

**НЕЗАВИСИМОСТЬ ЯДЕРНОГО РЕГУЛЯТОРА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**  
**ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ**

### 1. Предмет, задача и основные результаты

Исследование посвящено юридическим гарантиям независимости Комитета атомного надзора и контроля Республики Казахстан (далее — Комитет) при его ведомственном положении в структуре Агентства Республики Казахстан по атомной энергии (далее — Агентство). Проверялось, обеспечивает ли действующая модель эффективное разделение функций развития атомной энергетики и регулирования ядерной безопасности.

Эталонами оценки являлись статья 8(2) Конвенции о ядерной безопасности и GSR Part 1 (Rev. 1) МАГАТЭ. Конвенция рассматривалась как обязательный международный договор, стандарт МАГАТЭ — как ориентир для раскрытия содержания требования об эффективном разделении функций. Оценивалась нормативная конструкция (де-юре), а не факты вмешательства в деятельность Комитета.

| Показатель                  | Итог исследования                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Разделение функций          | КАЭС и Комитет являются разными субъектами; при этом функции развития отрасли, права государства в отношении оператора и ведомственное руководство регулятором сосредоточены в контуре Агентства. |
| Независимость Комитета      | Функциональная самостоятельность решений установлена; по всем пяти юридическим критериям гарантии оценены как «частично».                                                                         |
| Международное сопоставление | Рассмотрены Япония, ОАЭ, Турция и Беларусь по единой матрице функций и пяти критериям.                                                                                                            |
| Предпочтительная модель     | В исследовании рекомендован Вариант II: самостоятельный регулятор, статус и гарантии которого закрепляются законом, с передачей полномочий в части безопасности.                                  |
| Результат публикации        | Подготовлены три редакции аналитической статьи для Forbes Kazakhstan; итоговая редакция излагает только Вариант II.                                                                               |

### 2. Методология и границы исследования

Анализ проведён последовательно на этапах М0–М4 и завершён подготовкой статьи. Каждый этап включал постановку задачи, альтернативные аналитические проработки, сопоставление их результатов, сверку с первоисточниками и фиксацию итогов. Для этапов М4 и подготовки статьи дополнительно проводилось формальное внутреннее рецензирование. Неподтверждённые сведения обозначались как «не установлено»; выводы формулировались с указанием использованных норм и оговорок.

Пять критериев оценки: (1) назначение и освобождение руководства; (2) бюджет и распоряжение ресурсами; (3) возможность согласования, изменения либо отмены решений регулятора органом развития отрасли; (4) порядок обжалования; (5) публичность решений. Состав критериев сохранялся на всех этапах исследования.

Из предмета исключены оценка фактической практики регулятора, экономика и технология проекта АЭС, расчёт расходов на реформу, разработка законопроекта и детальная схема переходных положений. Конституционные рамки кадровых гарантий рассмотрены в пределах, отражённых в материалах исследования.

| Этап | Предмет                                        | Полученный результат                                                                              |
|------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| М0   | Участник и управление ТОО «КАЭС»               | Подтверждено прямое вхождение КАЭС в корпоративный контур Агентства, без холдинга.                |
| М1   | Матрица функций пяти субъектов                 | Установлено распределение policy / owner-developer / safety regulator и точки совмещения функций. |
| М2   | Де-юре независимость Комитета                  | Пять оценок «частично»; определены юридические каналы влияния.                                    |
| М3   | Япония, ОАЭ, Турция, Беларусь                  | Сравнительная матрица и выводы о применимости отдельных решений к РК.                             |
| М4   | Варианты реформы и требования к изменению норм | Три варианта, предпочтение Варианта II и одиннадцать общих правил изменения законодательства.     |
| Итог | Статья для Forbes Kazakhstan                   | Три редакции, две редакционно-правовые экспертизы, итоговый авторский текст.                      |

### 3. Этапы М0–М1: оператор АЭС и распределение функций

**ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ К СТАТЬЕ IPLC  
«КТО СТРОИТ, ТОТ НЕ ПРОВЕРЯЕТ: ПРИНЦИП, НА КОТОРОМ ДЕРЖИТСЯ БЕЗОПАСНОСТЬ АЭС»**

В рамках М0 сопоставлены нормативные акты и корпоративные документы. Постановлением Правительства от 25 декабря 2025 года № 1146 доля КАЭС принята в республиканскую собственность, а права владения и пользования переданы Агентству. Устав от 3 февраля 2026 года определяет Агентство единственным участником и предусматривает согласование ряда решений с Комитетом государственного имущества и приватизации Минфина. Приказом Председателя Агентства от 21 сентября 2026 года № 91-нк КАЭС определено Национальным оператором АЭС.

