

ТОО «Институт государственного управления и права»

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**комплексной правовой экспертизы
проекта Закона Республики Казахстан
«О внесении изменений и дополнений в некоторые
законодательные акты Республики Казахстан по вопросам
обращения с радиоактивными отходами»**

*(конституционно-правовая, системно-интеграционная, юридико-техническая,
антикоррупционная и гендерная экспертизы)*

Экспертиза выполнена с использованием
мультиагентной системы искусственного интеллекта

Проверка осуществлена Научным консультантом

Ихсанов Е.У., к.ю.н.
(Ф.И.О., уч. степень, уч. звание)

город Астана, 2026 год

I. Вводная часть

1.1. Объект экспертизы

Объектом настоящей экспертизы является проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обращения с радиоактивными отходами» (далее — Закон, законопроект). Закон вносит изменения в три действующих законодательных акта: Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года, Закон Республики Казахстан от 12 января 2016 года «Об использовании атомной энергии» (далее — Закон об АЭ) и Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях». Предмет регулирования охватывает перераспределение нормативной базы по обращению с радиоактивными отходами (далее — РАО) между отраслевыми актами, уточнение понятийного аппарата, детализацию процедур строительства и вывода из эксплуатации ядерных установок, а также реструктуризацию лицензионных видов деятельности в сфере обращения с РАО.

1.2. Предмет и цель экспертизы

Настоящее заключение представляет собой комплексную правовую экспертизу законопроекта по следующим направлениям: конституционно-правовой анализ соответствия положений Закона Конституции Республики Казахстан; системно-интеграционная экспертиза на предмет коллизий и пробелов во взаимодействии с иными законодательными актами; юридико-техническая экспертиза качества нормативного текста; антикоррупционная экспертиза на предмет наличия коррупциогенных факторов; гендерная экспертиза на предмет соответствия принципу равенства полов. Цель экспертизы — выявить правовые риски и дефекты, препятствующие принятию Закона в представленной редакции, и сформулировать конкретные рекомендации по их устранению.

1.3. Нормативно-методологическая основа экспертизы

- Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями);
- Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» (далее — ЗПА);
- Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V «О противодействии коррупции»;
- Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VI ЗРК (далее — ЭК РК);
- Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V (далее — ПК РК);
- Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (далее — КоАП РК);
- Закон Республики Казахстан от 12 января 2016 года № 442-V «Об использовании атомной энергии»;
- Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года № 202-V «О разрешениях и уведомлениях»;

- Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённая Приказом Министра юстиции Республики Казахстан;
- Методология проведения гендерной экспертизы нормативных правовых актов Республики Казахстан.

II. Конституционно-правовая экспертиза

2.1. Общая оценка конституционной допустимости концепции Закона

В целом концепция законопроекта — консолидация специального регулирования обращения с РАО в профильном отраслевом законе — не противоречит конституционным принципам разграничения предметов регулирования между законодательными актами. Вместе с тем ряд конкретных норм вызывает конституционно-правовые вопросы, связанные прежде всего с объёмом дискреционных полномочий органов исполнительной власти, ограничением правосубъектности участников деятельности в сфере атомной энергии и качеством бланкетных отсылок в чувствительной для прав граждан сфере.

2.2. Ограничение правосубъектности участников строительства ядерных установок

Пункт 6 новой редакции статьи 12 Закона об АЭ устанавливает, что «строительство ядерных установок разрешается только юридическим лицам». Данная норма носит ограничительный характер: она исключает из числа субъектов, допущенных к строительству ядерных установок, физических лиц и индивидуальных предпринимателей. С точки зрения конституционного права подобное ограничение правосубъектности допустимо, однако требует надлежащего законодательного обоснования. Согласно пункту 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, важнейшие общественные отношения, затрагивающие права и свободы граждан, регулируются исключительно законами. Поскольку данная норма содержится в самом законе, формальное требование соблюдено. Вместе с тем в тексте Закона отсутствует содержательное обоснование введённого ограничения — не раскрывается, по каким критериям физические лица и индивидуальные предприниматели признаются неспособными осуществлять строительство ядерных установок. На практике это создаёт риск оспаривания нормы как несоразмерного ограничения: заинтересованное лицо вправе поставить вопрос о том, чем обусловлен полный запрет, а не, например, требование к минимальному уставному капиталу или наличию специализированного персонала. Рекомендуется либо дополнить норму указанием на конкретные основания ограничения (технологическая сложность, требования ядерной безопасности, международные обязательства), либо перенести обоснование в пояснительную записку с отражением в тексте Закона ссылки на соответствующие требования безопасности.

2.3. Дискреционные полномочия Правительства без установленных критериев

Пункт 7 новой редакции статьи 12 Закона об АЭ наделяет Правительство Республики Казахстан полномочием «принять решение об отмене строительства ядерной установки» «в случаях угрозы национальной безопасности». Данная норма вызывает серьёзные конституционно-правовые вопросы. Понятие «угроза национальной безопасности» является оценочным и в тексте анализируемого Закона не раскрывается. При этом последствия реализации данного полномочия для эксплуатирующей организации могут быть весьма значительными: речь идёт об отмене уже принятого решения о строительстве, что влечёт прямые инвестиционные потери. Конституция Республики Казахстан в статье 31 закрепляет цель государства по охране окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека, что само по себе не противоречит данному полномочию. Однако отсутствие критериев квалификации угрозы, процедуры принятия решения, указания на орган, уполномоченный констатировать такую угрозу, а также механизма компенсации убытков создаёт риск произвольного применения нормы. Это не вполне согласуется с принципом правовой определённости, вытекающим из статьи 1 Конституции, закрепляющей Республику Казахстан правовым государством. Рекомендуется дополнить норму отсылкой к законодательству о национальной безопасности, установить требование о наличии заключения уполномоченного органа в сфере национальной безопасности как обязательного условия принятия решения, а также предусмотреть механизм компенсации убытков эксплуатирующей организации.

