и EAR), физически не могут ввозить свои космические аппараты на Байконур. Основная и самая серьезная причина - опасение несанкционированной утечки критически важных технологий и интеллектуальной собственности в Российскую Федерацию, находящуюся под определенными международными ограничениями. Любое нарушение режима экспортного контроля может привести к самым серьезным санкциям со стороны национальных регуляторов против компании-производителя. Таким образом, действующий режим фактически блокирует доступ Байконура к крупнейшему и самому динамичному сегменту мирового рынка коммерческих пусков, переводя его из потенциального международного хаба в преимущественно двусторонний объект.

А второе – бюрократия двойного контроля для инвесторов: Отсутствие единой юрисдикции. Любой потенциальный частный или иностранный инвестор, желающий построить или использовать свою собственную коммерческую пусковую площадку, сталкивается с необходимостью получения дублирующих и часто противоречивых разрешений. Инвестор обязан пройти процедуры согласования сразу с двумя суверенными сторонами [62], имеющими юрисдикцию над комплексом:

- От Казахстана (как суверенного собственника земли и базовой инфраструктуры).

- От России (как стороны, контролирующей общую юрисдикцию, безопасность, порядок доступа и управление комплексом).

Этот сложный, дублирующий и зачастую непрозрачный механизм двойного контроля является фатальным для привлечения частного капитала. Частные компании, стремящиеся к минимизации рисков и бюрократических проволочек, предпочитают работать с более либеральными и предсказуемыми космодромами (например, в США, Франции или Индии), где управление осуществляется единым национальным агентством с четким и унифицированным правовым полем. Неопределенность и риск задержек в согласовании инвестиционных проектов, длящихся годами, неизбежно отпугивают международных партнеров.

Отсюда следует, что действующая правовая модель «аренды образца 90-х годов» окончательно стала серьезным тормозом для развития. Она не гарантирует Казахстану собственность на улучшения инфраструктуры и блокирует приток международных инвестиций. Необходима кардинальная трансформация правового режима в сторону усиления юрисдикции Казахстана и либерализации доступа к объектам инфраструктуры, чтобы реализовать потенциал Байконура как международного коммерческого космодрома.

Действующая правовая модель «аренды образца 90-х годов» окончательно стала серьезным тормозом для развития. Она не гарантирует Казахстану собственность на улучшения инфраструктуры и блокирует приток международных инвестиций. Следовательно, для реализации потенциала Байконура как международного коммерческого космодрома необходима кардинальная трансформация правового режима в сторону усиления юрисдикции Казахстана и либерализации доступа к объектам инфраструктуры [37].

3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСА «БАЙКОНУР»

3.1 Предложения по Модернизации Договорно-Правовой Базы между Республикой Казахстан и Российской Федерацией

Современный этап развития космической деятельности, характеризующийся стремительной коммерциализацией (New Space) и жесткими экологическими стандартами, требует кардинального пересмотра устаревшей договорно-правовой базы, регулирующей комплекс «Байконур» [24,25].

Дальнейшее сохранение архаичной модели «арендодатель–арендатор» несет критические риски для суверенитета, инвестиционного климата и экологической безопасности Казахстана. Совершенствование правового режима должно происходить путем комплексной модернизации международного договора и адаптации национального законодательства, чтобы обеспечить долгосрочную и взаимовыгодную эксплуатацию этого уникального актива [15].

Ключевым стратегическим направлением совершенствования двусторонних отношений является полноценный переход от архаичной модели арендного договора к Договору о стратегическом партнерстве и совместном использовании космической инфраструктуры [53,88].

Эта трансформация позволит Казахстану перейти от пассивной роли получателя фиксированной арендной платы к активному соинвестору и оператору комплекса, участвующему в управлении и получающему выгоду от коммерческой эксплуатации.

Именно в вопросе собственности кроется наибольшая правовая уязвимость. Наиболее острым является правовой режим имущества, где действующая норма, закрепляющая право собственности РФ на неотделимые улучшения, созданные за счет арендатора, является миной замедленного действия для суверенных интересов РК. Для устранения этой угрозы и стимулирования модернизации необходимы следующие ключевые меры [10]:

1. Принцип безвозмездной передачи улучшений: Дополнительный протокол к Договору должен прямо и безусловно закрепить, что все неотделимые улучшения (включая новое строительство, капитальный ремонт, модернизацию стартовых комплексов), произведенные за счет Российской Федерации за период аренды, автоматически и безвозмездно переходят в собственность Республики Казахстан по истечении срока Договора. Это обеспечит сохранность и постоянную модернизацию актива без риска будущих финансовых требований.

2. Четкий и ускоренный механизм вывода из аренды: необходимо разработать упрощенную и ускоренную процедуру «точечного вывода из аренды» неиспользуемых объектов и земельных участков [3]. В отличие от многолетнего опыта проекта «Байтерек» [29,60], процедура должна быть лимитирована и занимать не более одного года. Регламентирование этого процесса должно быть возложено на постоянно действующую Совместную инвентаризационную комиссию (СИК), ответственную за ежегодную инвентаризацию, технический и

правовой аудит, что позволит обеспечить непрерывную реинтеграцию неиспользуемого имущества.

Тесная связь между вопросами собственности и экологической безопасностью требует незамедлительного пересмотра правового регулирования ущерба от пусковой деятельности. Ущерб от падения отделяющихся частей ракет, особенно использующих высокотоксичное топливо (такое как гептил), требует существенного усиления правового регулирования и обеспечения механизмов компенсации [32].

Закрепление абсолютной ответственности: В полном соответствии с международными нормами, в частности, Конвенцией о международной ответственности за ущерб (1972 г.) [14,23], в двустороннем договоре необходимо закрепить абсолютную ответственность РФ как государства-оператора за весь экологический и имущественный ущерб, причиненный пусковой деятельностью на территории Казахстана. Это устранил возможность оспаривания причинно-следственной связи и обеспечит быструю компенсацию.

Создание Экологического Компенсационного Фонда: жизненно необходимым шагом является создание наднационального (совместного) Экологического Компенсационного Фонда. Пополнение Фонда должно осуществляться за счет целевых отчислений от каждого космического пуска. Средства Фонда должны быть четко целевыми и направляться исключительно на рекультивацию земель, ликвидацию техногенных последствий и восстановление пострадавшей экологии в районах падения отделяющихся частей [57].

