

ОЦЕНКА
государственной политики в
отрасли железнодорожного
транспорта в Казахстане

Кадиров Бакытбек Русланович
Ергалиев Талгат Серикович

Астана, 2025 г.

Введение

Проблематика реформирования железнодорожного транспорта, в особенности грузовых железнодорожных перевозок, поднимается уже почти четверть века. Так, даже первые программные отраслевые документы назывались «Программа реструктуризации железнодорожного транспорта РК на 2001-2005 годы» и «Программа реструктуризации железнодорожного транспорта РК на 2004-2006 годы».

Однако, проводимое реформирование, выраженное в государственной политике и ее реализации, осуществляемой в ряде программных отраслевых документов, было непоследовательным.

В результате железнодорожный транспорт остается отраслью экономики с, пожалуй, наибольшей долей государственного участия. И предлагаемые отраслевым министерством и крупнейшим рыночным игроком в лице национальной компании меры в большей степени направлены на сохранение статус-кво.

Отталкиваясь от такой ситуации «застывшего реформирования», авторы данного документа, по инициативе Бакытбека Кадилова, предпринимателя, работающего на рынке грузовых железнодорожных перевозок более десяти лет, попытались рассмотреть эту проблематику с нескольких сторон.

Так, в первой главе проанализирована такая роль государства в отрасли железнодорожного транспорта, как государственная политика, с точки зрения ее целеполагания и последовательности.

Во второй главе рассмотрены отдельные аспекты деятельности национальной компании «Қазақстан темір жолы», такие, как ее роль в группе как корпоративного центра, варианты отделения железнодорожной инфраструктуры в виде магистральной железнодорожной сети (МЖС) из этой группы.

В третьей главе упор сделан на региональном аспекте, от собственно формально и неформально существующей региональной политики до наличия железнодорожной инфраструктуры в регионах, вплоть до районов в области.

В каждой главе помимо рассмотрения, анализа, промежуточных и итоговых выводов сделано несколько предложений относительно улучшения функционирования, развития конкуренции и реформирования отрасли железнодорожного транспорта.

Приведенные в этом документе анализ ситуации, а также выводы и предложения являются исключительно мнением авторов и не претендуют на истину в последней инстанции.

Авторы исследования открыты к обсуждению и возможной критике данного исследования.

Глава 1. Оценка роли государства в отрасли

Уточнение по терминологии

По авторской методологии роли государства в отрасли имеют четыре типа.

Государственная политика в отрасли (далее – госполитика) выступает одной из четырех ролей государства отрасли, наряду с реализацией госполитики, госрегулированием и участием государства в отрасли.

Это **госполитика** – то, что государство пытается сделать в отрасли, исходя из своих политических, экономических социальных и иных интересов. Она обычно описывается в базовом законе или кодексе, государственных и правительственных программах, доктринах, отраслевых концепциях, поручениях высокого уровня, стратегических функциях госорганов.

Это **реализация госполитики** – фактическое исполнение вышеуказанного. Выражается в планах мероприятий, планах действий, планах развития госорганов и регионов, и дорожных карт по ним, бюджетных программах, и отчетах по всем этим документам, реализационных функциях госорганов. Сюда же относится и часть госуслуг.

Это **госрегулирование** – регуляторная среда в отрасли: лицензирование, сертификация, технические регламенты, проверки, санкции за неисполнение, регуляторные и контрольные функции госорганов. Но также и новые инструменты – анализ регуляторного воздействия, деятельность общественных советов и других площадок с участием госорганов.

Это **участие государства в отрасли** – фактическое его присутствие в качестве профессионального участника рынка. Это естественные монополии, госхолдинги, нацкомпании, институты развития, разного уровня подведомственные организации, но также и некоторая часть госуслуг, которые можно передать в конкурентную среду.

Желательное соотношение ролей государства в отрасли, на практике выглядящее идеальным, но вряд ли достижимым:

- **госполитика соответствует госполитике более высокого порядка**, обозначенной в вышестоящих программных документах, в том числе в документах Система государственного планирования;
- госполитика является **последовательной** во времени и в разных сменяемых друг друга программных отраслевых документах;
- целеполагание госполитики выражается в **логической связи «политики – цели - задачи»**;
- **целеполагание** реализации госполитики основано на госполитике;

- реализация госполитики по **периоду времени, ресурсам и исполнителям** соответствует госполитике;
- госрегулирование **не противоречит** госполитике;
- участие государства в отрасли ограничено реализацией госполитики.

На рис. 1 показано взаимодействие и взаимное влияние разных ролей государства в отрасли и элементов, формирующих эти роли.