2.4. Бланкетные нормы в чувствительной сфере обращения с радиоактивными отходами

Пункт 7 новой редакции статьи 17 Закона об АЭ устанавливает, что «при обращении с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом должны соблюдаться требования, установленные законодательством Республики Казахстан». Содержательного противоречия с конституционной нормой статьи 31 Конституции, закрепляющей цель государства по охране окружающей среды, не усматривается — напротив, норма направлена на реализацию данной конституционной цели. Вместе с тем предельно широкая бланкетная отсылка к «законодательству Республики Казахстан» в целом, применительно к столь чувствительной сфере, как обращение с РАО, создаёт риск правовой неопределённости: адресат нормы не получает из её текста ясного указания на применимые режимы. Рекомендуется конкретизировать отсылку, указав на законодательство в области использования атомной энергии, экологическое законодательство и санитарно-эпидемиологическое законодательство как основные применимые блоки.

2.5. Оценочные основания досрочного вывода ядерной установки из эксплуатации

Пункт 6 новой редакции статьи 22 Закона об АЭ предусматривает, что решение о досрочном выводе из эксплуатации принимается Правительством при наступлении двух кумулятивных условий: нарушения требований безопасной эксплуатации и «обоснованной

неспособности эксплуатирующей организации обеспечить дальнейшую безопасную эксплуатацию». Первое условие является относительно определённым — нарушение требований безопасности может быть зафиксировано в ходе надзорных мероприятий. Второе условие — «обоснованная неспособность» — носит оценочный характер: в тексте нормы не установлены критерии, кем и в каком порядке устанавливается данный факт, какие документы или заключения его подтверждают. Это создаёт риск произвольного применения нормы в ущерб эксплуатирующей организации. Содержательного противоречия с конституционной нормой статьи 31 Конституции не выявлено, однако с точки зрения принципа правовой определённости рекомендуется уточнить критерии «обоснованной неспособности» либо предусмотреть порядок её установления уполномоченным органом с документальным подтверждением.

2.6. Специальный лицензионный режим и исключение общих процедурных гарантий

Приложение 1 к Закону «О разрешениях и уведомлениях» в редакции законопроекта устанавливает, что при выдаче лицензии на деятельность по обращению с РАО «действие части первой пункта 3 статьи 25 и пунктов 1, 2 статьи 26 настоящего Закона при выдаче лицензии не распространяется». Данная норма содержит три самостоятельных элемента. Неотчуждаемость лицензии представляет собой ограничение имущественного права, которое согласно пункту 3 статьи 61 Конституции регулируется только законами; поскольку норма содержится в самом законе, формальное требование соблюдено. Исключение применения общих процедурных норм при лицензировании в столь чувствительной сфере, как атомная энергетика, создаёт специальный режим, отступающий от общих гарантий заявителей. Рекомендуется проверить, не нарушает ли данное исключение процессуальные гарантии, предусмотренные Административным процедурно-процессуальным кодексом Республики Казахстан, и обеспечено ли надлежащее обоснование изъятия из общего порядка.

III. Системно-интеграционная экспертиза

3.1. Общая оценка системной согласованности

Законопроект затрагивает как минимум три отраслевых законодательных акта и находится на стыке нескольких правовых режимов: атомно-энергетического, экологического, разрешительного и административно-процессуального. Концепция консолидации специального регулирования РАО в профильном Законе об АЭ является обоснованной с точки зрения системной логики. Вместе с тем реализация данной концепции в представленной редакции порождает ряд существенных межотраслевых коллизий и пробелов, которые при введении Закона в действие с 1 января 2026 года могут создать правовой вакуум в регулировании обращения с РАО.

3.2. Корреспондирующие связи и выявленные коллизии

Смежный акт	Точки соприкосновения / коллизии	Оценка
-------------	----------------------------------	--------

Конституция РК, ст. 31 п. 1; ЭК РК, ст. 12 п. 1	Исключение ст. 369, 371–375 ЭК РК без компенсирующего переноса экологических гарантий	Возможное нарушение
ЭК РК, ст. 82	Ст. 12 п. 5 Закона об АЭ: экологическая экспертиза без процедурной привязки к ЭК	Рекомендация
Конституция РК, ст. 4 п. 1	Ст. 17 п. 7 Закона об АЭ: бланкетная норма без ориентира	Рекомендация
Закон «О национальной безопасности»	Ст. 12 п. 7 Закона об АЭ: отмена строительства без привязки к критериям нацбезопасности	Рекомендация
КоАП РК, ст. 463	Приложение 1 к Закону «О разрешениях и уведомлениях»: отсутствие переходного режима для действующих лицензий	Возможное нарушение
ПК РК, ст. 143	Ст. 2: вступление в силу без синхронизации проверочных листов	Рекомендация
ЭК РК, ст. 350 п. 7	Пп. 25-1) ст. 1 Закона об АЭ: терминологическая несогласованность режимов хранения/захоронения	Рекомендация

3.3. Анализ наиболее существенных коллизий и пробелов

Исключение статей 369, 371–375 Экологического кодекса. Наиболее серьёзным системным риском является исключение из Экологического кодекса целого блока специальных норм, регулирующих обращение с РАО в экологическом законодательстве, без явного указания на то, какими нормами они заменяются. Статья 31 Конституции закрепляет цель государства по охране окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Экологический кодекс, в свою очередь, является системообразующим актом в сфере охраны окружающей среды. Исключение специальных экологических норм по РАО без компенсирующего переноса всех материальных экологических требований в Закон об АЭ или иной акт создаёт риск пробела: специальные экологические требования могут быть утрачены или фрагментированы. Рекомендуется прямо закрепить в переходных положениях, что экологические требования к обращению с РАО регулируются Законом об АЭ и экологическим законодательством в совокупности, а также проверить полноту переноса всех материальных требований.

