

Теоретические и правовые основы регулирования организации прокуратуры и прокурорской деятельности

Прокуратура комплекса «Байконур» и ее место в системе прокуратуры России



**Полина Дмитриевна
ЖУКОВА,**

доцент кафедры
организации судебной и
прокурорско-следственной
деятельности

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук

pdshkurova@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Аннотация. В настоящее время роль прокуратуры в системе органов публичной власти России довольно высока. Это подтверждается широким спектром функций, возложенных на органы прокуратуры Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», организационно-распорядительными документами надзорного ведомства, а также практическим участием органов прокуратуры и освещением ее деятельности в информационном пространстве. Особого внимания, безусловно, заслуживают и специализированные прокуратуры, ряд из которых текстуально не закреплен в данном Законе. К ним относится, например, прокуратура комплекса «Байконур», имеющая специфику ввиду различных особенностей, о которых пойдет речь.

Исходя из анализа деятельности прокуратуры комплекса «Байконур», а также из доктринальных положений в отношении нее, сделаны авторские выводы и предложения, касающиеся дальнейшего развития рассматриваемой прокуратуры. Одним из ключевых предложений является разработка и издание приказа Генерального прокурора России, закрепляющего положения, касающиеся деятельности прокуратуры комплекса «Байконур».

Ключевые слова: прокуратура, специализированные прокуратуры, Генеральная прокуратура России, прокуратура комплекса «Байконур», функции прокуратуры, приказ Генерального прокурора, информационное пространство, личный прием.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.118.6.072-080

Polina D. ZHUKOVA,

*Associate Professor of the Department of organization of judicial and prosecutorial
working of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

Cand. Sci. (Law)

pdshkurova@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The Prosecutor's Office of the Baikonur complex and its Place in the Russian Prosecutor's Office System

Abstract. *Currently, the role of the prosecutor's office in the system of public authorities in Russia is quite high. This is confirmed by a wide range of functions assigned to the prosecutor's office by Federal Law No. 2202-1 dated 17.01.1992 "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation", organizational and administrative documents of the supervisory authority, as well as the practical participation of the prosecutor's office and coverage of its activities in the information space. Of course, specialized prosecutor's offices deserve special attention, a number of which are not textually fixed in the above-mentioned law. These include, for example, the prosecutor's office of the Baikonur complex, which has specifics due to various features, which will be discussed. Based on the analysis of the activities of the prosecutor's office of the Baikonur complex, as well as the doctrinal provisions in relation to it, the author's conclusions and proposals concerning the further development of the prosecutor's office under consideration are formed. One of the key proposals is the development and publication of an Order of the Prosecutor General of Russia, consolidating the provisions concerning the activities of the Prosecutor's office of the Baikonur complex.*

Keywords: *prosecutor's office, specialized prosecutor's offices, the Prosecutor General's Office of Russia, the prosecutor's office of the Baikonur complex, the functions of the Prosecutor's Office, the order of the Prosecutor General, information space, personal reception.*

Космодром Байконур занимает особое место в истории. Именно с этой территории в 1957 г. впервые был запущен на околоземную орбиту искусственный спутник Земли — «Спутник-1», в 1961 г. на корабле «Восток» Ю. А. Гагарин совершил первый в мире пилотируемый полет в космическое пространство, в 60—70-х гг. XX в. сделаны первые исследования Луны, Венеры и Марса¹.

В настоящее время г. Байконур территориально относится к Республике Казахстан. Байконур (каз. Байконыр) официально является городом, входящим в Кызылординскую область Казахстана. Вызывает интерес и административное устройство города, и наличие государственных органов двух государств (России и Казахстана) в условиях аренды данной территории нашей страной сроком

¹ См., например: Кузнецкий М. И. Королев и труженики Байконура. Краснознаменск : Влади, 2006.



до 2050 г., и правоприменение вследствие влияния разнообразных соглашений между обозначенными государствами.

Базисный документ, посвященный основным принципам и условиям использования комплекса «Байконур», — Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти от 23.12.1995². Таким образом, уникальность рассматриваемой территории в составе Казахстана состоит в том, что данную автономию регулирует и Россия.