Рис. 1. Схема по Оценке ролей государства в отрасли



Госполитика в отрасли железнодорожного транспорта

Начиная с 2001 г., в отрасли железнодорожного транспорта было принято семь программных отраслевых документов, а именно:

1. «Программа реструктуризации железнодорожного транспорта РК на 2001-2005 годы» (утверждена постановлением Правительства РК от 4 июня 2001 года №756, в 2001 г., утратила силу в 2004 г.);
2. «Программа реструктуризации железнодорожного транспорта РК на 2004-2006 годы» (утверждена постановлением Правительства РК от 6 февраля 2004 года №145);
3. «Транспортная стратегия РК до 2015 года» (утверждена Указом Президента РК от 11 апреля 2006 года №86, утратила силу в 2010 г.);
4. «Программа по развитию транспортной инфраструктуры в РК на 2010-2014 годы» (утверждена постановлением Правительства РК от 30 сентября 2010 года №1006, утратила силу в 2014 г.);

5. *«Государственная программа развития и интеграции инфраструктуры транспортной системы РК до 2020 года» (утверждена Указом Президента РК от 13 января 2014 года №725, утратила силу в 2016 г.);*
6. *«Концепция развития транспортно-логистического потенциала РК до 2030 года» (утверждена постановлением Правительства РК от 30 декабря 2022 года №1116);*
7. *«Концепция развития железнодорожного транспорта РК до 2029 года» (утверждена приказом министра транспорта РК от 27 июня 2024 года №224).*

Сопровождалось ли это преемственностью и последовательностью госполитики в отрасли?

Для этого рассматриваются такие элементы госполитики в отрасли в этих программных отраслевых документах, как:

- **политики**, часто обозначенные неявно, но проходящие «красной нитью» по всему документу, иногда сформулированные в виде миссии отрасли;
- **цели документа**, отсутствующие лишь в «Концепции развития транспортно-логистического потенциала РК до 2030 года»;
- **задачи**, направленные на достижение целей документа.

При этом логически предполагается, что **достижение целей позволяет проводить соответствующие политики, а выполнение задач позволяет достичь указанных целей.**

В данной материале обзор госполитики в отрасли указан в сокращенном виде, главным образом, как сравнение политик в разных документах, с точки зрения их **последовательности во временном хронологическом порядке и непротиворечивости друг другу.**

Краткое описание политик, указанные последовательно по принятым программным отраслевым документам:

1. Миссия железнодорожного транспорта РК: **максимальное удовлетворение динамично меняющихся транспортных потребностей экономики и общества** при эффективном использовании ресурсов.
2. Необходимость принятия Программы продиктована **подведением промежуточных итогов реструктуризации железнодорожной отрасли и завершением основных мероприятий**, предусмотренных *«Программой реструктуризации железнодорожного транспорта РК на 2001-2005 годы»*, которая утратила силу в связи с выходом настоящей Программы.

3. Миссия Стратегии: создание максимально усовершенствованной транспортной системы, способствующей эффективной **реализации задач государства, транзитных возможностей страны и минимизации транспортных издержек.**
4. В целом реформа железных дорог была направлена на повышение эффективности и качества услуг путем **либерализации, вовлечения частной инициативы и инвестиций.** Правительством РК адаптирован подход, принятый в Европейском Союзе и заключающийся в **вертикальном (функциональном) разделении железнодорожной инфраструктуры и перевозочной деятельности, и развитии конкуренции.**
5. Успешная интеграция экономики Казахстана в мировую систему в условиях глобализации невозможна без **развития транспортной системы внутри страны.** Поэтому развитие транспортной отрасли, в целом, должно быть направлено на **повышение уровня развития инфраструктуры транспортной системы.** Важной задачей транспортно-коммуникационной инфраструктуры являются **обеспечение доступности и качества транспортных услуг и создание «инфраструктурных центров» в удаленных регионах и регионах с недостаточной плотностью населения, а также решение вопроса обеспечения села необходимым транспортным сообщением.**
6. Настоящей Концепцией определены следующие основополагающие принципы развития транспортно-логистического комплекса (ТЛК), соответствующие приоритетам и задачам *«Национального плана развития РК до 2025 года»* и *Целям устойчивого развития Организации Объединенных Наций (ООН)*: **принцип приоритета ценностей – транспорт для людей; принцип всеобщей доступности и открытости – равный и инклюзивный доступ населения и бизнеса к услугам инфраструктуры, транспорта и логистики; принцип интермодальной и международной интеграции – разработка и реализация отраслевых программных документов развития для отдельного вида транспорта с учетом его взаимосвязанности с другими видами транспорта и интеграции в региональную (международную) транспортную систему; принцип рациональности – выработка и принятие стратегических, программных и проектных решений по развитию ТЛК исходя из максимизации экономических выгод для населения и бизнеса; принцип «зеленого» развития.**
7. Политики не выявлены явно.

С позиции политик прослеживается явная связь между первыми двумя документами по реструктуризации железнодорожного транспорта. При этом следует отметить следующую непоследовательность в этих двух документах.