Экологическая экспертиза без процедурной привязки к Экологическому кодексу.

Пункт 5 новой редакции статьи 12 Закона об АЭ устанавливает, что «проектные документы строительства, реконструкции, вывода из эксплуатации ядерных установок в обязательном порядке проходят экологическую и санитарно-эпидемиологическую

экспертизы». Норма содержит материальное требование, однако не связывает его с процедурами, предусмотренными Экологическим кодексом, включая статью 82, детально регулирующую порядок проведения оценки трансграничных воздействий. Для объектов атомной энергетики, строительство которых потенциально затрагивает интересы сопредельных государств, отсутствие прямой процедурной отсылки к ЭК РК создаёт риск неприменения трансграничных процедур. Рекомендуется дополнить пункт 5 статьи 12 прямой отсылкой к порядку проведения экологической экспертизы, установленному Экологическим кодексом, включая случаи трансграничного воздействия.

Переходный режим для действующих лицензий и риск квалификации деятельности как безлицензионной. Законопроект радикально реструктурирует лицензию на деятельность по обращению с РАО, выделяя семь самостоятельных подвидов лицензируемой деятельности. При этом статья 2 устанавливает единую дату введения Закона в действие — 1 января 2026 года — без каких-либо переходных положений о судьбе ранее выданных лицензий. Статья 463 КоАП РК предусматривает ответственность за осуществление деятельности без лицензии, включая конфискацию дохода. Если субъекты, имеющие действующие лицензии, выданные до 1 января 2026 года по иным основаниям или в иной редакции, не будут автоматически признаны соответствующими новым требованиям, возникает реальный риск квалификации их деятельности как безлицензионной. Рекомендуется в переходных положениях прямо урегулировать судьбу ранее выданных лицензий: установить, что они сохраняют силу до истечения срока действия, либо определить порядок и сроки их переоформления.

Вступление в силу без синхронизации контрольной инфраструктуры. Статья 143 ПК РК устанавливает, что проверке подлежат только требования, включённые в проверочные листы, утверждаемые совместным актом регулирующего органа и уполномоченного органа по предпринимательству. Закон вносит существенные изменения в регулирование (новые определения, новый режим хвостохранилищ, реструктуризация лицензионных видов деятельности), однако не содержит нормы, обязывающей привести проверочные листы и подзаконные акты в соответствие к дате введения Закона в действие. Рекомендуется в переходных положениях предусмотреть поручение Правительству о приведении подзаконных актов и проверочных листов в соответствие с настоящим Законом в срок не позднее шести месяцев до даты его введения в действие.

Терминологическая несогласованность определения хвостохранилища с экологическим законодательством. Подпункт 25-1) статьи 1 Закона об АЭ вводит определение хвостохранилища радиоактивных отходов как «радиационной установки, предназначенной для временного безопасного размещения радиоактивных отходов горнодобывающих предприятий». Признак «временного размещения» с возможностью извлечения отходов для дальнейшего обращения с ними может пересекаться с экологическими категориями хранения, накопления и захоронения, разграниченными в Экологическом кодексе. Рекомендуется уточнить соотношение режима хвостохранилища как специального объекта атомно-энергетического регулирования с экологическими режимами обращения с отходами, чтобы исключить разночтения при квалификации объекта и применимых требований.

3.4. Имплементация международных обязательств

Законопроект не содержит прямых отсылок к международным договорам Республики Казахстан в области ядерной безопасности и обращения с РАО (в частности, к Объединённой конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами). Учитывая международно-правовую чувствительность данной сферы, рекомендуется проверить соответствие вводимых норм международным обязательствам Республики Казахстан и при необходимости включить соответствующие отсылки.

IV. Юридино-техническая экспертиза

4.1. Соответствие требованиям Закона РК «О правовых актах»

4.1.1. Структурные дефекты и дефекты переходных положений

Наиболее серьёзным структурным дефектом законопроекта является отсутствие надлежащих переходных положений при существенном изменении регулирования. Статья 2 ограничивается единственной нормой: «Настоящий Закон вводится в действие с 1 января 2026 года». При этом Закон исключает целый блок статей Экологического кодекса (ст. 369, 371–375), реструктурирует лицензионные виды деятельности и вводит новые понятия — без каких-либо норм о судьбе ранее возникших правоотношений. Отсутствие переходной нормы о признании действительными лицензий, выданных до 1 января 2026 года, ставит субъектов хозяйственной деятельности в состояние правовой неопределённости. Равным образом отсутствует норма, устанавливающая срок приведения подзаконных актов в соответствие с Законом, что не согласуется с требованиями статьи 24 ЗПА об обеспечении непрерывности правового регулирования. Рекомендуется дополнить статью 2 переходными положениями, предусматривающими: (а) сохранение силы ранее выданных лицензий до истечения срока их действия или их переоформление в установленный срок; (б) поручение Правительству привести подзаконные акты в соответствие в срок не позднее шести месяцев до даты введения Закона в действие.