Поэтапный отказ от токсичных носителей: в рамках стремления к современным экологическим стандартам, необходимо закрепить четкий график поэтапного вывода из эксплуатации ракет-носителей, использующих высокотоксичные компоненты [52]. Целесообразно установить крайний срок (например, 2030 год) для полного перехода на экологически более чистые виды топлива, что станет ключевым элементом стратегического партнерства.

Еще помимо экологических и имущественных проблем, ключевым препятствием для экономического развития региона остается двойственность юрисдикции и управления городом Байконур [26]. Эта двойственность создает правовую неопределенность, усложняет правоприменение и блокирует самостоятельное экономическое развитие города и комплекса.

Передача административных функций: в рамках переговорного процесса необходим Протокол о постепенной и поэтапной передаче административных функций (включая регистрацию бизнеса, налоговое администрирование, регулирование социальной сферы) от российских федеральных структур под полную юрисдикцию Республики Казахстан. Это позволит интегрировать город в экономическое и правовое поле РК, стимулируя развитие малого и среднего бизнеса [5].

Пересмотр формулы арендной платы: для обеспечения более справедливого распределения финансовой выгоды и отражения реальной ценности актива, необходимо включить в формулу расчета арендной платы переменную компоненту. Эта компонента должна быть привязана к фактической интенсивности использования комплекса (количеству пусков) и

международному индексу инфляции. Такой механизм не только обеспечит более справедливое распределение финансовой выгоды, но и создаст стимул для арендатора к эффективному управлению, а также защитит Казахстан от инфляционных потерь.

Здесь мы видим, что комплексная модернизация правовой базы, включающая переход к стратегическому партнерству, защиту права собственности на улучшения, ужесточение экологической ответственности и оптимизацию юрисдикции города, является необходимым условием для обеспечения суверенитета Казахстана и долгосрочного коммерческого успеха комплекса «Байконур» на международной арене.

Необходимо учредить режим Особой экономической зоны (ОЭЗ) или, что более соответствует современным трендам в космической индустрии, концепцию «Космического Свободного Порта» на определенных, реинтегрированных территориях комплекса [12,62]. Этот режим создаст экстерриториальную зону, где действуют специальные, либеральные правила, максимально благоприятствующие развитию высокотехнологичного бизнеса. Такой особый режим должен предусматривать существенное освобождение от ключевых налогов, которые традиционно создают значительную нагрузку на капиталоемкие и долгосрочные инвестиции в космические проекты:

Для обеспечения долгосрочной привлекательности и возврата инвестиций необходимо предусмотреть полное освобождение или значительное снижение ставки КПП на длительный период (например, на 10-15 лет) для компаний, осуществляющих свою основную деятельность на территории комплекса. Эта мера критически важна для снижения операционных рисков. Жизненно необходимо освобождение от НДС при импорте высокотехнологичного оборудования, компонентов космических аппаратов и критически важных материалов [7]. В мировой практике этот вид освобождения стимулирует трансфер технологий и удешевляет производство и сборку спутников на территории космодрома. Скорость и простота логистики являются решающими факторами для частного космического бизнеса.

Необходимо внедрение упрощенного и ускоренного таможенного контроля для импорта спутников, космических аппаратов, а также научного и высокотехнологичного оборудования. Это критически важно в контексте современных спутников, которые часто собираются из комплектующих многих стран (США, ЕС, Азии) и не терпят длительных бюрократических задержек на границе. Ускоренный "зеленый коридор" позволит "Байконуру" конкурировать с другими мировыми космопортами, где такие процедуры максимально автоматизированы. Режим «Космического Свободного Порта» должен позволять беспопшлинное и безналоговое хранение космических аппаратов и компонентов до момента их окончательной сборки и запуска.

Создание такого режима сделает финансово невыгодным обход «Байконура» в пользу других площадок, эффективно устраняя один из главных барьеров для международного капитала.

Одним из наиболее критичных шагов по либерализации режима «Байконура» является создание законодательного механизма, который превратит комплекс в

«единое окно» для частного бизнеса, полностью устраняя барьер двойного контроля (РК и РФ), характерный для действующего режима. Этот специальный Закон должен стать гарантом юридической предсказуемости для всех инвесторов.

Для обеспечения доверия инвесторов и скорости реализации проектов необходимо установить четкий и понятный правовой путь для входа на рынок [11]. Закон должен закрепить прозрачную, унифицированную и максимально эффективную процедуру выдачи лицензий казахстанским и иностранным частным компаниям. Это касается как права на строительство и эксплуатацию собственных пусковых площадок, так и права на оказание пусковых услуг с использованием реинтегрированной инфраструктуры. Унифицированная процедура, реализуемая через единый регуляторный центр (ЕНКА, как было предложено ранее), должна заменить сложный многоступенчатый процесс согласований, который ранее требовал получения разрешения от нескольких ведомств обеих стран. Это обеспечит инвесторам гарантию сроков и снизит операционные издержки [50].

Установление четких и предсказуемых правил лицензирования является критическим условием для захвата части мирового рынка, связанной с движением New Space: Инициативы New Space (стартапы и частные компании, ориентированные на малые и средние носители) являются самыми динамичными игроками в отрасли. Их ключевые требования - минимизация бюрократии и скорость выхода на рынок. Казахстан должен предоставить им правовую возможность использовать Байконур, стимулируя здоровую конкуренцию в сфере пусковых услуг. Гибкий закон позволит привлекать операторов, использующих современные, экологически чистые ракеты, что дополнительно повысит международный статус комплекса и снизит его зависимость от устаревших технологий.

Четкое правовое разграничение ролей и ответственности является императивным условием для защиты государства от финансовых рисков и повышения доверия инвесторов. Закон должен ясно разграничить сферы ответственности между государством и частным оператором: государство несет ответственность за надзор за безопасностью, экологический контроль и соблюдение международных договоров, в то время как частный оператор несет ответственность за коммерческую эксплуатацию, финансовые риски и обязательное страхование (экологическое и имущественное) [11,48]. Четкое установление этих границ повысит доверие инвесторов, поскольку они будут работать в предсказуемой правовой среде, где их риски ясно определены и могут быть застрахованы, а государство, в свою очередь, будет защищено от непредвиденных финансовых обязательств в случае инцидентов. Такое законодательное решение превратит Байконур из объекта с высоким геополитическим риском в конкурентоспособную и предсказуемую международную площадку.