Вопрос о правовом статусе самого комплекса и дублирующих органов власти в науке вызывает интерес³. Но далее речь пойдет только о надзорном ведомстве. Сразу же следует отметить, что в ведении Российской Федерации находятся прокуратура комплекса «Байконур»⁴ (территориальная прокуратура) и военная прокуратура (29 военная прокуратура гарнизона, войсковая часть № 34135⁵). Одновременно на территории города Байконур функционирует и структурное подразделение прокуратуры Республики Казахстан⁶ (ст. 10 указанного выше Соглашения от 23.12.1995).

Сузим сферу исследования, и в настоящей статье речь пойдет только о территориальной прокуратуре — прокуратуре комплекса «Байконур» (местонахождение: Республика Казахстан, г. Байконур, ул. Комарова, д. 29). Она входит в систему прокуратуры России в соответствии со ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации и является специализированной прокуратурой.

Следует помнить о том, что прокуратура комплекса «Байконур» не относится к прокуратуре по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах. Об этом прямо указано в п. 2 и 2.1 приказа Генерального прокурора России от 07.05.2008 № 84⁷ (далее — Приказ № 84). Данная прокуратура также не входит в

² Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти (заключено в г. Москве 23.12.1995) // Бюллетень международных договоров. 1999. № 5. С. 56—67.

³ См., например: *Кузнецов И. И.* Особенность организации публичной власти на территории города Байконур // Муниципальная академия. 2022. № 3. С. 55—59 ; *Тимофеев В. В.* Деятельность органов исполнительной власти на арендованных территориях: на примере комплекса «Байконур». Saarbrücken : Lambert acad. publ., cop., 2011.

⁴ Прокуратура комплекса «Байконур» // URL: http://www.baikproc.ru/kontent.php?grp_id=1&sub=0 (дата обращения: 20.03.2024).

⁵ Военная прокуратура — войсковая часть 34135 // URL: <http://prokuratura-1.3dn.ru/> (дата обращения: 20.03.2024) ; Главная военная прокуратура // URL: <https://gvp.gov.ru/gvp/structure/branches/13> (дата обращения: 20.03.2024).

⁶ Прокуратура города Байконур // URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuratura-kyzylorda/about/structure/departments/leadership/6287/1?lang=ru> (дата обращения: 20.03.2024).

⁷ Приказ Генерального прокурора России от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // СПС «КонсультантПлюс».

перечень закрытых административно-территориальных образований. Полный перечень ЗАТО приведен в постановлении Правительства РФ от 05.07.2001 № 508⁸, территория комплекса «Байконур» в нем не приводится.

Как отмечают А. Б. Диваев и А. Н. Смирнов, данная прокуратура не идентифицирована как «традиционная» специализированная прокуратура⁹. Чтобы более детально разобраться в ее полномочиях, обратимся к нормативному закреплению деятельности прокуратуры комплекса «Байконур».

Относительно недавно, 24.06.2022, в Минске было заключено Соглашение между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Республики Казахстан о сотрудничестве на территории комплекса «Байконур» (далее — Соглашение)¹⁰.

Лейтмотивом данного Соглашения является важность укрепления и дальнейшего развития взаимного сотрудничества между сторонами Соглашения на рассматриваемой территории. В статьях 2 и 3 Соглашения приводятся направления и формы, по которым стороны осуществляют сотрудничество. Например, речь идет о противодействии наиболее опасным видам преступлений. Так, об одном уголовном деле подробно рассказано на страницах научно-практического и информационного издания «Российский следователь»¹¹.

В статье 4 Соглашения отмечается, что координацию сотрудничества сторон осуществляют: с российской стороны — Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ (общие вопросы сотрудничества), прокуратура комплекса «Байконур» (по вопросам, входящим в компетенцию указанной прокуратуры); с казахстанской стороны — Департамент международного сотрудничества Генеральной прокуратуры Республики Казахстан (общие вопросы сотрудничества), прокуратура города Байконур Кызылординской области (по вопросам, входящим в компетенцию указанной прокуратуры).

При этом в соответствии со ст. 10 Соглашения все спорные вопросы, связанные с толкованием и применением Соглашения, будут разрешаться сторонами путем консультаций и переговоров.

Отсюда следует, что прокуратура комплекса «Байконур» непосредственно подчиняется Генеральной прокуратуре России. Прокурор комплекса «Байконур» в соответствии со ст. 15 Закона о прокуратуре осуществляет свои полномочия на правах прокурора субъекта России¹².