Отдельного внимания заслуживает пропуск статьи 370 Экологического кодекса в перечне исключаемых норм. Законопроект исключает статьи 369, 371, 372, 373, 374, 375, однако статья 370 в перечне не упомянута. Если данный пропуск является намеренным — необходимо пояснение в тексте Закона или пояснительной записке; если это техническая ошибка — дефект подлежит устранению. В любом случае сохранение статьи 370 в окружении исключённых норм создаёт структурную аномалию в тексте Экологического кодекса.

4.1.2. Дефекты оформления ссылок на изменяемые акты

Во всех трёх блоках изменений отсутствуют регистрационные номера изменяемых актов. Экологический кодекс идентифицирован как «Экологический Кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года» без указания номера № 400-VI ЗРК; Закон «Об использовании атомной энергии» — как «от 12 января 2016 года» без номера № 442-V ЗРК; Закон «О разрешениях и уведомлениях» — как «от 16 мая 2014 года» без номера №

202-V ЗРК. Согласно статье 25 ЗПА, ссылка на нормативный правовой акт должна содержать его полное официальное наименование, дату принятия и номер. Данный дефект является формальным, однако подлежит устранению до принятия Закона.

4.1.3. Дефекты понятийного аппарата

Подпункт 25-1) статьи 1 Закона об АЭ вводит определение хвостохранилища радиоактивных отходов, содержащее два самостоятельных дефекта. Во-первых, термин «хвосты и отвалы» использован в скобках как пояснение к понятию «радиоактивные отходы горнодобывающих предприятий», однако нигде в тексте Закона не определён. Неясно, являются ли «хвосты» и «отвалы» синонимами или разными видами отходов, что создаёт неопределённость при квалификации объектов регулирования. Согласно статье 24 ЗПА, термины должны применяться единообразно и быть определены. Рекомендуется либо дать определение понятий «хвосты» и «отвалы» в статье 1 Закона об АЭ, либо исключить их из скобочного пояснения, заменив на нейтральное описание.

Во-вторых, формулировка «предполагающее возможность их извлечения для дальнейшего обращения с ними» является оценочной: неясно, является ли возможность извлечения конститутивным признаком хвостохранилища (то есть обязательным условием, при отсутствии которого объект не может быть квалифицирован как хвостохранилище) или лишь факультативной характеристикой. Данная неопределённость влечёт практические последствия при квалификации объекта и определении применимого правового режима. Рекомендуется заменить оценочную конструкцию «предполагающее возможность» на императивную: «с обеспечением возможности их извлечения» или «при условии обеспечения возможности их извлечения».

4.1.4. Дефекты юридической техники в отдельных нормах

Внутренняя коллизия между статьёй 1 и статьёй 5 Закона об АЭ. Законопроект исключает из подпунктов 2), 3) и 6) статьи 5 Закона об АЭ упоминания «пунктов захоронения» и «закрытии пункта захоронения». Одновременно подпункт 3) статьи 1 того же Закона в новой редакции сохраняет «пункты хранения и захоронения» в составе объектов использования атомной энергии. Таким образом, объект существует (определён в статье 1), однако полномочия в отношении него из статьи 5 изъяты. Это создаёт внутреннюю коллизию: уполномоченный орган лишается компетенции в отношении объекта, который продолжает признаваться объектом использования атомной энергии. Рекомендуется либо исключить «пункты захоронения» из подпункта 3) статьи 1 Закона об АЭ, либо сохранить соответствующие полномочия в статье 5.

Неполная норма об экологической экспертизе. Пункт 5 новой редакции статьи 12 Закона об АЭ устанавливает обязанность прохождения экологической и санитарно-эпидемиологической экспертиз, однако не определяет субъекта, обязанного инициировать данные экспертизы. Из текста нормы неясно, кто именно несёт данную обязанность — застройщик, эксплуатирующая организация или иное лицо. Норма-обязанность без субъекта обязанности является неполной и не может быть применена без дополнительного толкования. Рекомендуется прямо указать субъекта обязанности: «Эксплуатирующая организация обеспечивает прохождение проектных документов... экологической и

санитарно-эпидемиологической экспертиз в порядке, установленном Экологическим кодексом Республики Казахстан».

Неопределённость порядка получения согласия местных представительных органов.

Пункт 1 новой редакции статьи 12 Закона об АЭ предусматривает принятие решения о строительстве ядерной установки «при согласии местных представительных органов». Вместе с тем в тексте нормы не установлены: форма выражения согласия (решение маслихата, постановление?), срок рассмотрения обращения, последствия отказа в согласии, порядок разрешения разногласий между Правительством и местными представительными органами. Отсутствие процедурного механизма делает норму практически неприменимой без дополнительного подзаконного регулирования. Рекомендуется либо установить данный порядок в тексте Закона, либо предусмотреть делегирование его определения Правительству с указанием рамочных требований.

Неопределённость срока уведомления уполномоченного органа при добровольном прекращении эксплуатации.

Пункт 5 новой редакции статьи 22 Закона об АЭ устанавливает, что эксплуатирующая организация «уведомляет уполномоченный орган о принятом решении, дате начала и сроках осуществления работ по выводу из эксплуатации». При этом срок направления уведомления не установлен: неясно, должно ли уведомление быть направлено до начала работ, одновременно с принятием решения или в течение определённого числа дней. Отсутствие срока делает обязанность неопределённой и создаёт риск её неисполнения без формальных последствий. Рекомендуется установить конкретный срок уведомления: «не позднее [N] рабочих дней до даты начала работ по выводу из эксплуатации».