Учитывая высокую капиталоемкость космической инфраструктуры и критическую необходимость ее быстрой модернизации, особенно для объектов, выведенных из аренды, ключевую роль должно сыграть активное развитие

института Государственно-частного партнерства (ГЧП). Интеграция механизмов ГЧП в Закон РК «О космической деятельности» и соответствующие нормативные акты необходима для привлечения внешнего капитала и технологических компетенций [11,44]. Среди специальных инструментов ГЧП, адаптированных для нужд высоко рискованной и капиталоемкой космической отрасли, наиболее эффективным являются концессионные соглашения для восстановления устаревшей инфраструктуры. Механизм концессии предполагает предоставление частным, в том числе иностранным, компаниям права на долгосрочное управление, финансирование и модернизацию неиспользуемых стартовых столов и вспомогательных объектов Байконура. В рамках этой модели инвестор (концессионер) модернизирует объект за счет собственного капитала, коммерчески эксплуатирует его в течение срока соглашения, а по завершении срока объект возвращается государству (РК) в улучшенном, модернизированном и эксплуатационно готовом состоянии. Это позволяет привлекать внешние средства в миллиардных объемах без прямой нагрузки на республиканский бюджет, перекладывая технологические и управленческие иски на частный сектор.

Поскольку в космической деятельности риски экологического и имущественного ущерба чрезвычайно высоки, особенно при использовании токсичного топлива, жизненно необходимо создать четкое и строгое правовое регулирование вопросов финансовой ответственности частного сектора. В связи с этим, Закон должен установить требование обязательного страхования ответственности частных космических операторов за весь потенциальный ущерб (экологический, имущественный), который может быть причинен в результате пусковой деятельности. Необходимо установить обязательные минимальные лимиты покрытия, адекватные потенциальному ущербу. Это гарантирует, что в случае аварии частный оператор будет нести полную финансовую ответственность, защищая финансовые интересы государства и граждан Казахстана. Развитие этих двух направлений ГЧП в национальном законодательстве РК сделает Байконур привлекательной и предсказуемой площадкой для международных коммерческих проектов.

Для обеспечения согласованности действий на международной арене, эффективного управления реинтегрируемой инфраструктурой и упрощения внутренних процедур для инвесторов, критически необходимо провести институциональное усиление государственных структур, управляющих космической отраслью Казахстана. Требуется либо значительное усиление полномочий существующего Комитета аэрокосмической промышленности (КАП), либо, что является более дальновидным и эффективным решением, создание на его базе нового Единого Национального Космического Агентства (ЕНКА). Этот централизованный, наделенный широкими и исключительными полномочиями орган, станет стержнем будущей космической политики Казахстана и ключевым элементом для привлечения внешних инвестиций. ЕНКА должно стать Единым регуляторным центром (по аналогии с FAA в США или ESA в Европе) [64] для всей космической деятельности в Казахстане, что подразумевает централизованную выдачу разрешений и лицензий, а также

осуществление постоянного технического надзора и инспекции за соблюдением стандартов безопасности, экологических норм и технических регламентов. Необходима также разработка и утверждение единых национальных стандартов, гармонизированных с международными требованиями, что критически важно для интеграции в глобальную космическую цепочку. ЕНКА должно служить Единым переговорщиком с Российской Федерацией и другими международными партнерами по всем вопросам, связанным с эксплуатацией инфраструктуры Байконура [27,37], что устраним существующую необходимость дублирования функций между различными министерствами и ведомствами РК и обеспечит скорость, прозрачность и предсказуемость в принятии решений. Такое централизованное управление и регулирование обеспечит предсказуемость (снижение операционных и правовых рисков), прозрачность (минимизацию коррупционных рисков) и эффективность (ускоренную процедуру согласования, позволяющую быстро реагировать на запросы частного рынка New Space). В итоге, создание сильного и централизованного регулятора ЕНКА является ключевым институциональным условием для успешной реинтеграции и коммерциализации Байконура, а также для привлечения частного и международного капитала.

3.2 Экологическая оценка космодрома «Байконур» в контексте отнесения к экологически неблагоприятным территориям

Современная экологическая ситуация в Республике Казахстан объективно свидетельствует о необходимости пересмотра действующих подходов к классификации территорий, подвергающихся систематическому и длительному техногенному воздействию [4,72]. Действующая модель правового регулирования в сфере охраны окружающей среды в значительной степени ориентирована на универсальные экологические нормы и не учитывает специфику территорий с особыми, исторически сложившимися источниками повышенной опасности. В результате ряд зон, фактически находящихся в состоянии устойчивого экологического неблагополучия, не имеет соответствующего правового статуса, что затрудняет как государственный контроль, так и защиту прав населения, проживающего на данных территориях [50,72].

В рамках совершенствования национального экологического законодательства целесообразно законодательно закрепить расширенный перечень экологически неблагоприятных территорий, включив в него объекты, деятельность которых оказывает значительное и долговременное негативное воздействие на окружающую среду, природные ресурсы и здоровье населения [71]. Такой подход позволит перейти от фрагментарного реагирования на экологический ущерб к системному управлению экологическими рисками.

Особое место в данном перечне должен занять космический комплекс «Байконур» [19,56]. Его функционирование сопряжено с уникальными экологическими и медико-биологическими рисками, которые не в полной мере

охватываются стандартными экологическими регламентами и процедурами оценки воздействия на окружающую среду.

Во-первых, речь идет о химическом загрязнении. Эксплуатация ракет-носителей тяжелого класса, в частности «Протон-М», сопровождается использованием высокотоксичных компонентов ракетного топлива, прежде всего несимметричного диметилгидразина (гептила), относящегося к веществам I класса опасности. Попадание гептила и продуктов его распада в почву, водные объекты и атмосферу приводит к стойкому загрязнению экосистем, обладает выраженным мутагенным и канцерогенным эффектом и представляет прямую угрозу здоровью населения, проживающего в зонах воздействия.

Во-вторых, значительный ущерб наносится в результате механического и техногенного воздействия. Районы падения отделяющихся частей ракет-носителей (ОЧРН) охватывают обширные территории сразу нескольких областей Республики Казахстан. Эти земли фактически выводятся из хозяйственного и сельскохозяйственного оборота, формируя очаги долговременного загрязнения, сопровождающиеся деградацией почв, нарушением ландшафтов и гибелью биоты.

