

23 декабря 2025 года

Согласно обзору ОЭСР о конкуренции в Казахстане, опубликованному 17 ноября 2025 года, одной из причин сдерживания экономического роста Казахстана является недостаточное развитие конкуренции, которое по большей части ограничивается существенным государственным влиянием. Как отмечается в отчете, Казахстан – президентская республика с заметной концентрацией полномочий в исполнительной ветви власти. Этот аспект не изменился с момента Экспертного обзора ОЭСР в 2016 году. Главным фактором ограничения конкуренции выступает масштабное присутствие государственных компаний на рынке, формирующие асимметрию между государством и частным сектором. Дополнительными факторами являются ограниченность возможностей антимонопольного органа и недостаточная проработанность законодательной системы, в частности штрафных санкций.

Законодательство Казахстана закрепляет равное отношение к частным и государственным предприятиям, но практика реализации принципа конкурентной нейтральности недостаточно развита. Несмотря на реализованные реформы, включая внедрение принципа «желтых страниц» и создание Национального офиса по приватизации, принцип конкурентной нейтральности остается труднодостижимым и недостаточно понятым антимонопольным регулятором. Предприятия с государственным участием продолжают быть широко представлены во множестве отраслей экономики Казахстана, а практика создания «единых операторов» со специальными или монопольными правами только усиливается. Недавние политические и судебные реформы пока не обеспечили более последовательного применения антимонопольного законодательства.

Важно также отметить, что индикаторы ОЭСР Product Market Regulation (PMR) остаются ключевым инструментом оценки барьеров для конкуренции: результаты PMR-оценки за 2018 год подтверждали высокий уровень государственного участия и низкий уровень конкуренции в экономике Казахстана. Отдельно отметим, что в 2023 году были опубликованы новые результаты PMR-оценки, однако Казахстан в этой оценке не участвовал. Мы рекомендуем правительству принять участие в данной оценке и включить индекс как плановый показатель в Национальный план развития до 2029 года.

Также в отчете ОЭСР отмечается, что в Казахстане правительством реализуется довольно разветвленная система государственной поддержки бизнеса в различных отраслях экономики, которая создает барьеры для конкуренции и искажает рыночные механизмы. В условиях переходной экономики важно сокращать размеры такого вмешательства в рыночную экономику, чтобы стимулировать развитие частной конкуренции и инноваций.

Помимо этого, в Казахстане действует масштабное ценовое регулирование в различных секторах, что создает искажения рынка и усложняет работу антимонопольных органов. Ценовое регулирование остается распространенным, что свидетельствует о сохраняющихся структурных барьерах на пути перехода от плановой к полностью рыночной экономике.

Эксперты ОЭСР отмечают, что долгосрочная динамика экономики Казахстана будет зависеть не tanto от конъюнктуры сырьевого рынка, сколько от способности экономики устраниć институциональные ограничения конкуренции. В целом текущая оценка ОЭСР по уровню конкуренции в Казахстане совпадает с нашей оценкой, опубликованной в работе [«Какие реформы нужны Казахстану?»](#).

### Оценка ОЭСР общего уровня конкуренции и участия государства в экономике

Как постсоветское государство, Казахстан сохраняет значительное присутствие государства в экономике и остается активным участником рынка в широком спектре секторов. Согласно [Обзору ОЭСР о корпоративном управлении предприятий с государственным участием в Казахстане](#) государственные предприятия (ГП) действуют как минимум в 20 из 30 отраслей экономики – включая образование, здравоохранение, добывчу полезных ископаемых, транспорт, энергетику и производство, обеспечивая занятостью около 6,2% населения. В 2021 году доходы крупнейшего государственного холдинга «Самрук-Казына» составили около 14% ВВП страны.