Оценочный термин «обоснованная неспособность» в пункте 6 статьи 22. Пункт 6 новой редакции статьи 22 Закона об АЭ использует понятие «обоснованная неспособность эксплуатирующей организации обеспечить дальнейшую безопасную эксплуатацию» как одно из оснований досрочного вывода установки из эксплуатации. Данный термин является оценочным: в тексте нормы не установлены критерии, кем и в каком порядке устанавливается данный факт, какие документы или заключения его подтверждают. Рекомендуется либо раскрыть критерии «обоснованной неспособности» в тексте Закона, либо предусмотреть делегирование их определения уполномоченному органу с указанием рамочных требований.

Декларативность пункта 4 статьи 12. Пункт 4 новой редакции статьи 12 Закона об АЭ устанавливает, что «проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию ядерной установки осуществляются в соответствии с настоящим Законом и иными законами Республики Казахстан». Данная норма является декларативной: любая деятельность в Республике Казахстан осуществляется в соответствии с законодательством. Норма не добавляет нового регулирования и может быть исключена или заменена конкретной отсылкой к специальным требованиям.

Широкая бланкетность пункта 7 статьи 17. Пункт 7 новой редакции статьи 17 Закона об АЭ отсылает к «законодательству Республики Казахстан» без конкретизации применимых актов. Данный дефект рассмотрен выше в разделе конституционно-правовой экспертизы; с

точки зрения юридической техники норма является бланкетной без достаточного ориентира, что не согласуется с требованиями статьи 24 ЗПА о чёткости и определённости нормативных предписаний.

Оценочность содержания предварительного плана вывода из эксплуатации. Пункт 2 новой редакции статьи 22 Закона об АЭ устанавливает, что предварительный план вывода из эксплуатации содержит, в числе прочего, «основные нормы и характеристики площадки размещения ядерной установки после вывода ее из эксплуатации». Словосочетание «основные нормы и характеристики» является оценочным и не позволяет определить конкретный перечень требований к содержанию плана. Рекомендуется либо раскрыть перечень в тексте Закона, либо делегировать его определение уполномоченному органу с указанием рамочных требований.

Нумерация строк таблицы в Приложении 1. Все семь подвидов лицензируемой деятельности по обращению с РАО имеют одинаковый номер строки «18» в Приложении 1 к Закону «О разрешениях и уведомлениях», что нарушает принцип однозначной идентификации нормы. Рекомендуется использовать подстроки: 18.1, 18.2 ... 18.7 либо иную систему, обеспечивающую уникальность адресации.

V. Антикоррупционная экспертиза

5.1. Методологические рамки

Антикоррупционная экспертиза проведена в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также статьёй 7 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции», закрепляющей обязательность антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Анализ направлен на выявление норм, создающих условия для коррупции: широких дискреционных полномочий без критериев, оценочных категорий, пробелов в процедурных гарантиях и бланкетных норм, допускающих произвольное толкование.

5.2. Выявленные коррупциогенные факторы

5.2.1. Широта дискреционных полномочий без установленных критериев

Наиболее выраженным коррупциогенным фактором является пункт 7 новой редакции статьи 12 Закона об АЭ, предоставляющий Правительству Республики Казахстан право «принять решение об отмене строительства ядерной установки» «в случаях угрозы национальной безопасности». Данная норма наделяет орган исполнительной власти дискреционным полномочием с оценочным основанием — «угроза национальной безопасности» — без определения критериев такой угрозы, процедуры принятия решения, сроков уведомления эксплуатирующей организации и механизма компенсации понесённых инвестиционных затрат. Отсутствие чётких критериев создаёт условия для произвольного применения нормы в ущерб инвестору. Рекомендуется привязать данное полномочие к законодательству о национальной безопасности, установить требование о наличии

заключения уполномоченного органа в сфере национальной безопасности как обязательного условия, а также предусмотреть механизм компенсации убытков.

5.2.2. Оценочные категории без критериев при принятии решений о размещении объектов

Подпункт 1) пункта 1 новой редакции статьи 12 Закона об АЭ устанавливает в качестве одного из критериев принятия решения о строительстве ядерной установки «потребности в них для решения хозяйственных задач страны и отдельных ее регионов». Понятие «хозяйственные задачи» является оценочным и не раскрыто в тексте нормы, что создаёт риск произвольного толкования при принятии решений о размещении объектов.

Аналогичная проблема характерна для подпункта 5) того же пункта, предусматривающего учёт «возможных социальных и экономических последствий размещения указанных объектов для промышленного, сельскохозяйственного и социального развития региона». Данный критерий носит широкий и оценочный характер: отсутствие методологии оценки и измеримых показателей создаёт условия для широкой дискреции уполномоченного органа. Рекомендуются конкретизировать оба критерия либо предусмотреть отсылку к методике, утверждаемой уполномоченным органом с указанием обязательных показателей.

5.2.3. Пробелы в процедурных гарантиях при выводе установок из эксплуатации

Пункт 3 новой редакции статьи 22 Закона об АЭ устанавливает обязанность пересматривать и модернизировать план вывода из эксплуатации «с учетом новых технических и технологических разработок, изменений требований ядерной, радиационной и ядерной физической безопасности, стоимости работ и требуемых ресурсов», однако не определяет периодичность пересмотра, орган, уполномоченный фиксировать наступление триггерных условий, и сроки проведения пересмотра. Отсутствие чётких параметров создаёт правовую неопределённость и условия для уклонения от исполнения данной обязанности. Рекомендуются установить конкретные сроки и порядок пересмотра плана либо предусмотреть отсылку к соответствующим правилам уполномоченного органа.