В-третьих, существенной проблемой является наличие правового вакуума. Действующая модель аренды космодрома предусматривает применение арендатором собственных ведомственных нормативов и инструкций, которые на практике нередко подменяют или ограничивают действие национального экологического законодательства Республики Казахстан. Это приводит к снижению эффективности государственного экологического контроля, усложняет процедуры установления причинно-следственной связи между деятельностью космодрома и ущербом окружающей среде, а также препятствует адекватному возмещению вреда гражданам.

Наряду с космодромом «Байконур», в категорию экологически неблагоприятных территорий целесообразно включить и другие объекты, характеризующиеся схожим профилем экологического риска.

К ним относятся, прежде всего, военные и оборонные объекты, в частности испытательный полигон «Сары-Шаган» [52]. Многолетние испытания систем противоракетной обороны, использование специализированных видов техники и вооружений привели к накоплению специфических загрязняющих веществ, радиоэлектронному и химическому воздействию на окружающую среду, а также к масштабной деградации природных ландшафтов. При этом последствия такой деятельности носят кумулятивный характер и продолжают проявляться даже после сокращения или прекращения активной эксплуатации полигона.

Особую категорию представляет собой территория острова «Возрождение» в Аральском море [71,73]. Данный объект является зоной экстремального экологического риска в связи с проводившимися в прошлом испытаниями биологического оружия и наличием захоронений опасных патогенов. Изменение гидрологического режима Аральского моря, фактическое соединение острова с материком и климатические трансформации существенно повышают вероятность распространения потенциально опасных биологических факторов. Это требует установления особого правового режима, постоянного мониторинга

и реализации долгосрочных программ рекультивации и биологической безопасности [71].

Я обосновываю необходимость внесения изменений и дополнений в экологическое законодательство Республики Казахстан, направленных на признание территорий, прилегающих к космодрому «Байконур», испытательному полигону «Сары-Шаган» и острову «Возрождение», зонами с особым статусом экологического неблагополучия.

По моему мнению, указанные территории обладают совокупностью устойчивых и специфических факторов экологического риска — химических, техногенных, биологических и ландшафтных, — которые не могут быть адекватно охвачены действующими универсальными экологическими нормами. Их правовое регулирование требует установления специального режима, учитывающего исторический характер загрязнений, длительность и кумулятивность негативного воздействия, а также повышенную угрозу для здоровья населения и окружающей среды.

Я думаю, что законодательное закрепление особого статуса экологического неблагополучия позволит:

1. Сформировать эффективный механизм прямой и обязательной компенсации гражданам за вред здоровью, причиненный воздействием деятельности указанных объектов, включая введение презумпции причинно-следственной связи между экологическим воздействием и ухудшением состояния здоровья населения;

2. Обеспечить безусловный приоритет национальных экологических стандартов и требований Республики Казахстан над ведомственными инструкциями, нормативами и регламентами арендаторов и эксплуатирующих организаций, что усилит государственный экологический контроль и ответственность природопользователей;

3. Создать правовые основания для формирования Экологического компенсационного фонда, средства которого будут использоваться исключительно в целевом порядке — на рекультивацию загрязненных земель, восстановление экосистем, проведение системного экологического и медико-биологического мониторинга, а также реализацию программ реабилитации населения.

Я считаю, что реализация предложенных мер будет способствовать укреплению экологической безопасности и экологического суверенитета Республики Казахстан, обеспечению конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и переходу от реактивной модели устранения экологического ущерба к превентивной и социально ориентированной системе управления экологическими рисками.

3.3 Совершенствование национального законодательства Республики Казахстан, регулирующего космическую деятельность

Совершенствование национального законодательства Республики Казахстан, регулирующего космическую деятельность, является

фундаментальным и неотложным направлением работы, особенно в условиях продолжающейся эксплуатации космодрома Байконур и стратегической задачи развития собственного аэрокосмического потенциала. Этот процесс требует не просто внесения точечных поправок, а комплексной ревизии и гармонизации правовой базы, затрагивающей как внутренние нормативные акты, так и сложную систему межгосударственных договорённостей с Российской Федерацией.

Одной из главных целей является устранение правовых коллизий и правового вакуума, которые проявляются в зонах пересечения юрисдикций. В первую очередь, это касается экологической безопасности. Необходимо императивно закрепить в Договоре аренды или отдельном межправительственном соглашении приоритет Экологического кодекса РК 2021 года при расчёте и возмещении экологического ущерба, причинённого космической деятельностью [4,46].

Это обеспечит безусловное применение принципа «загрязнитель платит» по казахстанским, более строгим нормативам, включая использование мультипликативных коэффициентов, которые учитывают долгосрочные экологические последствия и особую уязвимость аридных зон. Кроме того, критически важно чётко и недвусмысленно определить в законодательстве и договорных актах соотношение государственного суверенитета, юрисдикции и прав аренды на всей территории комплекса, чтобы исключить возможность двойного толкования и уклонения от ответственности [55].

Параллельно необходимо кардинально решить социально-правовые коллизии, прежде всего, в сфере Обязательного Социального Медицинского Страхования (ОСМС). Выявленный правовой вакуум, когда работники из числа граждан РК платят взносы в российскую систему (ОМС), но лишены доступа к плановой помощи в казахстанской (ОСМС), требует срочного заключения двустороннего межправительственного соглашения [8,9,34].

Такое соглашение должно обеспечить взаимное признание страховых взносов и создание эффективного механизма трансферта средств для гарантирования непрерывного доступа граждан к медицинским услугам по принципу территориальности. В сфере инвестиций и развития инфраструктуры (например, проект «Байтерек» [29,60]) законодательство РК должно предоставить чёткие гарантии и юридическую защиту инвестиционных рисков, прежде всего, урегулировав вопрос права собственности на неотделимые улучшения, созданные за счёт казахстанских средств на арендованной инфраструктуре [10]. Это повысит привлекательность и безопасность долгосрочных проектов.

