“ADOLAT”
Guvohnoma № 636478
Litsenziya C-5669732

“HUQUQ va BURCH+” —
«ПРАВО и ДОЛГ+» —
"RIGHT and DUTY+"
Journal home page:
https://adolatmarkazi.uz/magazine/electron?id=310

2025-yil
2-son
iyul
ISSN 3093-8546



Роль, участие и правовое положение правоохранительных органов при реализации проекта строительства АЭС

Timur Ibadullayev,
"O‘zkimyosanoat" AJ yuridik boshqarmasi boshlig‘i
Jahon iqtisodiyoti va diplomatiya universiteti mustaqil tadqiqotchisi
e-mail: ibadullaevt.a@gmail.com

Аннотация. Maqolada atom elektr stansiyalari (AES) qurilishi loyihalarini amalga oshirishning barcha bosqichlarida huquqni muhofaza qiluvchi organlarning (HHB) roli, ishtiroki va huquqiy holati o‘rganilgan. Kam uglerodli ishlab chiqarishga talab ortib borayotgan sharoitda ko‘plab davlatlarning energiya dasturlari yadrosini yangi energiya bloklari tashkil etadi; biroq, yadroviy materiallarni talon-taroj qilishdan tortib, davlat shartnomalaridagi korruptsion sxemalargacha bo‘lgan xavflar majmuasi muqarrar ravishda MHTni tartibga solish markaziga olib keladi. Muallif AQSH, Rossiya va Fransiyaning xalqaro-huquqiy asoslari, shuningdek, milliy mexanizmlarini tahlil qiladi. Ishda tizimli kamchiliklar aniqlangan: vakolatlar taqsimotining tarqoqligi, protsessual hamkorlikning kompleks protokollari mavjud emasligi, jinoyat-protsessual va sohaviy normalar o‘rtasidagi ziddiyatlar. Uyg‘unlashtirish yo‘nalishlari taklif etilmoqda: terminologiyani unifikatsiyalash, MTTni yirik loyihalarni boshqarishning jamoaviy zanjirlariga integratsiyalash, transchegaraviy ma’lumotlar almashinuvi va nazorat bo‘yicha vakolatlarni kengaytirish.

Калит сўзлар. Atom elektr stansiyasi; huquqni muhofaza qilish organlari; yadroviy xavfsizlik; jinoiy ta’qib; xalqaro shartnomalar; AQSH; Rossiya; Fransiya.

Аннотация. В статье исследуются роль, участие и правовое положение правоохранительных органов (ПОО) на всех стадиях реализации проектов строительства атомных электростанций (АЭС). В условиях растущего спроса на низкоуглеродную генерацию ядро энергетической программы многих государств составляют новые энергоблоки; однако комплекс рисков — от расхищения ядерных материалов до коррупционных схем в госконтрактах — неизбежно выводит ПОО в центр регулирования. Автор анализирует международно-правовые основы, а также национальные механизмы США, России и Франции. В работе выявляются системные пробелы: фрагментарность распределения компетенций, отсутствие комплексных протоколов процессуального взаимодействия, коллизии между уголовно-процессуальными и отраслевыми нормами. Предлагаются направления гармонизации: унификация терминологии, интеграция ПОО в командные цепочки управления крупными проектами, расширение

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

полномочий по трансграничному обмену данными и надзору.

Ключевые слова. Атомная электростанция; правоохранительные органы; ядерная безопасность; уголовное преследование; международные соглашения; США; Россия; Франция.

Annotation. The article examines the role, participation, and legal status of law enforcement agencies (LPO) at all stages of implementing nuclear power plant (AES) construction projects. In the context of growing demand for low-carbon generation, the core of the energy program of many countries consists of new energy blocks; however, a complex of risks - from the embezzlement of nuclear materials to corrupt schemes in government contracts - inevitably brings the PEO to the center of regulation. The author analyzes the international legal foundations, as well as the national mechanisms of the USA, Russia, and France. The work identifies systemic gaps: fragmented distribution of competencies, lack of comprehensive protocols of procedural interaction, and conflicts between criminal procedure and industry norms. Areas of harmonization are proposed: unification of terminology, integration of POs into team chains of large project management, expansion of powers for cross-border data exchange and supervision.

Keywords. Nuclear power plant; law enforcement agencies; nuclear safety; criminal prosecution; international agreements; USA; Russia; France.