В М1 на указанной корпоративной основе составлена матрица функций пяти субъектов. В матрице различаются функции непосредственного регулятора и регулятивные полномочия вышестоящего органа. При этом не делается вывод о том, что оператор выдаёт лицензии самому себе.

**Таблица 1. Матрица функций Республики Казахстан (сокращённая редакция итоговой матрицы М1)**

| Субъект              | Policy                                                                      | Owner / developer                                                                                             | Safety regulator и институциональное положение                                                                                                            |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Президент</b>     | Стратегический уровень: определяет основные направления политики.           | Нет.                                                                                                          | Непосредственным регулятором не является; Агентство подчинено и подотчётно Президенту.                                                                    |
| <b>Правительство</b> | Разрабатывает основные направления государственной политики (ст. 5 Закона). | Частично: решения о строительстве и площадке; управление государственной собственностью.                      | Не непосредственный регулятор; принимает отдельные решения о выборе площадки и досрочном выводе из эксплуатации.                                          |
| <b>Агентство</b>     | Формирует и реализует государственную политику.                             | Осуществляет функции единственного участника КАЭС; определяет Национального оператора; реализует проекты АЭС. | Частично: устанавливает правила безопасности, сохраняет регулятивные и общие контрольно-надзорные полномочия; Комитет — ведомство Агентства.              |
| <b>Комитет</b>       | Частично: реализует политику в пределах компетенции.                        | Нет.                                                                                                          | Непосредственный лицензиар и надзорный орган; решения по безопасности самостоятельны. Руководство, структура и положение находятся в вертикали Агентства. |
| <b>ТОО «КАЭС»</b>    | Нет.                                                                        | Национальный оператор / developer с 21.09.2026; доля — в республиканской собственности.                       | Не регулятор; несёт обязанности по обеспечению безопасности как оператор. Входит в корпоративный контур Агентства.                                        |

Вывод М0–М1: КАЭС и Комитет юридически разделены, однако функции продвижения атомной энергетики, осуществления прав участника КАЭС и ведомственного руководства органом надзора сходятся на уровне Агентства. В сводных материалах определены шесть точек совмещения функций.

#### 4. Этап М2: юридические гарантии независимости Комитета

Для Комитета применены пять критериев, выведенных из Конвенции и стандарта МАГАТЭ. Сопоставлены нормы о кадровых полномочиях, бюджете, лицензировании, административном пересмотре и раскрытии информации. Проведено девять проработок в двух раундах; по итогам сверки уточнены положения АППК, бюджетное администрирование, компетенция лицензиара и основания публичности.

**Таблица 2. Итоговая гар-таблица М2**

| Критерий                         | Действующее регулирование                                                                                                                                    | Оценка   | Выявленный разрыв                                                                                                                                          |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Назначение и освобождение</b> | Руководителя Комитета назначает и освобождает Председатель Агентства (п. 19 пп. 2-1) Положения об Агентстве); самостоятельность решений Комитета закреплена. | Частично | Кадровая вертикаль проходит через орган развития отрасли; специальные гарантии от освобождения не установлены; часть процедур регулирует Указ № 290 (ДСП). |

**ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ К СТАТЬЕ IPLC  
«КТО СТРОИТ, ТОТ НЕ ПРОВЕРЯЕТ: ПРИНЦИП, НА КОТОРОМ ДЕРЖИТСЯ БЕЗОПАСНОСТЬ АЭС»**

|                                |                                                                                                                                                                                                                      |          |                                                                                                                                             |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Бюджет ресурсы</b>          | Администратор бюджетных программ 629 — Агентство; отдельного администратора у Комитета нет.                                                                                                                          | Частично | Не установлена нормативная гарантия самостоятельного доступа к защищённому объёму ресурсов.                                                 |
| <b>Вмешательство в решения</b> | Лицензиар — Комитет (ПП № 274); предварительное согласование с Агентством не установлено. Вышестоящий орган вправе отменить незаконный акт (АППК, ст. 84 п. 2); ст. 6 Закона сохраняет лицензирование за Агентством. | Частично | Сохраняются механизм отмены актов вышестоящим органом и наложение компетенций.                                                              |
| <b>Обжалование</b>             | Пересмотр отдельных актов производится через вышестоящий орган — Агентство; судебный контроль сохраняется (АППК, ст. 91, 92, 99–101).                                                                                | Частично | Орган развития отрасли участвует в административном пересмотре решений по безопасности; специальная независимая инстанция не предусмотрена. |
| <b>Публичность</b>             | Доступен статус разрешений, включая приостановление (Закон «О разрешениях и уведомлениях», ст. 49, ст. 7 п. 3); публикуются итоги расследований (ст. 7-5 п. 11 профильного Закона).                                  | Частично | Общая обязанность публиковать индивидуальные лицензионные решения с мотивировкой в проверенных актах не установлена.                        |