Для повышения эффективности управления космической отраслью и обеспечения единой государственной политики, необходимо институциональное совершенствование, включая законодательное учреждение Единого Национального Космического Агентства (ЕНКА) [11]. ЕНКА должно стать центральным, координирующим и исполнительным органом, консолидирующим компетенции в области науки, регулирования, международного сотрудничества и контроля. Кроме того, для укрепления

международной ответственности и упрощения процесса возмещения ущерба, требуется прямая имплементация положений Конвенции о международной ответственности за ущерб, причинённый космическими объектами (1972 г.), непосредственно в национальное законодательство и двухсторонние соглашения. Это позволит использовать нормы Конвенции как прямо применимый правовой инструмент, тем самым обеспечивая реальные, а не формальные гарантии прав и интересов Республики Казахстан. Совершенствование законодательства РК – это многоуровневый процесс, нацеленный на укрепление суверенитета юрисдикции, обеспечение экологической и социальной безопасности, а также создание надёжной правовой основы для реализации амбициозных национальных космических программ [16].

3.4 Применение международного опыта в регулировании космодромов, находящихся под совместной эксплуатацией (на примере других стран)

Международный опыт эксплуатации трансграничных и многонациональных космических объектов демонстрирует: успешное и устойчивое функционирование возможно лишь при чётком разграничении юридического суверенитета и повседневной операционной деятельности, при наличии прозрачных коммерческих правил и гарантии равного доступа для частных и государственных операторов [44]. Классическим примером такой модели служит Гвианский космический центр в Куру, где сочетание государственного участия (французского государства и европейских институтов) и коммерческой открытости обеспечивает конкурентоспособность площадки на мировом рынке [64].

Гвианский космический центр (КСГ) служит ключевым примером успешной модели совместной эксплуатации. Здесь суверенитет и базовая инфраструктура принадлежат Франции (через CNES - Национальное агентство космических исследований), а эксплуатация и развитие стартовых комплексов осуществляются по заказу Европейского космического агентства (ЕКА). Главным коммерческим оператором выступает компания Arianespace, которая действует как «единое окно» (single interface) для всех мировых клиентов, управляя продажей пусковых услуг. Эта модель обеспечивает коммерческую открытость, равный доступ и долгосрочное финансирование инфраструктуры за счёт инвестиций ЕКА. Французское законодательство и CNES также выступают в качестве единого регулятора, унифицируя все разрешительные и контрольные процедуры [64].

Из этого опыта следуют несколько взаимосвязанных выводов и практических рекомендаций, которые могут лечь в основу современной модели управления сложным арендным комплексом «Байконур». Перейдём к ключевым элементам такой модели:

Во-первых, операционная модель должна основываться на создании независимого коммерческого оператора (или нескольких операторов) площадки, действующего по принципам открытого доступа. Такой оператор получает от государства (или от двух государств в двустороннем формате) чёткие

полномочия по управлению коммерческими пусками, распределению инфраструктуры, продаже телекоммуникационных и пусковых услуг и привлечению частных клиентов. Главное преимущество этой схемы - устранение монопольного управления и создание условий равного конкурентного доступа для всех заявителей, независимо от их гражданства. На практике это достигается через прозрачные тендерные процедуры, стандартные контракты на пусковые услуги и публично доступные прайс-листы и регламенты. Пример Куру показывает: когда оператор ориентирован на коммерческий рынок и действует как «единое окно» для клиентов, это повышает загрузку площадки и её привлекательность для международных операторов [64].

Во-вторых, необходимо внедрить концепцию «сингл-регулятора» - централизованного органа, который выступает единым контрольным и регистрационным пунктом для всех разрешительных процедур (лицензирование пусков, сертификация объектов, согласование требований по охране труда и экологии, экспортный контроль и т.д.). Такой регулятор (в российско-казахстанском контексте-предложенное ЕНКА) должен иметь мандат действовать как единое окно для инвесторов и операторов, обеспечивая предсказуемость и оперативность решений [50]. Его задачи: гармонизация национальных норм, выдача единых разрешений, координация с пограничными, таможенными и экологическими ведомствами, а также надзор за соблюдением международных обязательств. Централизация регуляторных функций снижает административные барьеры и исключает ситуацию, когда проект или пуск «зависают» между двумя ведомствами разных государств.

В-третьих, правовая модернизация арендных отношений должна опираться на международные акты и стандарты. Обновлённый международный (или двусторонний) договор, заменяющий устаревшую арендную схему, должен прямо ссылаться на базовые принципы космического права (например, принципы Договора о космосе 1967 г.[22].) и включать механизмы, принятые в международной практике: прозрачные правила ответственности, обязательный механизм оперативного разрешения споров (арбитраж или третейский суд), единые методики экологических экспертиз и обязательные нормы по страхованию рисков [40,432].

Также особое внимание следует уделить Конвенции о международной ответственности за ущерб, причинённый космическими объектами (1972 г.). Эта Конвенция устанавливает абсолютную ответственность запускающего государства за ущерб, причинённый на поверхности Земли, а также солидарную ответственность в случае совместного запуска или запуска с территории другого государства. Поскольку Казахстан является государством, с территории которого осуществляются пуски, он несёт солидарную ответственность. Прямая имплементация положений этой Конвенции в новый договор повысит правовую предсказуемость и доверие со стороны третьих стран и частного капитала, а также укрепит правовую позицию РК при взыскании компенсаций [57].

В-четвёртых, для снижения политического риска и привлечения западных инвесторов крайне важны чёткие гарантии немилитаризации и мирного использования комплекса. Это предполагает нормативную фиксацию в тексте

договора и внутренних регламентах, что объекты будут использоваться исключительно в гражданских целях и что любые проекты, подпадающие под строгие экспортно-контрольные режимы (ITAR/EAR, иные национальные режимы), будут предварительно согласовываться и соответствовать установленной процедуре безопасности. Наличие таких гарантий- условие для того, чтобы операторы из США, ЕС, Японии и других стран добровольно работали с площадкой и могли пользоваться международными страховыми продуктами. Пятый блок-экспортный контроль и комплаенс. Переход к открытому коммерческому рынку потребует разработки согласованных процедур экспортного контроля, которые одновременно учитывают интересы обеих сторон: защиты технологий и соблюдения международных требований. Практическое решение - создание совместного отдела контроля за экспортом и трансфертом технологий внутри «сингл-регулятора», который будет взаимодействовать с национальными органами контроля и обеспечивать прозрачные, заранее согласованные процедуры разрешения.