Строительство АЭС — одно из немногих направлений инфраструктурного развития, где технические, экономические и правовые контуры настолько взаимозависимы, что провал любой подсистемы (финансовой прозрачности проекта, качества сварных швов реакторного контура, безопасности обращения с ядерным топливом или доступа на площадку) немедленно трансформируется в глобальную угрозу. При этом традиционные регуляторы (министерства энергетики, экологические службы, технические инспекции) редко обладают полномочиями криминального преследования, розыска и обеспечения правопорядка на объектах повышенной опасности. Поэтому правоохранительным органам в период «нулевого цикла» (изыскания, выбор площадки), на этапе first concrete (первый бетон) и до вывода блока на минимально контролируемую мощность отводится особый статус:

Превентивный контроль и оперативно-розыскная деятельность (ПКОРД) для пресечения диверсий, хищений и коррупционных схем;

Процессуальное сопровождение технических расследований (аварийных происшествий и несчастных случаев);

Надзор за оборотом ОЯТ (отработавшее ядерное топливо) и конфиденциальной информацией;

Международное сотрудничество в рамках экстрадиций, «длинных» финансовых проверок, программ защиты свидетелей.

Несмотря на колоссальное значение, правовой режим участия ПОО в ядерных стройках остаётся дискуссионным. Международные конвенции и «Нормы безопасности» МАГАТЭ формулируют лишь общие ориентиры («государство должно гарантировать», «должны быть предусмотрены меры»), передавая конкретные процедуры на уровень национального законодательства. В результате судебная и следственная практика США, России и Франции демонстрирует диаметрально противоположные модели: от широкой юрисдикции федеральных служб (FBI/DOE/NRC) до жёсткой специализации (ФСБ/Росгвардия—Следственный комитет) и двойной системы police judiciaire / gendarmerie spécialisée во Франции.

Целью данной статьи является раскрытие комплексного правового статуса ПОО на всех фазах life-cycle (жизненный цикл) проекта АЭС и предложить практические рекомендации по гармонизации процедур на международном уровне.

I. Международно-правовая основа участия ПОО при строительстве АЭС

1.1. Нормативное поле «ядерной безопасности» и «ядерной физической защиты»

Базис формирует Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 года (КФЗЯМ) и её Поправка 2005 года, расширившая сферу на внутригосударственное использование и хранение материалов. Согласно Конвенции, каждое государство-участник «*учреждает и назначает компетентный орган или компетентные органы, который(е) несет(ут) ответственность за реализацию законодательной и регулирующей основы*», но не раскрывает их правовой режим. Резолюция 1540 Совета Безопасности ООН (2004) ввела глобальный стандарт уголовной ответственности за неконтролируемый оборот ядерных материалов, косвенно распространив юрисдикцию ПОО на строительные площадки реакторов.

В сфере уголовных дел о ядерных преступлениях ключевым актом стала Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (ICSANT-2005), закрепившая обязательство государств-участников оказывать взаимную правовую помощь.

1.2. «Нормы безопасности» МАГАТЭ и модель «интегрированного регулятора»

Документ МАГАТЭ «Общие требования безопасности» №GSR Part 1 (Rev. 1) определяет, чтобы правительство обеспечило координацию между Регулятором с правоохранительными органами в части угроз несанкционированного вмешательства. Также исходя из общих рекомендаций норм безопасности МАГАТЭ (Общее

руководство по безопасности GSG-12), регулирующему органу следует взаимодействовать с правоохранительными органами и отсутствие такого взаимодействия повышает время реагирования на нарушения режима охраны.

1.3. «Мягкое право»: Интерпол, WINS, NEA

- Интерпол публикует ежегодный отчёт *Radiological and Nuclear Terrorism Prevention Unit* (RNTPU) с типологией преступлений;
- World Institute for Nuclear Security (WINS) *Best Practice Guides* прямо рекомендует назначать постоянного представителя ПОО на площадке АЭС;
- Организация экономического сотрудничества и развития Organisation for Economic Co-operation and Development NEA (Nuclear Energy Agency) Nuclear Law Bulletin № 108 (2022) подчёркивает необходимость взаимодействия между коммерческим режимом и режимом безопасности.

II. Национальные модели правового регулирования

2.1. Соединённые Штаты Америки

2.1.1. Нормативная база

Право Комиссии по ядерному регулированию - Nuclear Regulatory Commission (NRC) заключать межведомственные Меморандумы о взаимопонимании (Memorandum of Understanding) по расследованию правонарушений основано на § 161 k (law-enforcement powers) и § 161 n (delegation of authority) Atomic Energy Act 1954; действующие соглашения закрепляют взаимодействие NRC с FBI, DHS и DOE при угрозах саботажа, хищении ядерного материала и кибератаках на АЭС.

Energy Policy Act 2005 ввёл уголовную ответственность за саботаж ядерных объектов, закрепив «федеральный интерес» (Pub. L. 109-58, § 655).