В *«Программе реструктуризации железнодорожного транспорта РК на 2001-2005 годы»* на III этапе ее реализации предусматривалось следующее:

«Оценка результатов предыдущих этапов и определение дальнейших путей развития отрасли 01.01.2004-01.01.2006 гг.».

Между тем, эта программа фактически так и не приступила к III этапу, будучи замененной 06.02.2004 г. следующей программой, **в которой уже этот III этап не рассматривается.** Но в первой программе относительно III этапа указано следующее.

«Правительство подводит итоги реструктуризации предыдущих двух этапов и оценивает сложившийся рынок железнодорожных услуг. Исходя из итогов принимает решение о:

- приватизации ЗАО «Подвижной состав»;
- приватизации ЗАО «Ремлокомотив»;
- ликвидации ЗАО «Казакстан темір жолы» с выделением в отдельные компании ЗАО «Инфраструктура» и ЗАО «Локомотив»;
- открытию свободного доступа к инфраструктуре частных операторов с собственной тягой и введении платы за пользование инфраструктурой».

Фактически речь идет о тех реформах, которые все еще обсуждаются в настоящее время, более двадцати лет спустя. Хотя такие идеи по реструктуризации железнодорожного транспорта были озвучены и прописаны в отраслевом программном документе еще в то время.

Начиная с «*Транспортной стратегии РК до 2015 года*», среди политик **появляется тема транзита**, которая впоследствии только приоритизируется, достигнув пика в «*Национальном плане развития РК до 2029 года*», где единственными ключевыми национальными индикаторами по всему транспортно-логистическому комплексу выступают: «*Объем транзитных перевозок через Казахстан, млн тонн*» и «*Объем транзитных перевозок через Казахстан, тыс. ДФЭ*».

В то же время, в более позднем документе – «*Государственной программе развития и интеграции инфраструктуры транспортной системы РК до 2020 года*», как видно из текста выше, также обозначаются такие политики, как:

- **развитие транспортной системы внутри страны;**
- **повышение уровня развития инфраструктуры транспортной системы;**
- **обеспечение доступности и качества транспортных услуг и создание «инфраструктурных центров» в удаленных регионах и регионах с недостаточной плотностью населения;**
- **решение вопроса обеспечения села необходимым транспортным сообщением.**

Здесь наблюдается явное противоречие политик в разных отраслевых программных документах.

Начиная с «Программы по развитию транспортной инфраструктуры в РК на 2010-2014 годы» вновь возникает политика дальнейшей реструктуризации железнодорожного транспорта в виде **«Целевой модели отрасли»**, которая прослеживается и до последнего, принятого в 2024 г. документа – **«Концепции развития железнодорожного транспорта РК до 2029 года»**.

Однако, между первыми программами и последним документом также поместилась **«Транспортная стратегия РК до 2015 года»**, в которой, в частности, приведено следующее.

«Госполитика в отношении развития транспортной системы Казахстана основывается на следующих ключевых принципах:

- **Транспортные услуги и транспортная инфраструктура должны быть доступными.**
- Транспорт должен быть безопасным для жизни и здоровья.
- Транспорт должен развиваться в рамках интегрированной системы отдельных отраслей и экономики в целом. Отдельные отрасли транспорта должны развиваться в единой структуре транспортной системы. **Развитие транспорта и транспортной инфраструктуры должно быть увязано с программами перспективного размещения производительных сил и территориального развития. Развитие межрегиональных связей должно способствовать укреплению единого экономического пространства.**
- Транспортная инфраструктура и транспортные услуги должны быть в максимальной степени самокупаемыми.
- **Функции государства должны быть сведены к разработке транспортной политики, регулированию и финансированию. Прямое предоставление транспортных услуг государственными предприятиями должно быть сведено к минимуму. Должны быть завершены все структурные реформы на транспорте с передачей государственным предприятиям функций по управлению инфраструктурой. Вопросы оказания транспортных услуг и содержания инфраструктуры должны находиться в ведении частного сектора. Государством будет также поощряться привлечение частного сектора к реализации инфраструктурных проектов.**

В то время как **«Целевая модели отрасли»** до сих пор рассматривает железнодорожный транспорт как «вещь в себе», в отрыве от остальной экономики и регионов, до сих пор с преимущественной моделью участников отрасли / рынка, принадлежащих государству.

Так этот подход описывается в *«Программе по развитию транспортной инфраструктуры в РК на 2010-2014 годы»*:

«Реализация рыночной структуры совершенной конкуренции в перевозочной деятельности невозможна в силу следующих причин. Основным признаком совершенной конкуренции является наличие большого числа независимо действующих «продавцов», имеющих незначительный контроль над ценой продукции и наличие стандартизированного продукта.