Результат М2: функциональная самостоятельность Комитета подтверждена; все пять институциональных гарантий оценены как частичные. Само наличие правового канала влияния не рассматривается как доказательство его использования. **5. Этап М3: сравнение зарубежных моделей**

В М3 функции policy / owner-developer / regulator и пять критериев независимости сопоставлены для Японии, ОАЭ, Турции и Беларуси. Подготовлено восемь проработок в двух раундах; выводы проверялись по национальным актам, источникам регуляторов и материалам МАГАТЭ. Общий рейтинг стран не составлялся.

**Таблица 3. Сравнительная матрица М3: четыре юрисдикции, пять критериев**

| Критерий                  | Япония                                                                                                       | ОАЭ                                                                                                          | Турция                                                                                                                                           | Беларусь                                                                                                                |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Функции                   | Policy: Правительство, METI/ANRE, JAEC. Developer: частные энергокомпании. Regulator: NRA, отделена от METI. | Policy: федеральное правительство. Developer: ENEC, эксплуатация — Nawah. Regulator: FANR — отдельный орган. | Policy: энергетическое министерство. Developer: Akkuyu Nuclear JSC. Regulator: NDK, ассоциирован с министерством, без иерархического подчинения. | Policy: Президент и Минэнерго. Оператор: РУП «Белорусская АЭС». Госатомнадзор — в системе МЧС; лицензии — коллегия МЧС. |
| Назначение и освобождение | Премьер-министр с согласием обеих палат; срок 5 лет, основания досрочного освобождения ограничены.           | Совет назначает Кабинет на 3 года; прекращение полномочий — по основаниям закона.                            | Совет назначает Президент; срок 4 года, закрытые основания прекращения.                                                                          | Начальник — Президентом по представлению министра МЧС; срок и закрытые основания не установлены.                        |
| Бюджет                    | Государственный; NRA готовит заявку через Министерство окружающей среды, без органов-промоуторов.            | Государственные ассигнования и другие доходы; бюджет утверждает Совет FANR.                                  | Собственный бюджет и автономия; поступления на счёт центрального аппарата министерства.                                                          | Бюджет в смете МЧС; отдельный бюджетный канал не установлен.                                                            |
| Вмешательство             | NRA осуществляет полномочия независимо; продвижение и надзор институционально отделены.                      | Исключительная лицензирующая компетенция FANR; Кабинет сохраняет кадровое влияние.                           | Прямой запрет указаний, рекомендаций и контроля целесообразности; связь с министерством сохраняется.                                             | При декларации независимости решения о лицензировании принимает коллегия МЧС.                                           |

**ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ К СТАТЬЕ IPLC  
«КТО СТРОИТ, ТОТ НЕ ПРОВЕРЯЕТ: ПРИНЦИП, НА КОТОРОМ ДЕРЖИТСЯ БЕЗОПАСНОСТЬ АЭС»**

|             |                                                                             |                                                                                 |                                                                                                 |                                                                                               |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Обжалование | Административный пересмотр в NRA; судебный контроль.                        | Петиция в Совет FANR; судебное обжалование; права третьих лиц — не установлены. | Судебный контроль; специальный пересмотр лицензий NDK не установлен.                            | Лицензии — суд; разрешения персоналу — жалоба в МЧС.                                          |
| Публичность | Ежегодный доклад, обязательное раскрытие, материалы заседаний и обсуждений. | Перечень раскрываемых решений: лицензии, отказы, инспекции, санкции.            | Информирование заинтересованных лиц; заседания обычно закрыты, публикация решений дискреционна. | Принцип достоверной информации и публичные слушания; индивидуальные решения — не установлено. |

Сравнение использовано для выделения отдельных применимых гарантий: отделение регулятора от органов развития отрасли (Япония), исключительная компетенция и раскрытие решений (ОАЭ), прямой запрет указаний (Турция). Беларусь рассмотрена как пример ограниченности декларативной независимости при участии министерства в лицензионных решениях.