В соответствии с решением Президента США от 17 декабря 2003 года, ядерные реакторы, материалы и отходы образуют отдельный критически важный сектор, ответственным за который назначена NRC (U.S. Nuclear Regulatory Commission) при стратегическом координаторе DHS (Department of Homeland Security). Взаимодействие NRC и локальных правоохранительных органов детально урегулировано межведомственными Меморандумами о взаимопонимании.

2.1.2. Процессуальное взаимодействие

Модель «Lead-Agency Matrix» — это неформальная, но закрепленная в меморандумах о взаимопонимании таблица распределения ролей, которая экономит время на спорах о юрисдикции, гарантирует вовлечение Регулятора во все виды споров, определяет единый канал обмена доказательствами. Примером служит Кейс V.C. Summer демонстрирующий, как нарушение отраслевой лицензии эволюционирует в крупное федеральное финансовое расследование по линии DOJ-PIN, оставаясь под техническим контролем NRC и с силовым сопровождением ФБР.

2.2. Российская Федерация

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

2.2.1. Нормативная база

- Федеральный закон РФ от 21 ноября 1995 года №170-ФЗ «Об использовании атомной энергии». Согласно ст.49 закона для обеспечения «физической защиты объектов использования атомной энергии могут привлекаться органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, войска национальной гвардии Российской Федерации, а также подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти и Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" в соответствии с законодательством Российской Федерации о ведомственной охране.».

- Федеральный закон РФ от 6 марта 2006 года №35-ФЗ «О противодействии терроризму».

- Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996г.№ 63-ФЗ (ред.от 21.04.2025г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.05.2025г.). Ст. 281 предусматривает лишение свободы на срок до 20 лет за преступления, связанные с посягательством на объекты атомной энергии.

2.2.2. Судебная практика

В 2019 г. Верховный Суд (дело № 307-ЭС19-11215) признал, что договор подряда «Концерн Титан-2» (генподрядчик Ленинградской АЭС-2) и «ООО Строй-Монолит» носил фиктивный характер: работы фактически выполнял другой субподряд, цена буровых свай завышена; ущерб Росатому — 1,4 млрд руб.

2.3. Французская Республика

2.3.1. Нормативная база

- Закон о транспарентности и безопасности ядерных материалов № 2006-686 от 13 июня 2006г. / Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire и прямо предусматривает, что Autorité de sûreté nucléaire (ASN) «может, посредством соглашений, вызывать другие государственные службы» для выполнения задач инспекции и контроля на объектах ядерной области. На практике это дало юридическую основу для заключения протоколов о взаимодействии (conventions de coopération) между ASN и специализированной жандармерией Gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires (GSAN, прежнее — G-NA), которая отвечает за охрану площадок, где хранятся или перерабатываются военные и некоторые гражданские ядерные материалы.

- Уголовный кодекс (art. L 1333-13), дополненный Loi n° 2015-992, криминализует «несанкционированное проникновение» на ядерные площадки и повреждение сооружений.

2.3.2. Процессуальное взаимодействие

Во Франции технический надзор (ASN) и силовая защита (GSAN / PSIG-SABRE) юридически развёрнуты параллельно;

суды поддерживают расширенные полицейские полномочия, если они направлены на предотвращение угроз ядерным объектам. Дело Conseil d'État, Greenpeace France № 404959 (2018) признало законным запрет ПОО на использование беспилотников в радиусе 10 км от строящейся Flamanville-3, несмотря на жалобы НКО на ограничение свободы протеста.

III. Роль и правовое положение правоохранительных органов

3.1. Полномочия на этапе подготовки проекта

ПОО вправе официально запрашивать или получать финансовую информацию, чтобы отследить (i) несанкционированные переводы от/к подрядчикам; (ii) подозрительные операции, связанные с финансированием проекта строительства; (iii) вывод средств под видом консалтинговых или инжиниринговых услуг. Таким образом, это легальный механизм, установленный государством, позволяющий ПОО на ранней стадии строительства АЭС пресекать отмывание денег и коррупцию.

(США — Suspicious Activity Reports, Россия — запрос ЦБ, Франция — TRACFIN).