Развитие конкуренции и регуляторные меры, направленные на ее поддержку, имеют ключевое значение для стимулирования инноваций, деловой активности, роста производительности,

инвестиций и занятости. На протяжении последних 25 лет индикаторы регулирования товарных рынков (Product Market Regulation, PMR) ОЭСР служат основным инструментом оценки качества регуляторной среды. Они позволяют измерить степень соответствия национальных правил международным лучшим практикам, анализируя общие и секторальные барьеры для конкуренции. В феврале 2018 года Индикаторы PMR ОЭСР появились в государственных стратегических документах, когда был утвержден «Стратегический план развития РК до 2025 года». [Результаты PMR-оценки ОЭСР за 2018 год](#) подтвердили высокий уровень государственного участия в экономике Казахстана. Присутствие государства в инфраструктурных секторах (коммунальные услуги, транспорт, телекоммуникации) существенно превышает средний показатель по ОЭСР и даже по странам-партнерам, не входящим в ОЭСР. Однако после 2018 года не было публикаций по исполнению этого важного планового показателя. Затем ровно через три года на смену «Стратегическому плану» пришел «Национальный план развития РК до 2025 года», где индикаторов PMR ОЭСР уже не было и остался один индикатор по снижению доли государства в экономике (отношение суммы ВДС контролируемых государством организаций к ВВП). В своих рекомендациях для Казахстана ОЭСР указывает, что данный показатель не подходит для оценки участия государства в экономике. Мы рекомендуем правительству принять участие в данной оценке и включить данный индекс как плановый показатель в Национальный план развития до 2029 года.

При этом [согласно последнему обзору ОЭСР о конкуренции в Казахстане](#), по показателю «Интенсивность конкуренции на внутреннем рынке» страна набрала 4,54 балла (шкала 1–7, где 7 – наилучший результат), что ниже мирового медианного значения 5,09. По показателю «Распространенность иностранной собственности в компаниях» уровень составил 3,85 балла – ниже медианного уровня 4,5, что также во многом объясняется значительной ролью государства в экономике и свидетельствует о недостаточной интенсивности внутренней конкуренции.

В отчете ОЭСР отмечается, что «возврат к практике регулирования цен в рамках конкурентной политики Казахстана, вероятно, отражает сохраняющееся общественное давление в связи с вопросами доступности и неравенства, проявившееся в протестах 2022 года». По мнению их экспертов, это свидетельствует о том, что политическая стабильность во многом обеспечивается через более активное вмешательство государства в экономику, что демонстрирует отход от либерального курса в сторону более контролируемого подхода к экономическому управлению.

Обзор реформ антимонопольного законодательства Казахстана подчёркивает масштабные преобразования, произошедшие в национальной системе защиты конкуренции с момента проведения Экспертного обзора ОЭСР 2016 года. ОЭСР отмечает готовность Казахстана к реформам и его последовательное стремление совершенствовать конкурентную политику путём обновления законодательства и развития правоприменительной практики.

В то же время ОЭСР обращает внимание на высокую частоту внесения изменений в законодательство и подзаконные акты. Это затрудняет их отслеживание не только для малых и средних предприятий с ограниченными ресурсами, но и для инвесторов, а также для судебной системы, обеспечивающей применение антимонопольных норм. Правовая определенность имеет ключевое значение для формирования устойчивого делового климата. Важно сохранять баланс между необходимостью реформ и стабильностью регулирования. Частые изменения также создают дополнительную нагрузку на судебные органы, которым приходится регулярно пересматривать сложившуюся практику правоприменения в свете новых правил.

### **Оценка ОЭСР роли государственных предприятий в экономике**

Ввиду значительного присутствия государства в экономике, были введены специальные законы, направленные на ограничение создания компаний с государственным участием. Законодательство Казахстана в сфере конкуренции в целом создает равные условия для частных и государственных предприятий. Например, в стране действует [принцип «желтых страниц»](#), который ограничивает создание государственных компаний. Агентство по защите и развитию конкуренции (АЗРК) контролирует процесс и должно согласовать любые новые или измененные предприятия, проводя анализ рынка в течение 60 дней. Отказ возможен, если создание приведет к ограничению конкуренции или дублированию частных услуг. Если создание происходит без согласования, АЗРК может потребовать устраниТЬ нарушение, а оспорить это решение можно в суде.