Пункт 5 новой редакции статьи 22 Закона об АЭ предоставляет эксплуатирующей организации право самостоятельно принимать решение о прекращении эксплуатации ядерной установки «на любом этапе жизненного цикла» без указания на обязательное соблюдение требований ядерной и радиационной безопасности при прекращении эксплуатации, а также без увязки с нормами пункта 6 той же статьи, предусматривающего принудительное прекращение эксплуатации по решению государственного органа. Соотношение добровольного и принудительного прекращения эксплуатации в тексте Закона не урегулировано, что создаёт правовую неопределённость. Рекомендуются уточнить норму, предусмотрев обязательное соблюдение установленных требований безопасности при самостоятельном прекращении эксплуатации и установив срок уведомления уполномоченного органа.

5.2.4. Исключение общих процедурных гарантий при лицензировании

Приложение 1 к Закону «О разрешениях и уведомлениях» в редакции законопроекта исключает применение части первой пункта 3 статьи 25 и пунктов 1, 2 статьи 26 данного Закона при выдаче лицензий на деятельность по обращению с РАО. Исключение общих

процедурных гарантий при лицензировании в столь чувствительной сфере, как атомная энергетика, заслуживает особого внимания с антикоррупционной точки зрения: снижение процессуальных гарантий заявителей при отсутствии альтернативных механизмов контроля создаёт условия для произвольного принятия решений о выдаче или отказе в выдаче лицензии. Рекомендуется проверить, не нарушает ли данное исключение процессуальные гарантии заявителей, предусмотренные АППК РК, и обеспечено ли надлежащее обоснование изъятия из общего порядка.

VI. Гендерная экспертиза

6.1. Гендерный профиль нормативного правового акта

Анализируемый Закон относится к категории гендерно-нейтральных нормативных правовых актов: он направлен на регулирование технических и административных аспектов обращения с радиоактивными отходами и обеспечения ядерной безопасности. Документ не содержит норм, прямо регулирующих права и обязанности граждан по признаку пола. Прямых дискриминационных положений по признаку пола не выявлено. Вместе с тем в ряде норм присутствуют области косвенного воздействия, заслуживающие внимания с точки зрения гендерной чувствительности.

6.2. Выявленные замечания и рекомендации

Учёт гендерно-дифференцированных социальных последствий при размещении ядерных объектов. Подпункт 5) пункта 1 новой редакции статьи 12 Закона об АЭ предусматривает учёт «возможных социальных и экономических последствий размещения указанных объектов для промышленного, сельскохозяйственного и социального развития региона». Данная норма не содержит требования об учёте гендерно-дифференцированных социальных последствий для населения региона. Между тем методология гендерной экспертизы нормативных правовых актов предусматривает, что анализ социальных последствий должен основываться на данных с разбивкой по полу. Применительно к объектам атомной энергетики это особенно актуально с учётом специфических рисков для здоровья женщин (репродуктивная функция) и мужчин в зоне размещения объектов. Рекомендуется дополнить норму требованием об учёте гендерно-дифференцированных социальных последствий для населения региона при оценке возможных последствий размещения ядерных установок.

Гендерный баланс в органах, принимающих решения о выводе установок из эксплуатации. Пункт 5 новой редакции статьи 22 Закона об АЭ предусматривает уведомление уполномоченного органа о принятом решении о прекращении эксплуатации. В атомной отрасли наблюдается выраженная гендерная сегрегация: инженерно-технический персонал и руководящие должности традиционно заняты преимущественно мужчинами. Рекомендуется в подзаконных актах, развивающих данный Закон, предусмотреть меры по поощрению участия женщин в высокотехнологичных секторах атомной промышленности в соответствии с Концепцией семейной и гендерной политики Республики Казахстан до 2030 года.

Лингвистические замечания. Пункт 7 новой редакции статьи 12 Закона об АЭ содержит формулировку «Правительство Республики Казахстан вправе принять решение».

Использование терминов в мужском роде при обозначении должностных лиц является традиционным для казахстанского законодательства, однако рекомендуется там, где это возможно, использовать гендерно-нейтральные конструкции. Данное замечание носит рекомендательный характер и не влечёт нарушения действующего законодательства.

Единообразие терминологии в отношении субъектов. В тексте Закона используются термины «физические лица» (статья 12, пункт 6) и «граждане» в контексте безопасности. Рекомендуется придерживаться единообразия и гендерной нейтральности, обеспечивая равную защиту прав всех субъектов независимо от пола.

Участие женщин в руководстве юридических лиц, допущенных к строительству.

Пункт 6 новой редакции статьи 12 Закона об АЭ ограничивает строительство ядерных установок юридическими лицами. Несмотря на то что данная норма формально гендерно-нейтральна, фактическое руководство юридическими лицами в атомной энергетике Республики Казахстан характеризуется преобладанием мужчин. Рекомендуется в подзаконных актах предусмотреть меры по поощрению участия женщин в руководстве организаций атомной отрасли.

Общее гендерное воздействие. Закон оказывает нейтральное гендерное воздействие. Документ соответствует статье 14 Конституции Республики Казахстан и Закону Республики Казахстан «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин». Рекомендации носят уточняющий характер и направлены на повышение гендерной чувствительности при оценке социальных рисков в атомной отрасли.