3.2. Правовой статус на процедуре лицензирования

В США лицензиат подает в NRC *Physical & Security Plan (*План физической защиты и безопасности*).* Перед его окончательным утверждением Комиссия сверяет план с подписанным трёхсторонним Меморандумом о взаимопонимании (Лицензиат – ФБР – DHS (The Department of Homeland Security-Министерство внутренней безопасности)), который задаёт порядок совместного реагирования (Integrated Response Program - интегрированная программа реагирования). Во Франции создание или модификация INB (Installation Nucléaire de Base- основная (базовая) ядерная установка) утверждается Décret d'autorisation (Указ о разрешении). В материалах обязательно присутствует *avis du ministre de l'intérieur* — заключение МВД о достаточности мер охраны; без этого мнения премьер-министр не подписывает декрет. В России лицензионное условие «паспорт безопасности», который подписывает ФСБ, превращая его в обязательную часть разрешения Ростехнадзора.

3.3. Интеграция в командную структуру стройплощадки

Управление происшествиями реализуется по модели Unified Command System (Единая система управления):

Site Security Manager (лицензиат) – технические вопросы;

Law-Enforcement Liaison Officer (сотрудник по связям в правоохранительных органах) – координация с ПОО;

Regulator Representative (представитель Регулятора) – контроль за соблюдением лицензии.

3.4. Процессуальные инструменты ПОО

*Следственные действи*я: изъятие документации/обыск у EPC-подрядчиков (США — дела о коррупции и завышении стоимости; Россия- ст. 159 УК РФ).

Оперативно-розыскная работа: внедрение сотрудников ПОО (Франция art. L 706-81 Code de procédure pénale), контроль каналов связи подрядчика, мониторинг Dark Web (США-NRC Cyber Security Unit — отчёт ML24351A021 (публ. 10/2024).

Использование специальных средств. В России Нацгвардии предоставлено право применять спецсредства, установленные законодательством.

IV. Процессуальные особенности расследований

4.1. Юрисдикционное распределение

Юрисдикционное распределение — это то, какой орган и на каком уровне государства получает «ведомство-лидера» (lead agency) для возбуждения и ведения уголовного дела, случись правонарушение на стройплощадке АЭС, и какую роль при этом играют специальные силовые структуры, отвечающие за физическую защиту объекта.

В США и Франции «ядерные» площадки сразу выводятся из обычной местной подведомственности: ими занимаются федеральные (FBI) или национальные (gendarmerie) структуры. В частности в США, посягательства на объекты ядерной энергии подпадают под федеральную юрисдикцию. Соответственно, устанавливается совместное расследование преступлений на ядерных объектах. Во Франции закреплено, что «installations nucléaires de base» (основная (базовая) ядерная установка) подчиняются особому правовому режиму. Также законодательством закреплены функции охраны и расследований на ядерных установках.

В России между спецслужбой (ФСБ), следствием (СКР) и войсками охраны (Росгвардия) установлен иерархический «треугольник»: ФСБ — первый фильтр, СК РФ — процессуальные действие, Росгвардия — силовой ресурс. Такое распределение позволяет быстро переключаться от внутреннего инцидента к полноценному уголовному делу, не теряя контроля за физической защитой объекта.

4.2. Особенности доказывания в сфере «ядерных» преступлений

Техническая сложность объекта доказательства. Составы «саботажа» или «нарушения правил оборота» требуют анализа радио- и гидрогеологических отчётов, документации и др. В этой связи, для квалификации преступления следствию нужны экспертизы государственных и частных лабораторий.

Закрытый характер доказательственной базы. Отчёты ядерного регулятора часто содержат сведения, подпадающие под государственную тайну.

Необходимость развития цифровой криминалистики.

4.3. Доступ к конфиденциальной информации и режим секретности

В США прокурор вправе запрашивать Sensitive Nuclear Technology Reports (SNTR-информация о лицензии, где описаны технические параметры топлива, расчеты, схем и т.д.)

через *protective order (защитный приказ)*, а сами документы хранятся в SCIF (Sensitive Compartmented Information Facility – защищённый объект конфиденциальной информации) Министерства юстиции. Российская модель строже: Проектные параметры реакторной установки, схемы физзащиты, планы эвакуации и т. п. — присваивается соответствующий гриф по Федеральному закону «О государственной тайне»

4.4. Трансграничные расследования

Элементы глобальных цепочек поставок требуют оперативного взаимодействия правоохранителей разных стран. Одним из важных документов является Договор о взаимной помощи по уголовным делам между США и Францией. Также режим обмена информацией и оказания взаимной помощи предусмотрен ст.13 Конвенции о физической защите ядерного материала.

V. Сравнительный анализ и ключевые проблемы

5.1. Фрагментарность нормативного регулирования

Системы США и Франции различаются по степени централизации, но обе основаны на опубликованных НПА. Российское регулирование в части процессуальных вопросов пока остаётся частично закрытым, что требует дальнейшей кодификации — прежде всего в области обращения с документами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну, при их передаче органам предварительного расследования.