Как отмечается в отчете ОЭСР, в Казахстане складывается ситуация, при которой государственные и квазигосударственные компании получают доступ к бюджетным средствам, субсидиям и налоговым льготам, включая кредиты по ставкам ниже рыночных, что может снижать степень равенства условий для частных и государственных участников.

Законодательство о конкуренции Казахстана в целом закрепляет равное отношение к частным и государственным предприятиям. Вместе с тем, по мнению ОЭСР, отдельные нормы нарушают принцип конкурентной нейтральности<sup>1</sup>. Например, статья 41 Бюджетного кодекса дает Правительству право возлагать на государственные компании выполнение отдельных государственных услуг или реализацию бюджетных инвестиционных проектов (например, проектов в аэрокосмической сфере, по охране окружающей среды, образованию, науке, здравоохранению и другие), за счет чего эти предприятия часто получают доступ к бюджетным средствам, субсидиям и налоговым льготам, что может ограничивать честную конкуренцию. В некоторых тендерах государственные предприятия исключаются автоматически, что направлено на снижение их роли в экономике, но при этом это также ограничивает конкуренцию и может стимулировать сговор среди частных компаний.

Практическая реализация принципа конкурентной нейтральности в Казахстане остается недостаточно развитой. Интервью экспертов ОЭСР с заинтересованными сторонами показали, что большинство участников, включая сотрудников АЗРК, не знакомы с определением «конкурентной нейтральности» и соответствующими материалами ОЭСР.

Казахстан сохраняет значительное присутствие государства во многих секторах экономики, включая те, которые обычно открыты для частной конкуренции, – такие как ИТ-услуги, недвижимость, сельское хозяйство и финансовые услуги. Несмотря на меры, направленные на сокращение государственного участия, включая «правило желтых страниц» и недавние инициативы по приватизации, эффективность этих инструментов снижается из-за наличия исключений, размытых критерии и выборочного правоприменения.

Отсутствие единой и последовательно применяемой системы обеспечения конкурентной нейтральности, а также широкие преференции, предоставляемые государственным предприятиям (например, субсидии, налоговые льготы и льготное кредитование), могут создавать неравные условия для частного сектора, что снижает влияние рыночных механизмов и доверие инвесторов, подчеркивая необходимость более последовательного внедрения принципов конкурентной нейтральности.

#### *Единые операторы*

В отчете ОЭСР отмечается, что в последние годы усилилась практика создания единых операторов на основе государственных монополий или предоставления специальных прав – зачастую без достаточных экономических обоснований. Подобные меры ограничивают доступ на рынок и ослабляют конкурентное давление, что влечет необходимость применения затратного и в некоторых случаях недостаточно эффективного ценового регулирования.

Использование механизма единых операторов в Казахстане стало заметно более частым, что, учитывая их монополистическую природу, вызывает обеспокоенность с точки зрения рыночной конкуренции. Несмотря на это, продолжается практика создания единых операторов. Так, в декабре 2024 года был учрежден единый оператор системы учета в сфере игорного бизнеса, а также объявлено о создании нового единого оператора по обеспечению авиационным топливом.

Предоставление специальных прав устраниет конкуренцию и должно применяться лишь в исключительных случаях. Однако практика Казахстана пока не соответствует данному принципу. Хотя регулирование деятельности единых операторов все чаще принимает форму контроля цен, это во многом является необходимым следствием закрытия рынка посредством предоставления

<sup>1</sup> Конкурентный нейтралитет: это принцип, в соответствии с которым всем предприятиям предоставляются равные условия в отношении собственности, регулирования или деятельности на государственном рынке товаров и услуг (включая центральный, региональный, федеральный, провинциальный, окружной или муниципальный уровни государственной власти).

специальных прав, которые искусственно создают монополии. В большинстве случаев контроль цен представляет собой «второе лучшее» решение и, безусловно, не является «первым наилучшим».