Обратимся к положениям российского законодательства, которые содержат полномочия прокурора комплекса «Байконур». Во-первых, необходимо отметить

⁸ Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» // Российская газета. 2001. № 130.

⁹ Диваев А. Б., Смирнов А. Н. Прокурорский надзор: основы прокурорско-надзорной деятельности в России : учебное пособие. Новокузнецк : Кузбасский институт ФСИН России, 2022. С. 72—73.

¹⁰ СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Российский следователь. 2019. № 2. С. 42—44.

¹² Исаенко В. Н., Ищенко П. П., Усачев А. А. Правоохранительные органы : учебник. 3-е изд., испр. и доп. М. : Юрлитинформ, 2024. С. 249.



его участие в суде. Так, в делах по первой инстанции по инициативе или с участием прокурора комплекса «Байконур» по уголовным, гражданским, арбитражным и административным делам принимает участие непосредственно он сам.

Учитывая это, а также особенности деятельности рассматриваемой прокуратуры, осуществляемой за пределами Российской Федерации, и руководствуясь п. 1 ст. 17 Закона о прокуратуре, заместитель Генерального прокурора РФ — главный военный прокурор обеспечивает участие подчиненных ему прокуроров в судах апелляционной и кассационной инстанций (третьем окружном военном суде¹³ и Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда РФ) по уголовным делам, а также рассмотренным судом первой инстанции по инициативе или с участием прокурора комплекса «Байконур» гражданским, административным делам. Это положение содержится в приказе Генерального прокурора России от 02.05.2006 № 19¹⁴ (далее — Приказ № 19).

Прокурору комплекса «Байконур» и военному прокурору, которому поручено участие в судах проверочных инстанций, Приказ № 19 предписывает тесное взаимодействие и обмен информацией в целях обеспечения законности при апелляционном и кассационном рассмотрении указанных дел.

Из положений Приказа № 19 становится понятным участие прокурора комплекса «Байконур» в судах, а также его взаимодействие с военным прокурором. Отметим, что взаимодействие с военной прокуратурой и ее непосредственно практическое участие довольно подробно отражены в научной работе В. Н. Сарпулова¹⁵.

Во-вторых, помимо указанных выше полномочий в рамках участия прокурора рассматриваемой территории в суде, прокурор комплекса «Байконур» осуществляет и ряд других надзорных, ненадзорных и организационных функций на территории комплекса «Байконур», предусмотренных п. 5 Приказа № 84. В последнем абзаце указанного пункта особо отмечается, что участие в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций по уголовным и гражданским делам, рассмотренным судом первой инстанции с участием либо по инициативе прокурора комплекса «Байконур», обеспечивается Главной военной прокуратурой (об этом было сказано выше). Участие в арбитражном суде по исковым заявлениям прокурора комплекса «Байконур» обеспечивает прокурор Московской области.

В-третьих, при осуществлении функции надзора за процессуальной деятельностью органов дознания в целях совершенствования организации прокурорского надзора, незамедлительного реагирования на выявленные нарушения законов, допущенные при рассмотрении сообщений о преступлениях и расследовании

¹³ Находится в пос. Власиха Московской области.

¹⁴ Приказ Генерального прокурора России от 02.05.2006 № 19 «Об участии прокуроров в судах апелляционной и кассационной инстанций по уголовным делам и рассмотренным в суде первой инстанции по инициативе или с участием прокуратуры комплекса «Байконур» гражданским, административным делам» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ См., например: *Сарпулов В. Н.* Российская военная прокуратура в системе юридической безопасности комплекса «Байконур» / Московский госуд. технич. ун-т (МАИ), филиал «Восход». Наб. Челны : Изд-во Камской госуд. инж.-экономич. акад., 2006.

преступлений, прокурору комплекса «Байконур» в соответствии с установленной компетенцией необходимо обеспечивать единый подход к осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания независимо от их ведомственной принадлежности, реагировать на выявленные нарушения законов на всех этапах процессуальной деятельности с момента поступления сообщения о преступлении до принятия окончательного решения по уголовному делу¹⁶.