Каждая конкретная перевозка железнодорожным транспортом, которая, собственно и является услугой, практически уникальна по своим параметрам. Действующий прейскурант услуг (тариф на перевозку грузов) железнодорожного транспорта искусственно агрегирует их по родам груза и поясам дальности и даже при этом состоит из десятков тысяч позиций.

То есть услуги железнодорожного транспорта сильно дифференцированы, что при большом количестве поставщиков в отсутствие доминирующего поставщика на рынке автоматически приводит к модели рынка с монополистической конкуренцией.

Монополистическая конкуренция предполагает возникновение множества компаний, специализирующихся на определенных сегментах рынка (нишах): маршрутах, родах грузов, типах подвижного состава или клиентах.

Основным недостатком реализации модели монополистической конкуренции является появление ряда локальных монополистов на отдельных сегментах рынка. На рынках с монополистической конкуренцией не достигается эффективное использование ресурсов.

Экономическая цель реформирования железнодорожного транспорта заключается в оптимизации совокупного потребления ресурсов экономики на транспортировку грузов. **Экономическая эффективность железнодорожного транспорта напрямую зависит от масштаба и размера деятельности предприятия.**

Эффект масштаба усиливается спецификой железнодорожного транспорта, где объединение грузопотоков и вагонного парка дает значительное сокращение порожних пробегов по сравнению с раздельным обслуживанием тех же грузопотоков разделенным на части парком.

Основным фактором сохранения и повышения эффективности железнодорожной отрасли, учитывая высокий уровень ее капиталоемкости, является экономия издержек, обеспечиваемая наличием достаточно крупной компании, способной организовать системную конкуренцию на всех сегментах рынка, осуществлять масштабные инвестиции в подвижной состав. **Эффективность отрасли возможна лишь при наличии на рынке крупного перевозчика, занимающего достаточно большую долю**

совокупного рынка, и конкурирующего с «нишевыми» участниками рынка в каждом сегменте.

Оптимальное соотношение между «эффектом масштаба» и развитием конкуренции достигается при структуре рынка, на котором доминирует крупный перевозчик.

Международный опыт успешного внедрения конкуренции в железнодорожной отрасли показывает, что **оптимальная структура конкурентного рынка железнодорожных перевозок включает крупного поставщика перевозочных услуг («сетевого интегратора»), занимающего до 90% доли рынка, который конкурирует на всех сегментах рынка с независимыми перевозчиками, работающими на отдельных маршрутах («нишевые операторы»).**

При этом важнейшим условием эффективной конкуренции является исключение дискриминации:

- национального перевозчика за счет коммерциализации его деятельности и перехода на рыночные принципы осуществления социально-значимых услуг;
- **независимых перевозчиков посредством обеспечения равного доступа к услугам магистральной и локальной железнодорожной инфраструктуры.**

В противном случае существуют риски неконкурентоспособности Национального перевозчика и сепарирования доходных и убыточных услуг между ним и независимыми перевозчиками.

Структура рынка железнодорожных перевозок с доминирующей долей национального грузового перевозчика обеспечивает оптимальное соотношение между «эффектом масштаба» и давлением рыночных сил для повышения эффективности и качества услуг. Искусственное снижение концентрации на рынке приведет к повышению стоимости услуги для потребителей.

В этой связи нецелесообразно вмешательство государства в формирование структуры рынка и замещение рыночного механизма ценообразования, создающее диспропорции на рынке и искажение рыночных сигналов для экономических агентов.

Таким образом, целевая структура рынка грузовых перевозок включает:

- **«сетевого» Национального перевозчика с высокой рыночной долей до 80-85% в соответствии с опытом стран ЕС;**
- независимых перевозчиков, работающих на одном или нескольких маршрутах (полигонах) с перспективой расширения деятельности;
- государственное регулирование «недискриминационного доступа к услугам МЖС».

И здесь, помимо непоследовательности госполитики в разных программных отраслевых документах, наблюдается также противоречие между отраслевой и конкурентной политиками.

Взаимодействие конкурентной и отраслевых политик (из *«Концепции защиты и развития конкуренции в РК на 2022-2026 годы»*):

«Несмотря на проводимые реформы, сохраняются системные проблемы, способствующие искажению конкурентной среды на товарных рынках Республики Казахстан и требующие решения:

- 1) ограниченный доступ к «ключевой мощности»;**
- 2) искажение ценообразования;
- 3) избирательное покровительство или фаворитизм;
- 4) вопросы взаимодействия конкурентной и отраслевых политик;**
- 5) несовершенство существующих механизмов защиты и развития конкуренции;
- 6) асимметричность информации».

«На сегодняшний день наблюдается слабая вовлеченность отраслевых государственных органов в принятие мер по развитию конкуренции при реализации государственной политики в соответствующих отраслях экономики, тем самым отсутствует баланс при взаимодействии конкурентной и отраслевых политик. В результате в экономике страны сохраняются административные барьеры для развития конкуренции.