#### **Оценка ОЭСР возврата активов в государственную собственность**

В ряде дел о злоупотреблении доминирующим положением, особенно связанных с установлением монопольно высоких цен, АЗРК применяло меру в виде возврата активов в государственную собственность. В результате акции отдельных компаний, признанных злоупотребившими доминирующим положением, либо принадлежащее им недвижимое имущество были полностью или частично переданы государству.

По мнению ОЭСР, такая мера фактически превращает национализацию в форму санкций за злоупотребление доминирующим положением частными компаниями. Это вызывает серьезные опасения с точки зрения защиты права собственности, соответствия международной практике и согласованности с курсом на приватизацию, который Казахстан активно продвигает в целях сокращения государственного участия в экономике. Кроме того, ОЭСР не удалось выявить четкую правовую основу для применения подобных инвазивных мер. В международной практике компаний, признанные злоупотребившими доминирующим положением, подвергаются денежным санкциям, соизмеримым с предусмотренными в Казахстане, однако национализация активов не применяется как мера ответственности за нарушение законодательства о конкуренции.

#### **Оценка ОЭСР роли государственного ценового регулирования**

В интересах потребителей, а также смежных рынков – как поставщиков, так и покупателей – рынки должны оставаться открытыми для конкуренции, поскольку именно рыночные механизмы снижают необходимость в жестком ценовом регулировании. Кроме того, антимонопольные органы, как правило, не обладают достаточными ресурсами и инструментами для системного контроля цен наряду со своими основными функциями – обеспечением соблюдения законодательства о конкуренции и адвокатирования конкуренции.

В Казахстане действует разветвленная система ценового регулирования. Цены устанавливаются не только в сферах государственных и естественных монополий, но и во многих иных сегментах экономики. Регулирование принимает различные формы, включая установление предельных (максимальных/минимальных) цен, а также применение формул ценообразования.

Как говорится в отчет ОЭСР, хотя ценовое регулирование в целом направлено на защиту покупательной способности населения и, в ряде случаев, поддержку национальной промышленности, оно неизбежно создает рыночные искажения. В Казахстане ценовое регулирование выглядит не только всеобъемлющим, но и расширяющимся по охвату товаров и секторов. Более того, расширение практики предоставления специальных прав, по меньшей мере, нейтрализует, а в худшем случае – снижает усилия по приватизации, которые при успешной реализации могли бы способствовать формированию конкурентной среды и последовательному сокращению потребности в ценовом контроле.

#### **Оценка ОЭСР государственной поддержки частного бизнеса**

В Казахстане действует разветвленная система государственной поддержки, направленная на стимулирование развития частного предпринимательства. Система государственной поддержки охватывает малый и средний бизнес, сельское хозяйство, инновационную и творческую деятельность, инвестиции, отечественное производство, жилищное строительство, туризм, а также специальные экономические и индустриальные зоны. Политика государственной поддержки реализуется Министерством национальной экономики Республики Казахстан, при этом выделяются четыре основные ее формы:

1. Финансовая: гранты, государственные займы, субсидирование процентных ставок по кредитам, и т.д.;
2. Инфраструктурная: помощь в создании бизнеса и т.д.;
3. Институциональная: создание специализированных аналитических и научных центров по развитию предпринимательства;

#### 4. Нефинансовая: обучающие программы и популяризацию частного предпринимательства.

Не раз отмечалось, что доступ к отдельным мерам господдержки может быть неравномерным: АЗРК фиксировало случаи приоритетного и ускоренного рассмотрения заявок отдельных компаний, что может создавать для них потенциальные преимущества. При этом, несмотря на обязанность АЗРК согласовывать введение новых мер поддержки и нормативных актов, а также обеспечивать равный доступ для участников рынка, существующий механизм пока не позволяет в полной мере решить проблему отсутствия единых государственных стандартов в сфере честной конкуренции.