5.2. Дублирование функций и «серые зоны» ответственности

В постсоветских странах можно наблюдать, когда разные ПОО имеют одинаковые функции (порой и засекреченные), что приводит к разному подходу в исполнении своих обязанностей. Соответственно, без прозрачного регламентирующего приказа порождает процессуальные коллизии. В данном случае необходимо создать единый документ, регламентирующий и устанавливающий пределы ответственности ПОО.

5.3. Коррупционные риски и их влияние на безопасность

Безусловно, при реализации проекта строительства АЭС необходимо вести «жесткий» контроль всех вовлеченных в проект лиц. Особое внимание следует уделить таким коррупционным факторам как участие «заинтересованных» аффилированных лиц, фиктивный консалтинг, «откаты» при поставке, искусственное завышение/занижение цен на оборудование и услуги, дешевые аналоги, поддельные документы и др. Отсутствие контроля и мониторинга, в первую очередь, влияет на удорожание объекта, репутацию государства и безопасность населения.

VI. Предложения

Единая унифицированная конвенция МАГАТЭ–Интерпол. На базе Соглашения о сотрудничестве между МАГАТЭ и Интерпол (i) создать категории передаваемой информации; (ii) определить

единые стандарты формирования совместных следственных групп по расследованию «ядерных» преступлений; (iii) создать базу данных лабораторий ядерной судебной экспертизы; (iv) создать оперативный канал связи и взаимного признания процедур с целью принятий превентивных мер в отношении возникновения преступлений.

Унификация терминологии. Признание всеми «ядерными игроками» и введение в национальное законодательство определений в сфере ядерных преступлений в соответствии с ICSANT и КФЗЯМ.

Участие ПОО. Ранняя интеграция всех представителей ПОО с правом доступа ко всей информации, связанной с реализацией ядерной программы позволит уменьшить прямые государственные финансовые потери

Цифровая цепочка доказательств. Внедрение блокчейн-реестра с целью хранения всех вещественных доказательств не на разных носителях и бумажных формах, а в единой базе данных.

Подготовка кадров. Необходимость прохождения обучения, повышения квалификации всех представителей ПОО и судебной системы. В данном случае очень важна государственная поддержка и начальная подготовка юристов.

Регулярный аудит коррупционных рисков. Использовать международную практику с целью выявления рисков на начальном этапе их возникновения.

Заключение

Строительство АЭС — процесс, в котором технические, экономические и социально-правовые риски формируют единую систему, а правоохранительные органы становятся ключевым звеном её устойчивости. Практика показывает, что эффективность ПОО зависит не столько от объёма предоставленных полномочий, сколько от чёткости процедурного взаимодействия с отраслевыми регуляторами и прозрачности для общества и в данном случае ПОО выполняют не вспомогательную, а системообразующую функцию. Сегодняшние вызовы (киберугрозы, беспилотники, глобальные цепочки поставок, рост стоимости проектов) требуют проактивной, а не реактивной модели: построения совместных групп расследования ещё на стадии инженерного проектирования, внедрения цифрового учёта доказательств и единых международных стандартов. Автор полагает, что только при системном и ясном подходе правоохранительные органы смогут выполнять свои обязанности, в свою очередь, государства смогут гарантировать населению и мировому сообщества свои намерения использовать ядерную энергию исключительно в мирных целях.

Список использованной литературы

1. МАГАТЭ. Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 года и её Поправка 2005 года.

2. ООН. Резолюция 1540 Совета Безопасности ООН, 2004.

3. ООН. Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, 2005
4. МАГАТЭ. Нормы безопасности МАГАТЭ. Государственная, правовая и регулирующая основа обеспечения безопасности. №GSR Part 1 (Rev. 1).
5. МАГАТЭ. Нормы безопасности МАГАТЭ. Организация, менеджмент и укомплектование персоналом регулирующего органа в интересах обеспечения безопасности. GSG-12
6. Закон США об атомной энергии 1954 года
7. Homeland Security Act, 2002 (Закон о безопасности Родины (внутренней безопасности))
8. Energy Policy Act, 2005 (Закон США об энергетической политике)
9. Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» (№170-ФЗ от 21 ноября 1995г.)
10. Закон РФ «О государственной тайне» от 21.07.1993г. №5458-1
11. Закон о транспарентности и безопасности ядерных материалов № 2006-686 от 13 июня 2006г. / Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire
12. Treaty on mutual legal assistance in criminal matters between the United States of America and France/ Договор о взаимной помощи по уголовным делам между США и Францией
13. Co-operation agreement between the International Atomic Energy Agency and the International Criminal Police/Соглашение о сотрудничестве между МАГАТЭ и Интерпол