Шестым ключевым элементом является страхование рисков и модель распределения финансовой ответственности. Международная практика показывает, что эффективная коммерческая площадка сочетает: обязательный страховой минимум для операторов, наличие «фонда гарантирования ответственности» и алгоритмы компенсации экологического и имущественного вреда, привязанные к объективным методикам (например, международно признанным PIMS/ISO-стандартам) [11,42]. В контексте Байконура это позволит снять основную проблему - разночтения в оценке ущерба - через заранее согласованные методики и механизмы быстрой мобилизации средств для ликвидации последствий инцидентов. Седьмое - разделение полномочий и прозрачность управления землёй и инфраструктурой. Суверенитет должен оставаться за Казахстаном, но оперативное управление инфраструктурой и коммерческими площадями может быть передано оператору по долгосрочной концессии с чёткими условиями инвестиций, технического обслуживания, экологических обязательств и прозрачного отчётного механизма. Важна публичность договоров концессий, механизмы контроля и отчётности перед обществом и уполномоченными органами обеих стран. Восьмое - экологические и социальные гарантии. В договоры и внутренние регламенты следует включить: унифицированные методики отбора проб и проведения экспертиз, обязательную независимую международную экспертизу для крупных инцидентов, планы восстановления, механизмы компенсации местным сообществам и фонды на реконструкцию экосистем. Девятое - институциональная интеграция с частным сектором: государственно-частное партнёрство (ГЧП) требует прозрачных правил привлечения инвестиций, механизмов защиты прав инвесторов и налоговых преференций при условии соблюдения стандартов безопасности. Десятое - информационная открытость и стандарты доступа к данным. Для международных партнёров крайне важна возможность доступа к технической и экологической информации в формате, удобном для оценки рисков и принятия решений, включая публичный реестр запусков и отчёты по мониторингу состояния окружающей среды [66,67].

Наконец, один из решающих элементов - механизм нейтрального разрешения споров. В современных международных проектах эффективно работают заранее оговорённые арбитражные процедуры в признанных международных центрах (например, Лондонский, Гаагский или Международный арбитраж при ICC). Включение такой оговорки в новый договор позволит избежать «политизации» конфликтов и ускорит процесс компенсации вреда [39,432]. В сумме, международный опыт даёт ясную дорожную карту: для модернизации правового режима «Байконура» необходимо сочетание институциональных реформ (создание коммерческого оператора и «сингл-регулятора»), нормативной гармонизации (включая ссылки на международные акты и унифицированные методики), экономических стимулов (ГЧП, страховые механизмы) и политико-правовых гарантий (немилитаризация, экспортный контроль, арбитраж). Преобразование модели управления не предполагает отказ от суверенитета Казахстана - напротив, оно требует чёткого закрепления суверенных прав при передаче операционных функций независимому и коммерчески ориентированному управленцу.

Только при таком сочетании возможно превратить Байконур из архаичной арендной модели в современную, конкурентную и международно-привлекательную космическую инфраструктуру, пригодную для сотрудничества с разнообразными глобальными игроками при минимизации экологических, правовых и политических рисков [16,65].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее диссертационное исследование достигло своей главной цели - разработки стратегической дорожной карты, направленной на кардинальную правовую трансформацию комплекса «Байконур». Проведенный комплексный анализ с неопровержимостью подтвердил, что юридическая модель, основанная на договорном сочетании суверенитета РК и функциональной юрисдикции РФ, полностью себя изжила, является устаревшей и представляет собой главный источник системных структурных коллизий, которые критически препятствуют реализации национальных интересов Казахстана и эффективной коммерциализации комплекса.

В ходе исследования было обосновано, что международно-правовой статус комплекса «Байконур» в доктрине может быть квалифицирован как специфический функциональный сервитут с элементами экстерриториальности. Этот дисбалансный механизм обусловил формирование трех ключевых групп проблем. Во-первых, выявлена договорная неопределенность юрисдикции, выражающаяся в расхождении между международной ответственностью, возлагаемой на Республику Казахстан как территориальное государство, и фактическим контролем за эксплуатацией комплекса со стороны Российской Федерации, что приводит к необходимости постоянного политико-административного «ручного управления». Во-вторых, установлена социально-трудовая сегрегация, проявляющаяся в применении трудового и социального законодательства Российской Федерации на территории Республики Казахстан, что фактически создало дискриминационные условия для граждан РК, включая проблемы пенсионного обеспечения в предыдущие периоды и сохраняющиеся сложности доступа к системе обязательного социального медицинского страхования. В-третьих, выявлена неэффективность механизмов экологической компенсации, обусловленная приоритетом законодательства Российской Федерации при оценке ущерба, что нивелирует действие Экологического кодекса РК и принципа «загрязнитель платит», что наглядно подтверждено практикой урегулирования последствий аварии ракеты-носителя «Протон-М» 2013 года.

На основе полученных выводов в диссертации были идентифицированы ключевые актуальные риски и стратегические барьеры правовой трансформации комплекса. Установлено, что переход к модели «равноправного стратегического партнерства» блокируется, во-первых, процедурным тупиком реинтеграции объектов, поскольку механизм «точечного вывода из аренды» отличается чрезмерной бюрократизацией и неприменим к действующей инфраструктуре; во-вторых, стратегическим риском собственности, связанным с нормой статьи 6 Договора аренды о праве Российской Федерации на неотделимые улучшения, создающей угрозу потери модернизированных активов либо их принудительного выкупа; в-третьих, геополитической и коммерческой изоляцией комплекса, обусловленной режимом двойного контроля и ограничениями экспортного контроля (ITAR/EAR), препятствующими привлечению международного частного капитала.

Для устранения выявленных коллизий и барьеров, а также для интеграции комплекса «Байконур» в глобальную космическую экономику, в диссертации предложен комплекс научно обоснованных рекомендаций, объединенных в стратегическую дорожную карту реформ.

Первая группа рекомендаций направлена на модернизацию договорно-правовой базы между Республикой Казахстан и Российской Федерацией. Обоснована необходимость трансформации действующего Договора аренды в более современную форму сотрудничества - Договор о стратегическом партнерстве. Ключевым элементом данной реформы является безотлагательное подписание дополнительного протокола, закрепляющего принцип безвозмездной передачи всех неотделимых улучшений, созданных в период аренды, в собственность Республики Казахстан. В экологической сфере предложено закрепить в договорной базе принцип абсолютной экологической ответственности арендатора, создать совместный экологический компенсационный фонд, внедрить систему независимого мониторинга и установить поэтапный график полного отказа от использования высокотоксичного топлива гептила.