По мнению ОЭСР, текущие меры государственной поддержки бизнеса искажают конкурентную среду. Избирательный характер предоставления господдержки создаёт барьеры для конкуренции и снижает эффективность распределения ресурсов. В сельском хозяйстве, в частности, отдельные местные производители получают значительные субсидии, что ограничивает возможности других участников рынка конкурировать на равных. Как отмечалось в [«Обзоре государственных финансов»](#) от МВФ, данные стимулы могут создавать антитимулы для предприятий к тому, чтобы они не стремились расти, снижая при этом производительность. А выборочность в предоставлении господдержки создает дополнительные препятствия для развития конкуренции и снижает эффективность распределения ресурсов.

Чрезмерная государственная поддержка может препятствовать инновациям и снижать эффективность, однако в условиях переходной экономики определенный уровень государственного участия может быть оправдан для стабилизации и развития ключевых отраслей. Задача заключается в том, чтобы по мере зрелости соответствующих секторов постепенно сокращать масштабы государственного вмешательства и создавать условия для развития конкуренции в частном секторе.

### **Деятельность АЗРК**

За все время существования АЗРК, его наделяли разными функциями. Сначала регулированием цен и естественных монополий, затем защитой прав потребителей, развитием малого и среднего бизнеса, контролем товарных бирж и мерами поддержки экономики со стороны государства. В 2024 году АЗРК получил дополнительные функции, связанные с управлением национальной программой приватизации. По мнению ОЭСР, такие расширения размыают его профиль именно как антимонопольного органа и создают риск «подмены миссии». Помимо расследования картелей и злоупотреблений доминирующим положением, АЗРК занимается мониторингом цен, регулированием естественных монополий, контролем государственной поддержки, анализом приватизации и подготовкой рекомендаций по повышению конкуренции. Все это в совокупности создает фрагментацию работы. В результате только часть сотрудников занимается именно антимонопольными делами, а большая часть ресурсов уходит на административные и регуляторные задачи. Иными словами, политические задачи и задачи по приватизации начинают вытеснять работу по расследованию и пресечению антиконкурентных практик, что может снизить эффективность работы органа.

Кроме того, структура органа остается раздробленной – 20 департаментов и 20 территориальных управлений. Значительная часть работы, включающая мониторинг и отраслевой анализ, проводится в отраслевых департаментах, которые параллельно выполняют ценовое регулирование. Департамент расследований имеет всего 12 сотрудников, и при этом 95% дел ведут региональные управления, сталкивающиеся с высокой нагрузкой, короткими сроками расследований и отсутствием системы приоритизации дел. Отсутствие формализованной приоритизации является риском, поскольку АЗРК по закону обязано рассматривать все жалобы, что приводит к упрощенным и поверхностным расследованиям, особенно в сложных делах о картелях.

В органе также существуют кадровые и ресурсные ограничения. Штат АЗРК вырос до 391 сотрудника в 2024 году (вследствие выделения новых областей), что выше средних значений по странам ОЭСР, однако текучесть кадров в течение последних лет остается относительно высокой – около 64 увольнений в год. Основные причины включают высокую рабочую нагрузку,

относительно низкую заработную плату и ограниченные социальные льготы по сравнению как с частным сектором, так и с другими государственными учреждениями. Так, чистая среднемесячная заработка специалиста по конкуренции в 2024 году составила T260 тыс., что на 8% меньше чистой средней заработной платы по Казахстану в том году (T281,9 тыс.). Также отсутствует четкое разграничение функций между различными отраслевыми департаментами, из-за чего сложно прямо сравнить численность сотрудников с аналогичными органами в других странах.

Дополнительно существует Аналитический исследовательский центр развития конкуренции (АИЦРК), который был создан для усиления аналитического потенциала АЗРК, однако формально не входит в его структуру. Его деятельность курируется Главным экономистом, который не располагает собственным штатом в АЗРК. Таким образом, сотрудники АИЦРК фактически выполняют функции аппарата Главного экономиста, оставаясь при этом вне организационной структуры АЗРК. Основными задачами АИЦРК являются проведение прикладных исследований, оценка воздействия регулирования на конкуренцию, анализ и мониторинг товарных рынков, поддержка разработки конкурентной политики, а также адвокатирование конкуренции. Центр работает с АЗРК на основе запросов, и полученные им эмпирические выводы могут использоваться в заключениях и аналитических материалах АЗРК.