#### **6. Этап М4: варианты реформы и правовые последствия**

На основе итогов М1–М3 подготовлено пять альтернативных проработок вариантов реформы. После сведения вариантов проведены два раунда внутреннего рецензирования (30 замечаний: 18 приняты полностью, 12 — частично), проверены полные тексты шести законодательных актов и уточнены нормативные каналы влияния Агентства.

Проверка профильного Закона показала: Комитет осуществляет непосредственный контроль и надзор, тогда как Агентство сохраняет существенные полномочия по утверждению правил безопасности, регламентов надзора, мерам реагирования, экспертной инфраструктуре и информационным потокам. В статье 6 Закона выявлены 33 подпункта, из них 16 содержат полномочие «утверждает»; положение о независимости регулятора в профильном Законе не установлено. Указанные количественные показатели использовались описательно, а не как самостоятельный измеритель независимости.

**Таблица 4. Три варианта институциональной реформы (М4)**

| Вариант                              | Содержание                                                                                                                                   | Разрывы и преимущества                                                                             | Основные ограничения                                                                                            |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>I. Гарантии внутри Агентства</b>  | Запрет указаний, ограничения пересмотра решений, кадровые гарантии, обособление бюджетных процедур.                                          | Часть разрывов может быть уменьшена без реорганизации.                                             | Ведомственная вертикаль и полномочия Агентства по нормотворчеству сохраняются.                                  |
| <b>II. Самостоятельный регулятор</b> | Отдельный орган, непосредственно подчинённый Президенту; статус и гарантии закреплены законом; Агентство сохраняет политику и права по КАЭС. | Предполагается нормативное устранение разрывов по всем пяти критериям при полном пакете изменений. | Переход лицензий и дел, эксперты, кадровая модель; без передачи полномочий по безопасности выделение формально. |
| <b>III. Три контура</b>              | Модель II с дополнительной передачей прав в отношении КАЭС иному субъекту.                                                                   | Дополнительно отделяет политику от прав собственника.                                              | Реформа шире предмета требования ст. 8(2) Конвенции; дополнительные координационные риски.                      |

В итоговых материалах предпочтительным определён Вариант II. Его содержание не сводится к изменению организационной схемы: отдельно предусмотрена передача регулятору полномочий в области норм безопасности, принуждения и экспертизы. Вариант I рассматривается как переходный, Вариант III — как более широкая реформа.

Таблица 5. Рассмотренные критерии изменения законодательства (М4)

| №  | Направление          | Предусмотренное изменение и затрагиваемые нормы                                                                                                          |
|----|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Статус               | Самостоятельный регулятор, принцип независимости, запрет указаний; ст. 1 п. 6-2), ст. 4.                                                                 |
| 2  | Компетенция          | Устранение наложения функций лицензирования и контроля; ст. 6 пп. 1, 5, 7.                                                                               |
| 3  | Правила безопасности | Принятие либо согласование регулятором требований безопасности и мер принуждения; ст. 6, ст. 7-6 п. 4.                                                   |
| 4  | Экспертиза           | Выбор и аккредитация экспертных организаций в контуре регулятора; ст. 6 пп. 13, 28, ст. 26.                                                              |
| 5  | Информация           | Прямое получение уведомлений об инцидентах и изменениях, значимых для безопасности; ст. 8 пп. 9–10, ст. 24 п. 2.                                         |
| 6  | Обжалование          | Исключение Агентства из административного пересмотра, сохранение необходимых процедур; ст. 7-7 п. 22, ст. 7-6 п. 13, ст. 7-5 п. 12.                      |
| 7  | Руководство          | Срок, квалификационные требования, прозрачная отчётность; дополнительные гарантии увольнения — после конституционной оценки (ст. 46 пп. 6) Конституции). |
| 8  | Бюджет               | Самостоятельное бюджетное администрирование регулятора, без Агентства (АБП 629).                                                                         |
| 9  | Публичность          | Публикация индивидуальных лицензионных решений с мотивировкой (ст. 7-5 п. 11).                                                                           |
| 10 | Досрочный вывод      | Обязательное заключение регулятора для решения Правительства; самостоятельное немедленное приостановление (ст. 22 п. 6, ст. 7-6 п. 3).                   |
| 11 | Переход              | Одновременная передача полномочий с созданием органа, сохранение лицензий и непрерывности надзора.                                                       |

Конституционное ограничение: статья 46 пп. 6) Конституции относит назначение и освобождение руководителя непосредственно подчинённого Президенту органа к полномочиям Президента. Допустимость закрытого перечня оснований досрочного освобождения не установлена окончательно и выделена для самостоятельной конституционно-правовой оценки.

\*\*\*            \*\*\*            \*\*\*