Вторая группа рекомендаций связана с совершенствованием национального законодательства Республики Казахстан в целях формирования благоприятного инвестиционного климата. Обоснована целесообразность принятия специального Закона о комплексе «Байконур», предусматривающего формирование правового режима «Космического свободного порта» с элементами особой экономической зоны, включая налоговые преференции, упрощенные таможенные процедуры и специальные режимы доступа для международных операторов. Особое внимание уделено развитию механизмов государственно-частного партнерства и концессионных соглашений для модернизации возвращаемых объектов инфраструктуры за счет частных инвестиций.

Третья группа рекомендаций носит институциональный характер и предполагает создание Единого национального космического агентства Республики Казахстан. Данный орган должен выполнять функции единого регулятора и центра принятия решений, а также выступать единым переговорщиком с иностранными партнерами и инвесторами. Реализация данной меры позволит устранить проблему двойного контроля, повысить прозрачность управления и обеспечить предсказуемость правового режима для участников космической деятельности.

Таким образом, сохранение модели «аренды образца 1990-х годов» представляет собой не только юридическую, но и стратегическую проблему, препятствующую устойчивому развитию Республики Казахстан. Реализация предложенных в диссертации рекомендаций позволит укрепить юрисдикцию и суверенные интересы государства, обеспечить защиту социальных и экологических прав граждан, а также трансформировать комплекс «Байконур» в

конкурентоспособный международный коммерческий космопорт, отвечающий долгосрочным стратегическим целям Республики Казахстан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Республики Казахстан: принята 30 августа 1995 года (с изм. и доп. на 19.09.2022 г.) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет». – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (дата обращения: 23.12.2024).
2. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть): Кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года [Электронный ресурс] // Adilet.zan.kz. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_ (дата обращения: 23.12.2024).
3. Земельный кодекс Республики Казахстан: Кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-II [Электронный ресурс] // Adilet.zan.kz. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000442_ (дата обращения: 23.12.2024).
4. Экологический кодекс Республики Казахстан: Кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VI ЗРК [Электронный ресурс] // Adilet.zan.kz. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400> (дата обращения: 23.12.2024).
5. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан: Кодекс РК от 29 октября 2015 года № 375-V [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375> (дата обращения: 23.12.2024).
6. Трудовой кодекс Республики Казахстан: Кодекс РК от 23 ноября 2015 года № 414-V [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414> (дата обращения: 23.12.2024).
7. Налоговый кодекс Республики Казахстан (О налогах и других обязательных платежах в бюджет): Кодекс РК от 25 декабря 2017 года № 120-VI [Электронный ресурс] // Adilet.zan.kz. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120> (дата обращения: 23.12.2024).
8. Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения»: от 7 июля 2020 года № 360-VI [Электронный ресурс]. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000360> (дата обращения: 23.12.2024).
9. Социальный кодекс Республики Казахстан: от 20 апреля 2023 года № 224-VII ЗРК [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2300000224> (дата обращения: 23.12.2024).
10. Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе»: от 1 марта 2011 года № 413-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000413> (дата обращения: 23.12.2024).
11. Закон Республики Казахстан «О космической деятельности»: от 6 января 2012 года № 528-IV [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000528> (дата обращения: 23.12.2024).
12. Закон Республики Казахстан «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан»: от 3 апреля 2019 года № 242-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1900000242> (дата обращения: 23.12.2024).

13. Закон Республики Казахстан «О ратификации Соглашения между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о развитии сотрудничества по эффективному использованию комплекса "Байконур"»: от 30 марта 2005 года № 123 [Электронный ресурс]. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000123_ (дата обращения: 23.12.2024).

14. Закон Республики Казахстан «О ратификации Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами»: от 30 декабря 1999 года № 15-II [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz> (дата обращения: 23.12.2024).

15. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента РК народу Казахстана от 14.12.2012 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – URL: <https://www.akorda.kz> (дата обращения: 23.12.2024).

16. Концепция внешней политики Республики Казахстан на 2020–2030 годы: утв. Указом Президента РК от 6 марта 2020 года № 280 [Электронный ресурс]. – URL: <https://adilet.zan.kz> (дата обращения: 23.12.2024).

17. Конституция Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 года (с учетом поправок) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.12.2024).

18. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая): от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.12.2024).

19. Трудовой кодекс Российской Федерации: от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 23.12.2024).

20. Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» (ЗАТО): от 14 июля 1992 года № 3297-1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.12.2024).

21. Закон РФ «О космической деятельности»: от 20 августа 1993 года № 5663-1 [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 23.12.2024).

22. Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (1967) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.un.org> (дата обращения: 23.12.2024).

23. Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами: принята резолюцией 2777 (XXVI) Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1971 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.un.org> (дата обращения: 23.12.2024).

24. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об основных принципах и условиях использования космодрома «Байконур»: от 28 марта 1994 года [Электронный ресурс] // ИПС «Эділет». – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940000000_ (дата обращения: 23.12.2024).

25. Договор аренды комплекса «Байконур» между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан: от 10 декабря

1994 года [Электронный ресурс]. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940000000_ (дата обращения: 23.12.2024).

26. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти: от 23 декабря 1995 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950000000_ (дата обращения: 23.12.2024).

27. Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о развитии сотрудничества по эффективному использованию комплекса «Байконур»: от 9 января 2004 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000123_ (дата обращения: 23.12.2024).

28. Протокол о внесении изменений в Договор аренды комплекса «Байконур» от 10 декабря 1994 года (продление аренды до 2050 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz> (дата обращения: 23.12.2024).

29. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о создании на космодроме «Байконур» космического ракетного комплекса «Байтерек»: от 22 декабря 2004 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz> (дата обращения: 23.12.2024).

30. Протокол между Правительством РК и Правительством РФ о порядке действия и взаимодействия правоохранительных органов на территории комплекса «Байконур»: от 4 октября 1997 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://adilet.zan.kz> (дата обращения: 23.12.2024).

31. Соглашение между Правительством РК и Правительством РФ о порядке взаимодействия в случае возникновения аварий при пусках ракет с космодрома Байконур: от 18 ноября 1999 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://adilet.zan.kz> (дата обращения: 23.12.2024).

32. Протокол по вопросам охраны окружающей среды на территориях РК, используемых для падения отделяющихся частей ракет-носителей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz> (дата обращения: 23.12.2024).