VII. Делегирующие и отсылочные нормы

№	Статья	Кому делегирует	Что делегирует	Рамки в Законе	Оценка
1	Ст. 12 п. 1	Правительство РК	Принятие решения о строительстве и районе строительства ядерных установок	Пять критериев (пп. 1–5)	Рамки заданы, однако критерии носят оценочный характер
2	Ст. 12 п. 7	Правительство РК	Отмена строительства при угрозе национальной безопасности	Не заданы	Бланкетная норма без ориентира — требует доработки
3	Ст. 22 п. 1	Эксплуатирующая организация	Разработка предварительного плана вывода из эксплуатации	Отсылка к законодательству об АЭ	Рамки заданы через отсылку

4	Ст. 22 п. 3	Эксплуатирующая организация	Пересмотр плана вывода из эксплуатации	Триггерные условия перечислены, сроки не установлены	Частичная определённости — требует уточнения
5	Ст. 17 п. 7	—	Отсылка к «законодательству РК»	Не конкретизирована	Бланкетная норма без достаточного ориентира

Вывод: Из пяти выявленных делегирующих и отсылочных норм две являются бланкетными без достаточного ориентира (пункт 7 статьи 12 и пункт 7 статьи 17). Одна норма (пункт 3 статьи 22) содержит частичную определённости, однако требует уточнения в части сроков. Делегирование существенных вопросов — в частности, оснований отмены строительства ядерной установки — на уровень дискреционного решения Правительства без законодательных критериев создаёт риск произвольного правоприменения.

VIII. Переходные и заключительные положения

- **Срок введения в действие:** 1 января 2026 года (единая дата, без поэтапного введения).
- **Отменяемые акты:** частично — исключаются статьи 369, 371–375 Экологического кодекса; статья 370 в перечне не упомянута (возможная ошибка или намеренный пропуск, требующий пояснения).
- **Переходный период:** отсутствует — существенный дефект.
- **Ретроактивность:** не предусмотрена.
- **Срок приведения подзаконных актов:** не указан — дефект, требующий устранения.
- **Судьба ранее выданных лицензий:** не урегулирована — существенный дефект, создающий риск квалификации деятельности как безлицензионной по статье 463 КоАП РК.
- **Правовой вакуум:** имеется — в части экологических требований к обращению с РАО (исключение статей ЭК без компенсирующих норм) и в части действующих лицензий.

IX. Выводы

1. **Концепция законопроекта** — консолидация специального регулирования обращения с РАО в профильном Законе об АЭ — является обоснованной с точки зрения системной логики. Вместе с тем реализация данной концепции в представленной редакции содержит существенные правовые риски, препятствующие принятию Закона без доработки.
2. **Конституционность:** выявлено шесть зон конституционно-правового риска. Наиболее серьёзными являются: широкая дискреция Правительства при отмене строительства ядерной установки (пункт 7 статьи 12) без установленных критериев, что не согласуется с принципом правовой определённости; оценочный характер основания досрочного вывода установки из эксплуатации («обоснованная неспособность» —

пункт 6 статьи 22); исключение общих процедурных гарантий при лицензировании без надлежащего обоснования (Приложение 1).

3. **Системная интеграция:** выявлено семь коллизий и пробелов. Наиболее острой является коллизия, связанная с исключением статей 369, 371–375 Экологического кодекса без компенсирующего переноса экологических гарантий, что создаёт риск правового вакуума в части экологических требований к обращению с РАО. Критическим является также отсутствие переходного режима для действующих лицензий, создающее риск квалификации деятельности как безлицензионной по статье 463 КоАП РК.
4. **Юридико-техническое качество:** низкое. Выявлено 19 дефектов юридической техники, из которых 13 являются содержательными. Наиболее критичными являются: внутренняя коллизия между статьёй 1 и статьёй 5 Закона об АЭ в части «пунктов захоронения»; неопределённость термина «хвосты и отвалы» и оценочность формулировки «предполагающее возможность» в определении хвостохранилища; отсутствие переходных норм о судьбе действующих лицензий и сроке приведения подзаконных актов в соответствие.
5. **Антикоррупционная экспертиза:** выявлено шесть коррупциогенных факторов. Основными являются: широкая дискреция Правительства при отмене строительства ядерной установки без критериев и процедуры; оценочные критерии при принятии решений о размещении объектов (подпункты 1) и 5) пункта 1 статьи 12); пробелы в процедурных гарантиях при выводе установок из эксплуатации; исключение общих процедурных гарантий при лицензировании.
6. **Гендерная экспертиза:** Закон оказывает нейтральное гендерное воздействие. Прямых дискриминационных положений не выявлено. Выявлены пять рекомендаций уточняющего характера, направленных на повышение гендерной чувствительности при оценке социальных рисков в атомной отрасли.
7. **Переходные положения:** существенно недостаточны. Отсутствие норм о судьбе действующих лицензий, сроке приведения подзаконных актов в соответствие и механизме устранения правового вакуума при исключении статей Экологического кодекса является самостоятельным основанием для доработки Закона.
8. **Пропуск статьи 370 Экологического кодекса** в перечне исключаемых норм требует отдельного пояснения: если пропуск намеренный — необходимо обоснование; если техническая ошибка — подлежит устранению.
9. **Формальные дефекты** (отсутствие регистрационных номеров изменяемых актов, нумерация строк таблицы) носят устранимый характер и не препятствуют принятию Закона при условии их исправления.