Это связано с наличием ряда причин:

- 1) противоречивость и объективные сложности, связанные с достижением оптимального баланса интересов между видами государственного воздействия на рынок.** Вмешательство государства в свободную рыночную экономику обусловлено «провалами» рынка. Государство проводит стабилизационную политику, выравнивая показатели платежного баланса, добиваясь бюджетного равновесия, поддержания паритета валютных курсов на определенном уровне, снижения инфляции. Регулирование конкуренции является одним из таких вмешательств.

Целью антимонопольной политики является обеспечение создания необходимых рамок, условий конкуренции, позволяющих получить положительный эффект для общества без непосредственного вмешательства в функционирование экономики.

В этой связи отдельные направления государственной политики могут входить в противоречие с антимонопольным регулированием, при этом другие направления будут способствовать формированию благоприятного для развития конкуренции бизнес-климата».

«В рамках предоставления точечных льгот и преференций промышленная, сельскохозяйственная, транспортная и другие виды государственных политик зачастую нацелены на предоставление точечных льгот и преференций отдельным хозяйствующим субъектам, лишая тем самым рынок стимулов к увеличению эффективности производства, но предоставляя особые преимущества некоторым участникам рынка, что ведет к получению экономическими агентами дополнительных ресурсов и соответственно повышению эффективности производства за счет эффекта масштаба путем создания «чемпионов». С другой стороны, антимонопольная политика ведет к выравниванию условий для конкуренции и созданию стимулов для инвестирования, что благоприятствует экономическому росту. Но наряду с этим создает препятствия укрупнению капитала, концентрации в отраслях;

2) **разрозненность целей конкурентной и отраслевых политик.** Так, если целью конкурентной политики является конкуренция, которая предусматривает наличие состязательности между субъектами рынка, то целью отраслевой политики является конкурентоспособность товара, которая подразумевает наличие превосходства товара с точки зрения потребителей над другими товарами аналогичного назначения;

3) роль конкуренции в экономическом росте. Помимо стимулирующей роли (сокращение издержек производства и распределения товаров, повышение качества продукции, увеличение товарных марок, наименований товаров и внедрение новой продукции, увеличение части прибыли, идущей в производство) конкуренция снижает стимулы и возможности фирм к инвестиционной деятельности. Например, снижение цен (или их более медленный рост) в результате конкурентной борьбы лишает субъектов рынка ресурсов, необходимых для инвестирования и расширения производства».

В более практическом плане данное противоречие выражается в следующих документах.

Так, в плане действий «Концепции развития железнодорожного транспорта РК до 2029 года» имеется пункт 3 «Внесение изменений в закон о ж/д транспорте и НПА в части:

- *устранения барьеров, ограничивающих развитие конкуренции на внутривнутриреспубликанском рынке грузовых и пассажирских перевозок;*
- *закрепления эксклюзивного права на выполнение транзитных, экспортных и импортных перевозок за Национальным железнодорожным перевозчиком грузов;*
- *уточнения и детализации квалификационных требований и категоризации перевозчиков грузов железнодорожным транспортом;*
- *регламентации функций ветвладельца, его взаимоотношений с другими субъектами/участниками перевозочного процесса;*

- *разработки и внедрения системы учета подъездных путей», с формой завершения «принятие НПА» и сроком «2026 год».*

Но, еще ранее в *«Концепции защиты и развития конкуренции в РК на 2022-2026 годы», утвержденной Указом Президента РК от 22 июня 2022 года №938, в плане действий прописан пункт 12 «Обеспечение доступа частных железнодорожных перевозчиков к осуществлению перевозок на международных сообщениях», с формой завершения «информация в Администрацию Президента РК» и сроком «IV квартал 2023 года». Кстати, единственным исполнителем по данному мероприятию выступало Министерства индустрии и инфраструктурного развития РК, чьим преемником в сфере транспорта является Министерство транспорта РК.*

«Концепция развития железнодорожного транспорта РК до 2029 года» была принята позже и утверждена приказом Министра транспорта РК от 27 июня 2024 года №224, то есть документом более низкого уровня, в сравнении с Указом Президента РК.

Выводы и предложения по госполитике в отрасли железнодорожного транспорта

Таким образом, проводимая в отрасли железнодорожного транспорта госполитика характеризуется следующими тенденциями:

- **разрабатывается значительное количество программных отраслевых документов, которые часто не доводятся до своего реализации в силу преждевременной постановки на утрату и разработки очередного нового документа;**
- **в череде принимаемых программных отраслевых документов не прослеживается последовательность предлагаемых политик, например, «реализация транзитных возможностей страны» в «Транспортной стратегии РК до 2015 года» и «обеспечение доступности и качества транспортных услуг и создание «инфраструктурных центров» в регионах» в «Государственной программе развития и интеграции инфраструктуры транспортной системы РК до 2020 года», это все же разнонаправленные политики;**
- **более того, предлагаемые политики и принципы в разных отраслевых программных документах часто противоречат друг другу, например, «Прямое предоставление транспортных услуг государственными предприятиями должно быть сведено к минимуму» в «Транспортной стратегии РК до 2015 года» в итоге обернулось политикой «Целевой модели отрасли» с ее подходом «оптимальная структура конкурентного рынка железнодорожных перевозок включает крупного поставщика перевозочных услуг («сетевого интегратора»), занимающего до 90% доли рынка, который конкурирует на всех сегментах рынка с независимыми**