Тем не менее, роль АИЦРК в поддержке антимонопольных расследований остается ограниченной. Экономические методы, применяемые в рамках этих расследований, должны быть заранее прописаны и закреплены в нормативно-правовой базе; в противном случае есть риск, что суды не признают представленные экономические доказательства. Это может значительно снижать практическую ценность исследований Центра для работы самого Антимонопольного ведомства. Еще одним фактором является то, что формально АИЦРК не входит в структуру этого ведомства, что ограничивает влияние его аналитических материалов на процесс принятия решений.

В этом отношении необходимо переосмыслить роль АИЦРК и рассмотреть целесообразность создания полноценного офиса главного экономиста в структуре АЗРК.

### **Дарья Мартыневская – Аналитический центр**

*При использовании материала из данной публикации ссылка на первоисточник обязательна.*

© 2025 АО «Halyk Finance» (далее - HF), дочерняя организация АО «Народный банк Казахстана».

Настоящая публикация носит исключительно информационный характер и не является предложением или попыткой со стороны HF купить, продать или вступить в иную сделку в отношении каких-либо ценных бумаг и иных финансовых инструментов, на которые в настоящей публикации может содержаться ссылка, предоставить какие-либо инвестиционные рекомендации или услуги. Указанные предложения могут быть направлены исключительно в соответствии с требованиями применимого законодательства. Настоящая публикация основана на информации, которую мы считаем надежной, однако мы не утверждаем, что все приведенные сведения абсолютно точны. При этом, отмечаем, что прошлая доходность не является показателем доходности инвестиций в будущем. Мы не несем ответственности за использование клиентами информации, содержащейся в настоящей публикации, а также за сделки и операции с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, упоминающимися в ней. Мы не берем на себя обязательство регулярно обновлять информацию, которая содержится в настоящей публикации или исправлять возможные неточности. HF, его аффилированные и должностные лица, партнеры и сотрудники, в том числе лица, участвующие в подготовке и выпуске этого материала, оставляют за собой право участвовать в сделках в отношении упоминающихся в настоящей публикации ценных бумаг и иных финансовых инструментов. Также отмечаем, что на ценные бумаги и иные финансовые инструменты, рассматриваемые в настоящей публикации и номинированные в иностранной валюте, могут оказывать влияние обменные курсы валют. Изменение обменных курсов валют может вызвать снижение стоимости инвестиций в указанные активы. Следует иметь в виду, что инвестирование в Американские депозитарные расписки также подвержено риску изменения обменного курса валют, а инвестирование в казахстанские ценные бумаги и иные финансовые инструменты имеет значительный риск. В указанной связи инвесторы до принятия решения об участии в сделках с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, рассматриваемыми в настоящей публикации, должны проводить собственное исследование относительно надежности эмитентов данных ценных бумаг и иных финансовых инструментов.

© 2025 г., все права защищены.

#### Аналитический центр

Мадина Кабжаялова

**+7 (727) 339 43 86**

[m.kabzhalyalova@halykfinance.kz](mailto:m.kabzhalyalova@halykfinance.kz)

Асан Курманбеков

[a.kurmanbekov@halykfinance.kz](mailto:a.kurmanbekov@halykfinance.kz)

Салтанат Игенбекова

[s.igenbekova@halykfinance.kz](mailto:s.igenbekova@halykfinance.kz)

Алексей Афонский

[a.afonskiy@halykfinance.kz](mailto:a.afonskiy@halykfinance.kz)

Арслан Аронов

[a.aronov@halykfinance.kz](mailto:a.aronov@halykfinance.kz)

#### Адрес:

Halyk Finance  
пр. Абая, 109 «В», 5 этаж  
A05A1B9, Алматы, Республика Казахстан  
Тел. +7 727 331 59 77  
[www.halykfinance.kz](http://www.halykfinance.kz)

#### Bloomberg

**HLFN**

#### Refinitiv

Halyk Finance

#### Factset

Halyk Finance

#### Capital IQ

Halyk Finance