Затрагивая иные нормативные правовые акты России в целом и организационно-распорядительные документы надзорного ведомства в частности, так или иначе имеющие отношение к прокуратуре комплекса «Байконур», следует отметить Указ Президента РФ от 02.02.2011 № 130 «О мерах по обеспечению социальной защиты работников органов прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, расположенных в г. Байконуре на период аренды комплекса «Байконур» Российской Федерацией, и членов их семей», постановление Правительства РФ от 01.03.2018 № 206 «Об установлении должностных окладов прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», приказ Генерального прокурора России от 17.08.2011 № 249 «О введении в действие Положения о порядке предоставления детям работников прокуратуры комплекса «Байконур» бесплатных путевок в специализированные учреждения лечебного, санаторного типа (по медицинским показаниям) или в детские оздоровительные учреждения Российской Федерации», приказ Генерального прокурора России от 05.06.2023 № 367 «О совершенствовании системы денежного содержания прокурорских работников органов прокуратуры Российской Федерации» и др.

В рамках рассматриваемой темы обратимся к практике участия прокурора комплекса «Байконур» в суде. Так, один судебный казус представляет интерес, так как прошел три инстанции. Прокурор комплекса г. Байконур обратился в суд с исковым заявлением в интересах N к отделению Пенсионного фонда о возложении обязанности назначить страховую пенсию по потере кормильца. В обоснование требований он указал, что прокуратурой комплекса «Байконур» проведена проверка по обращению законного представителя несовершеннолетней N. Прокурорской проверкой установлено, что он обратился в Клиентскую службу (на правах отдела) в г. Байконур ОПФР с заявлением о назначении N страховой пенсии по случаю потери кормильца. По результатам рассмотрения вышеуказанного заявления ОПФР принято решение от 24.01.2022 о назначении и выплате несовершеннолетней N страховой пенсии по случаю потери кормильца с декабря 2021 г. по март 2022 г.

В марте 2022 г. ОПФР проведена контрольная проверка выплатного дела N, по результатам которой принято решение от 15.03.2022 об отказе в назначении ей страховой пенсии по случаю потери кормильца. Единственным основанием для принятия ОПФР такого решения явилось непредоставление N (ее законным представителем) в пенсионный орган документа, подтверждающего факт ее

¹⁶ Приказ Генерального прокурора России от 19.01.2022 № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2022. № 4.



постоянного проживания (регистрации) на территории Российской Федерации либо в г. Байконур. В данном деле прокурор комплекса «Байконур», основываясь на законе, смог отстоять назначение выплаты в отношении несовершеннолетней.

Решением Вахитовского районного суда г. Казани от 30.09.2022 по делу № 2-7262/2022 исковые требования удовлетворены частично. Указанным решением признано незаконным решение отделения Пенсионного фонда от 15.03.2022 об отказе в назначении N страховой пенсии по случаю потери кормильца и постановлено обязать отделение Пенсионного фонда назначить N страховую пенсию по случаю потери кормильца с 01.04.2022. Однако в дальнейшем апелляционным определением Верховного Суда Республики Татарстан от 20.02.2023 по делу № 2-7262/2022, 33-1268/2023(33-19372/2022) данное решение отменено. Но определением Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 08.06.2023 № 88-12530/2023 по делу № 2-7262/2022 апелляционное определение судебной коллегии по гражданскому делу Верховного суда Республики Татарстан от 20.02.2023 отменено, оставлено в силе решение Вахитовского районного суда г. Казани от 30.09.2022, т.е. суда первой инстанции¹⁷.

Выводы и предложения

Основываясь на изложенном выше, в завершение настоящей статьи обозначим ряд *предложений* по укреплению деятельности органов прокуратуры России на примере специализированной прокуратуры комплекса «Байконур»:

- 1) включить положение о специализированной прокуратуре комплекса «Байконур» в Закон о прокуратуре в виде отдельной статьи или внести изменение в редакцию уже существующей статьи 11 обозначенного Закона;
- 2) для совершенствования надзорной функции за соблюдением законов на комплексе «Байконур» необходимо разработать и опубликовать ведомственный приказ «Об утверждении Положения о деятельности прокуратуры комплекса «Байконур», который в настоящее время отсутствует;
- 3) актуализировать сайт Генеральной прокуратуры России в части информации о деятельности прокуратуры комплекса «Байконур» в силу принципа единства и централизации, предусмотренного для всей системы прокуратуры России в ст. 1 Закона о прокуратуре. Предлагается актуализировать разделы «Структура», добавив обозначенную прокуратуру, и «Новости» по ключевому словосочетанию «прокуратура комплекса «Байконур»». Данные изменения структурируют информацию о специализированной прокуратуре и ее месте в системе прокуратуры России;
- 4) с учетом современных тенденций развития информационного пространства для более оперативного информирования заинтересованных в деятельности органов прокуратуры лиц обнародовать наличие у прокуратуры комплекса «Байконур» активных телеграм-канала t.me/prosbaik и группы в социальной сети «ВКонтакте» <https://vk.com/baikproc> (последняя появилась в марте 2024 г.);