перевозчиками» в «Программе по развитию транспортной инфраструктуры в РК на 2010-2014 годы»;

- также наблюдается противоречие между отраслевой и конкурентной политиками, когда в *«Концепции развития железнодорожного транспорта РК до 2029 года»* прописывается **«закрепление эксклюзивного права на выполнение транзитных, экспортных и импортных перевозок за Национальным железнодорожным перевозчиком грузов»** при наличии декларируемым **«Обеспечении доступа частных железнодорожных перевозчиков к осуществлению перевозок на международных сообщениях»** в ранее принятой документом более высокого уровня – *«Концепцией защиты и развития конкуренции в РК на 2022-2026 годы»*.

Считаем необходимым при принятии стратегических решений в отрасли железнодорожного транспорта обязательное проведение анализа предыдущих отраслевых программных документов и политик, и изучение уже собственного опыта Казахстана в проведении отраслевых реформ, а не только международного опыта.

Участие государства в отрасли (история вопроса)

Из «Программы реструктуризации железнодорожного транспорта РК на 2001-2005 годы»:

Структуры

«31 января 1997 г. постановлением Правительства «О реорганизации предприятий железных дорог республики путем слияния республиканских государственных предприятий: Администрации Алматинской железной дороги, Администрации Целинной Железной дороги и Администрации Западно-Казахстанской железной дороги» было создано РГП «Казакстан темір жолы».

Функции

«По функциональному признаку деятельность КТЖ разделяется на три комплекса:

1. Основная деятельность: коммерческие и грузовые операции по перевозке грузов и пассажиров управление перевозками; управление и содержание магистральной инфраструктуры; управление и содержание подвижного состава; водо-, тепло-, энергоснабжение.

2. Обеспечивающая деятельность: деповской ремонт локомотивов; деповской ремонт вагонов; капитальный ремонт вагонов и локомотивов; капитальный и средний ремонт пути; охрана грузов и объектов и др.

3. Социальная деятельность».

«В целях развития конкурентоспособности Казахстана на рынке транзитных контейнерных перевозок предусматривается слияние ДПП «Казтранссервис» и ЗАО «Кедентранссервис» в ЗАО «Казтранссервис», и передача его государственного пакета акций уполномоченному госоргану.

К неосновной (обеспечивающей) деятельности железнодорожного транспорта, которая подлежит выделению из состава железнодорожной компании и на базе которой формируется потенциально конкурентный сектор, относятся:

- капитальный и средний ремонт пути;
- погрузочно-разгрузочные работы;
- эксплуатация подъездных путей;
- охрана железнодорожных объектов и грузов в пути следования;
- деповской и капитальный ремонт вагонов;
- деповской и капитальный ремонт локомотивов».

Структуры

«Имущественный комплекс предприятий отчуждаемой от РГП КТЖ деятельности на первом этапе составляют:

- путевые машинные станции;
- малодетальные тупиковые железнодорожные пути;
- подъездные пути;
- часть маневровых локомотивов, занятых обслуживанием подъездных и малодетальных тупиковых путей;
- депо (ТОО, ПК) по ремонту машин и механизмов, отдельных узлов и оборудования;
- объекты социальной сферы».

«При акционировании КТЖ и одновременном акционировании ДПП «Ремлокомотив», «Ремвагон», «Желдорреммаш», «Желдорводотеплоснабжение» 100% государственных пакетов акций будут переданы уполномоченному госоргану, который обеспечит соответствующую координацию работы предприятий железнодорожного транспорта».

«01.07.2002 г. РГП «Казакстан темір жолы» будет преобразовано в ЗАО «Казакстан темір жолы», с передачей 100% государственного пакета акций общества уполномоченному госоргану.

Одновременно ДГП «Ремлокомотив», ДГП «Ремвагон», ДГП «Подвижной состав», ДГП «Желдорреммаш», ДГП «Желдорводотеплоснабжение» будут преобразованы в ЗАО с передачей 100% государственных пакетов акций уполномоченному госоргану.

ДГП «Инфраструктура», ДГП «Локомотив» будут преобразованы в ЗАО, учредителями которых станет ЗАО «Казакстан темір жолы». При этом, ЗАО «Инфраструктура» будет создано на базе инфраструктуры магистральной железнодорожной сети и пунктов технического осмотра вагонов; ЗАО «Локомотив» – на базе имеющегося локомотивного парка и эксплуатационных локомотивных депо.