33. Соглашение между Правительством РК и Правительством РФ о гарантиях пенсионных прав жителей города Байконур: от 27 апреля 1996 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz> (дата обращения: 23.12.2024).

34. Соглашение между Правительством РК и Правительством РФ о порядке медицинского обслуживания персонала космодрома «Байконур»: от 17 ноября 2009 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://adilet.zan.kz> (дата обращения: 23.12.2024).

35. Конвенция между Правительством РК и Правительством РФ об устранении двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доход и капитал: от 18 октября 1996 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz> (дата обращения: 23.12.2024).

36. Соглашение о порядке перемещения товаров через границу Таможенного союза в рамках деятельности комплекса «Байконур» [Электронный ресурс]: ратифицировано Законом РК от 21 июня 2011 года. – URL: <https://adilet.zan.kz> (дата обращения: 23.12.2024).

37. Совместное заявление Президентов РК и РФ о дальнейшем сотрудничестве в космической сфере: принято в декабре 2016 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РК. – URL: <https://www.akorda.kz> (дата обращения: 23.12.2024).
38. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права [Текст]: учебное пособие / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Юрайт, 2020. – 560 с.
39. Сарсембаев М.А. Международное право [Текст]: учебник для вузов / М.А. Сарсембаев. – Алматы: Жеті жарғы, 2016. – 432 с.
40. Жуков Г.П. Международное космическое право [Текст]: учебник / Г.П. Жуков. – М.: РУДН, 2018. – 432 с.
41. Капустин А.Я. Международно-правовые проблемы исследования и использования космического пространства [Текст]: монография. – М.: ИЗиСП, 2018.
42. Малков С.П. Международно-правовая ответственность в космическом праве [Текст]. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2015. – 280 с.
43. Яковенко А.В. Прогрессивное развитие международного космического права [Текст]. – М.: Международные отношения, 2015.
44. Кашкин С.Ю. Правовое регулирование космической деятельности: Россия и зарубежный опыт [Текст]. – М., 2020.
45. Абдраимов Б.Ж. Земельное право Республики Казахстан [Текст]: учебник. – Астана, 2019.
46. Байдельдинов Д.Л. Экологическое право Республики Казахстан [Текст]: учебное пособие. – Алматы: Юрист, 2018.
47. Василевская Э.Г. Правовой статус природных ресурсов Луны и планет. Проблемы и суждения [Текст]. – М.: Наука, 2019.
48. Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве [Текст]. – М.: Статут, 2014.
49. Батырбеков М.О. Космодром Байконур: история и современность [Текст]: монография. – Алматы: Ғылым, 2017. – 210 с.
50. Нурутдинова А. Ж. Правовые проблемы формирования и развития института экологически неблагоприятных территорий: монография. — Актобе, 2023. – URL: <https://www.kaznu.kz/content/files/pages/>
51. Мусабаев Т.А. Стратегия развития космической деятельности Республики Казахстан [Текст]. – Астана, 2016.
52. Кенжеханова Ж. Проблемы экологии Байконура и здоровье населения [Текст]: научный отчет. – Кызылорда, 2021.
53. Смирнов В.Р. Аренда территорий в международном праве: на примере Байконура [Текст] // Московский журнал международного права. – 2021. – № 1. – С. 88–95.
54. Ашимбаева А. Правовой статус города Байконур: проблемы двойной юрисдикции [Текст] // Вестник КазНУ. Серия юридическая. – 2023. – № 2. – С. 45–51.
55. Бектурганов А.Е. Конституционно-правовые основы суверенитета Республики Казахстан на комплексе «Байконур» [Текст] // Вестник Института законодательства РК. – 2018. – № 3.

56. Исакова Г.К. Экологические риски эксплуатации ракет «Протон» и правовые механизмы компенсации ущерба ж[Текст] // Экология и право. – 2022. – № 4. – С. 12–18.
57. Мамедов Р. Международно-правовая ответственность за ущерб окружающей среде при запуске космических объектов [Текст] // Государство и право. – 2017. – № 6.
58. Дюсенов Е.А. Социальная защита граждан Казахстана в условиях аренды Байконура [Текст] // Труд и социальные отношения. – 2023. – № 5.
59. Ахметов Е.С. Проблемы налогообложения резидентов РК на территории города Байконур [Текст] // Право и государство. – 2024. – № 1 (86).
60. Петров А.В. Проект «Байтерек»: новый этап российско-казахстанского сотрудничества [Текст] // Космонавтика и ракетостроение. – 2020. – № 3.
61. Савельев В. Право собственности на неотделимые улучшения в договоре аренды Байконура: коллизии законодательства [Текст] // Юрист. – 2019. – № 8.
62. Жандосова Ш.А. Перспективы создания свободной экономической зоны на базе космодрома Байконур [Текст] // Экономика Казахстана. – 2024. – № 2.
63. Ковалев А.А. Коммерциализация космоса и проблемы экспортного контроля (ITAR/EAR) [Текст] // Актуальные проблемы современного права. – 2021. – Т. 2.
64. European Space Agency (ESA) – Guiana Space Centre [Electronic resource]. – URL: <https://www.esa.int> (дата обращения: 23.12.2024).
65. NASA Kennedy Space Center Master Plan [Electronic resource]. – URL: <https://masterplan.ksc.nasa.gov/> (дата обращения: 23.12.2024).
66. Официальный сайт Министерства цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности РК [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mdai> (дата обращения: 23.12.2024).
67. Официальный сайт ГК «Роскосмос» [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.roscosmos.ru> (дата обращения: 23.12.2024).
68. АО «Национальная компания «Қазақстан Ғарыш Сапары»: официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <https://gharysh.kz/> (дата обращения: 23.12.2024).
69. Администрация города Байконур: официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.baikonuradm.ru/> (дата обращения: 23.12.2024).
70. Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам РК [Электронный ресурс]. – URL: <https://stat.gov.kz> (дата обращения: 23.12.2024).
71. Абдукаримова Ж. С. Проблемы правового регулирования режима неблагоприятных экологических зон : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. — Алматы, 2003. — 150 с.
72. Исаева Ж. А. Проблемы правового регулирования экологического оздоровления Приаралья : монография. — Алматы, 2010. — 240 с. — Режим доступа: <https://nauka.kz/page.php> (дата обращения: 23.12.2024).