¹⁷ Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 08.06.2023 № 88-12530/2023 по делу № 2-7262/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

- 5) особое внимание уделить работе по привлечению ветеранов органов прокуратуры к мероприятиям по правовому просвещению населения города, активно практиковать их участие в воспитании молодежи;
 - 6) активно взаимодействовать с высшим звеном надзорного ведомства. Ярким примером прошедших лет является личный прием граждан в г. Байконур заместителем Генерального прокурора России. Подобные мероприятия имеют положительный эффект, так как выявляют факты уже свершившихся нарушений законов, профилируют нарушения со стороны предприятий космической отрасли и усиливают эффективность взаимодействия между правоохранительными ведомствами России и Казахстана¹⁸;
 - 7) на постоянной основе необходимо проводить межведомственные совещания с участием прокурора комплекса «Байконур» и Госкорпорации «Роскосмос» в целях обмена опытом. Д. М. Мошкова и Е. Н. Горлова совершенно верно отмечают, что в процессе осуществления космической деятельности возникает множество вопросов, требующих правового регулирования¹⁹;
 - 8) в литературе отмечается, что государственной программой «Космическая деятельность России» предусмотрено финансовое обеспечение ряда федеральных проектов и мероприятий. Осуществляется финансирование инфраструктуры города Байконур, связанное с арендой космодрома «Байконур»²⁰. Надзорная функция прокуратуры комплекса «Байконур» в данном направлении существует.
- Необходимо осознавать, что деятельность прокуратуры комплекса «Байконур» крайне актуальна, а ее место в системе прокуратуры России сверхценно.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бывальцева С. Г., Черепанов М. М. Сигнализационные средства прокурорского реагирования как эффективные инструменты предупреждения нарушений законов // Вестник Сургутского государственного университета. — 2020. — № 2 (28). — С. 7—16.
2. Диваев А. Б., Смирнов А. Н. Прокурорский надзор: основы прокурорско-надзорной деятельности в России : учебное пособие. — Новокузнецк : Кузбасский институт ФСИН России, 2022.
3. Исаенко В. Н., Ищенко П. П., Усачев А. А. Правоохранительные органы : учебник. — 3-е изд., испр. и доп. — М. : Юрлитинформ, 2024.

¹⁸ Бывальцева С. Г., Черепанов М. М. Сигнализационные средства прокурорского реагирования как эффективные инструменты предупреждения нарушений законов // Вестник Сургутского государственного университета. 2020. № 2 (28). С. 12.

¹⁹ Мошкова Д. М., Горлова Е. Н. Налогово-правовой статус субъектов, осуществляющих космическую деятельность // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8 (96). С. 69—75.

²⁰ Петрова И. В. Финансирование космической деятельности и осуществление бюджетного мониторинга за реализацией государственных космических программ // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8 (96). С. 61—68.



4. *Кузнецкий М. И.* Королев и труженики Байконура. — Краснознаменск : Влади, 2006.
5. *Кузнецов И. И.* Особенность организации публичной власти на территории города Байконур // Муниципальная академия. — 2022. — № 3. — С. 55—59.
6. *Мошкова Д. М., Горлова Е. Н.* Налогово-правовой статус субъектов, осуществляющих космическую деятельность // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 8 (96). — С. 69—75.
7. *Петрова И. В.* Финансирование космической деятельности и осуществление бюджетного мониторинга за реализацией государственных космических программ // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 8 (96). — С. 61—68.
8. *Сарапулов В. Н.* Российская военная прокуратура в системе юридической безопасности комплекса «Байконур» / Московский госуд. технич. ун-т (МАИ), филиал «Восход». — Наб. Челны : Изд-во Камской госуд. инж.-экономич. акад., 2006.
9. *Тимофеев В. В.* Деятельность органов исполнительной власти на арендованных территориях: на примере комплекса «Байконур». — Saarbrücken : Lambert acad. publ., cop., 2011.