01.01.2003 г. государственный пакет акций ЗАО «Пассажирские перевозки» будет передан из оперативного управления РГП КТЖ уполномоченному госоргану».

«Итоги второго этапа реструктуризации (01.07.2002 г. – 01.01.2004 г.):

Преобразование РГП «Казакстан темір жолы» в ЗАО «Казакстан темір жолы» (со 100% государственным пакетом акций).

Преобразование в ЗАО дочерних предприятий пассажирских перевозок и обеспечивающей деятельности с передачей 100% государственных пакетов акций уполномоченному госоргану.

Преобразование ДГП «Инфраструктура» и ДГП «Локомотив» в ЗАО, учредителем которых является ЗАО КТЖ, ДГП «Подвижной состав» – в ЗАО с передачей 100% государственного пакета акций уполномоченному госоргану.

Увеличение парка частных операторов подвижного состава путем приватизации части вагонного парка ЗАО «Подвижной состав».

Выведение в конкурентный сектор предприятий по ремонту вагонов и локомотивов.

Усиление государственного контроля за деятельностью железнодорожного транспорта».

Из «Программы по развитию транспортной инфраструктуры в РК на 2010-2014 годы», кроме обоснования «Целевой модели отрасли», описанного выше:

«Формирование оптимальной системы функционирования железнодорожной отрасли

Целевая модель отрасли направлена на обеспечение эффективной и качественной работы железнодорожного транспорта, привлечение инвестиций и инноваций в условиях открытого рынка и конкуренции, и включает три основных сегмента (вида деятельности):

- 1) грузовые перевозки;
- 2) пассажирские перевозки;
- 3) услуги магистральной железнодорожной сети.

К регулируемой сфере будут отнесены услуги МЖС. Перевозки грузов и пассажиров будут осуществляться в условиях конкуренции государственными и частными перевозчиками, оперирующими парками вагонов и локомотивов.

Выбранная операционная модель обусловлена необходимостью сужения регулируемой сферы до уровня инфраструктуры и заменой действующего механизма государственного регулирования рыночным механизмом саморегулирования в перевозочной деятельности на основе открытия доступа к инфраструктуре независимых перевозчиков».

«Целевая структура основных видов деятельности (сегментов отрасли) и АО «НК «КТЖ»

В отрасли будет действовать национальный перевозчик грузов, национальный перевозчик пассажиров и независимые перевозчики. Национальные перевозчики будут входить в состав холдинговой структуры АО «НК «КТЖ» наряду с компанией - оператором МЖС.

Пригородные перевозки будут осуществляться государственным и независимыми перевозчиками, располагающими собственным или арендованным подвижным составом и необходимыми объектами локальной инфраструктуры.

Кроме национальных перевозчиков будут действовать другие перевозчики, имеющие лицензию и собственный или арендованный подвижной состав, необходимые объекты локальной инфраструктуры.

На базе активов АО «НК «КТЖ» будет создано АО «КТЖ - Инфраструктура», которое будет являться оператором МЖС и оказывать услуги Национальным и независимым перевозчикам на равных условиях.

Также в основной деятельности железнодорожного транспорта будут действовать независимые операторы объектов локальной и магистральной железнодорожной инфраструктуры, которые будут оказывать услуги перевозчикам грузов и пассажиров на равных условиях.

Соответственно, предусмотрена реорганизация АО «НК «КТЖ» в холдинговую структуру с корпоративным центром и дочерними компаниями по перевозкам грузов, перевозкам пассажиров и услугам МЖС.

При этом в рамках холдинговой структуры АО «НК «КТЖ» будет осуществлено перераспределение функций, активов и персонала между

оператором МЖС, операторами локальной инфраструктуры, перевозчиками, а также государственными органами, регулирующими взаимоотношения в сфере железнодорожного транспорта.

Тарифы на услуги МЖС, предоставляемые грузовым и пассажирским перевозчикам, будут регулироваться государством. Цены на услуги грузовых перевозчиков будут свободно формироваться на основе рыночного механизма спроса и предложения. Перевозчики пассажиров, независимые операторы малодетальных и вновь вводимых (или реконструируемых) объектов магистральной инфраструктуры и независимые операторы отдельных малодетальных объектов локальной инфраструктуры будут осуществлять свою деятельность на основе договоров концессии (ГЧП), после внесения соответствующих поправок в законодательство по вопросам концессии».

«Ключевая мощность» и «Целевая модель отрасли»

«Целевая модель отрасли», описание которой приведено выше, не учитывает фактор «ключевой мощности», как понятие и термин появившегося позже.