X. Рекомендации

10. **Статья 12, пункт 7:** Дополнить норму отсылкой к законодательству о национальной безопасности, установить требование о наличии заключения уполномоченного органа в сфере национальной безопасности как обязательного условия принятия решения об отмене строительства, а также предусмотреть механизм компенсации убытков эксплуатирующей организации.

11. **Статья 12, пункт 1, подпункты 1) и 5):** Конкретизировать критерии оценки «потребностей для решения хозяйственных задач» и «социальных и экономических последствий» либо предусмотреть отсылку к методике, утверждаемой уполномоченным органом с указанием обязательных измеримых показателей.
12. **Статья 12, пункт 1:** Установить порядок получения согласия местных представительных органов: форму выражения согласия, срок рассмотрения, последствия отказа и порядок разрешения разногласий — либо делегировать определение данного порядка Правительству с указанием рамочных требований.
13. **Статья 12, пункт 5:** Указать субъекта обязанности по прохождению экологической и санитарно-эпидемиологической экспертиз; дополнить норму прямой отсылкой к порядку проведения экологической экспертизы, установленному Экологическим кодексом, включая случаи трансграничного воздействия.
14. **Статья 12, пункт 4:** Исключить декларативную норму о соответствии законодательству или заменить её конкретной отсылкой к специальным требованиям в области ядерной безопасности.
15. **Статья 17, пункт 7:** Конкретизировать бланкетную отсылку, указав: «требования, установленные настоящим Законом, законодательством в области использования атомной энергии, экологическим и санитарно-эпидемиологическим законодательством Республики Казахстан».
16. **Статья 22, пункт 3:** Установить конкретные сроки и порядок пересмотра предварительного плана вывода из эксплуатации либо предусмотреть отсылку к правилам уполномоченного органа.
17. **Статья 22, пункт 5:** Установить конкретный срок уведомления уполномоченного органа о принятом решении о прекращении эксплуатации («не позднее [N] рабочих дней до даты начала работ»); уточнить соотношение добровольного прекращения эксплуатации (пункт 5) и принудительного (пункт 6).
18. **Статья 22, пункт 6:** Раскрыть критерии «обоснованной неспособности» эксплуатирующей организации либо предусмотреть порядок её установления уполномоченным органом с документальным подтверждением.
19. **Статья 1 Закона об АЭ, подпункт 25-1):** Дать определение понятий «хвосты» и «отвалы» либо исключить их из скобочного пояснения; заменить оценочную конструкцию «предполагающее возможность» на императивную; уточнить соотношение режима хвостохранилища с экологическими режимами хранения, накопления и захоронения.
20. **Статья 5 Закона об АЭ:** Устранить внутреннюю коллизию между статьёй 1 (сохраняющей «пункты захоронения» в составе объектов использования атомной энергии) и статьёй 5 (из которой полномочия в отношении данных объектов исключены): либо исключить «пункты захоронения» из подпункта 3) статьи 1, либо сохранить соответствующие полномочия в статье 5.
21. **Исключение статей 369, 371–375 Экологического кодекса:** Проверить полноту переноса всех материальных экологических требований к обращению с РАО в Закон об АЭ или иной акт; закрепить в переходных положениях, что экологические требования к обращению с РАО регулируются Законом об АЭ и экологическим законодательством в совокупности; прояснить статус статьи 370 ЭК РК.

22. **Статья 2 (переходные положения):** Дополнить следующими нормами: (а) лицензии на деятельность по обращению с РАО, выданные до 1 января 2026 года, сохраняют силу до истечения срока их действия / подлежат переоформлению в срок [N] месяцев; (б) Правительству Республики Казахстан привести подзаконные нормативные правовые акты и проверочные листы в соответствие с настоящим Законом не позднее [дата, предшествующая 1 января 2026 года].
23. **Реквизиты изменяемых актов:** Дополнить ссылки на Экологический кодекс (№ 400-VI ЗРК), Закон «Об использовании атомной энергии» (№ 442-V ЗРК) и Закон «О разрешениях и уведомлениях» (№ 202-V ЗРК) регистрационными номерами.
24. **Приложение 1 к Закону «О разрешениях и уведомлениях»:** Присвоить семи подвидам лицензируемой деятельности уникальные номера строк (18.1–18.7); проверить соответствие исключения общих процедурных гарантий (ч. 1 п. 3 ст. 25 и пп. 1, 2 ст. 26) процессуальным гарантиям АППК РК.
25. **Статья 12, пункт 1, подпункт 5):** При оценке «социальных последствий» размещения ядерных установок предусмотреть использование данных, дезагрегированных по полу, с учётом специфических рисков для здоровья женщин и мужчин в зоне размещения объектов.
26. **Международные обязательства:** Проверить соответствие вводимых норм международным договорам Республики Казахстан в области ядерной безопасности и обращения с РАО; при необходимости включить соответствующие отсылки.

Заключение: В представленной редакции Закон не может быть рекомендован к принятию без существенной доработки. Критическими основаниями для доработки являются: отсутствие надлежащих переходных положений (судьба действующих лицензий, срок приведения подзаконных актов в соответствие); внутренняя коллизия между статьями 1 и 5 Закона об АЭ в части «пунктов захоронения»; риск правового вакуума при исключении статей 369, 371–375 Экологического кодекса; широкая дискреция Правительства при отмене строительства ядерной установки без установленных критериев и процедуры. После устранения указанных замечаний Закон может быть рекомендован к принятию.