Еще в *Законе РК «О конкуренции» (от 25 декабря 2008 г. № 112-IV)* и *Предпринимательском кодексе РК (от 29 октября 2015 г. № 375-V ЗРК)* нет термина «ключевая мощность». Оно было внесено в виде *статьи 176-1 «Обеспечение равного доступа к ключевой мощности» в Предпринимательский кодекс РК Законом РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития конкуренции» от 3 января 2022 г. № 101-VII ЗРК* (см. цитаты из НПА ниже).

Из отчета Агентства по защите и развитию конкуренции РК (АЗРК РК) «О состоянии конкуренции на отдельных товарных рынках и принимаемых мерах по ограничению монополистической деятельности за 2022 год»:

«Законом от 3 января 2022 года предусматривается следующее:

1) обеспечение доступа к ключевой мощности.

В законодательстве РК отсутствовала четкая регламентация входа на соответствующий товарный рынок, которая использовалась монополистами и доминантами при отказах в реализации товара, в том числе ссылаясь на заключенные долгосрочные контракты с постоянным кругом лиц.

В связи с чем, Законом (статьи 174, 176-1 Кодекса) определены понятия ключевой мощности, критерии отнесения к ключевой мощности, а также установлен порядок равного доступа к ключевой мощности (утвержден приказом Председателя Агентства от 13 июня 2022 года № 15).

Указанные нормы в совокупности позволят обеспечить равный доступ субъектов рынка к ограниченным и капиталозатратным ресурсам доминирующих и монопольных компаний».

Статья 176-1 «Обеспечение равного доступа к ключевой мощности» Предпринимательского кодекса РК:

«1. Ключевой мощностью являются товар, объект инфраструктуры субъекта рынка, занимающего доминирующее или монопольное положение (далее – обладатель ключевой мощности), **без доступа к которым другие субъекты рынка не могут осуществлять производство и (или) реализацию товара на соответствующем или смежном товарном рынке.**

2. Товар, объект инфраструктуры субъекта рынка признаются ключевой мощностью при совокупности следующих условий:

3) наличие возможности у обладателя ключевой мощности в предоставлении доступа к соответствующему товару, объекту инфраструктуры;

4) необоснованный отказ обладателя ключевой мощности в доступе к соответствующему товару, объекту инфраструктуры будет оказывать отрицательное влияние на конкуренцию».

Подпункт 12 статьи 174 Предпринимательского кодекса РК «Злоупотребление доминирующим или монопольным положением»: «непредоставление равного доступа к ключевой мощности».

Из *«Концепции защиты и развития конкуренции в РК на 2022-2026 годы»:*

«Реализация государственной политики по защите и развитию конкуренции будет осуществляться по следующим направлениям:

1) **доступ к ключевой мощности».**

«Доступ к ключевой мощности

Важнейшей задачей является обеспечение доступа к КМ.

Примерами являются **магистральная железнодорожная сеть, кабельная канализация для связи, первичные металлы для дальнейшей переработки, морские порты, субстанции для производства лекарств, технологии производства.** Будут определены не только принципы доступа к ключевой мощности: равный доступ, открытость, платность, но и будут детализированы условия, сроки, основания отказа и прочее».

Наличие в «Целевой модели отрасли» у «сетевого» Национального перевозчика с высокой рыночной долей до 80-85% в соответствии с

опытом стран ЕС» приоритетного доступа к «ключевой мощности» в виде МЖС вступает в противоречие с идеологией этой модели.

Снова из «Программы по развитию транспортной инфраструктуры в РК на 2010-2014 годы»:

«Основным фактором сохранения и повышения эффективности железнодорожной отрасли, учитывая высокий уровень ее капиталоемкости, является экономия издержек, обеспечиваемая наличием достаточно крупной компании, способной организовать системную конкуренцию на всех сегментах рынка, осуществлять масштабные инвестиции в подвижной состав. Эффективность отрасли возможна лишь при наличии на рынке крупного перевозчика, занимающего достаточно большую долю совокупного рынка, и конкурирующего с «нишевыми» участниками рынка в каждом сегменте.

Оптимальное соотношение между «эффектом масштаба» и развитием конкуренции достигается при структуре рынка, на котором доминирует крупный перевозчик».

Однако, с появлением термина и фактора «ключевая мощность» МЖС обязана предоставлять равный доступ к своей «ключевой мощности», что ставит под сомнение модель « сетевого» крупного перевозчика.

Тем более, что это подтверждено в госполитике (см. цитаты из программных документов ниже).

*Пункт из Плана действий «Концепции развития малого и среднего предпринимательства в РК до 2030 года», в Направлении 2 «Создание стимулов для роста средних компаний», целевой индикатор 2 «Доля средних компаний в ВВП»: «Обеспечение равного, оперативного и адекватного по стоимости доступа бизнеса к **ключевым факторам производства (ключевой мощности):** земле, электроэнергии, инфраструктуре и сырью», ежегодно, информация в Администрацию Президента РК.*

Из Плана действий «Концепции защиты и развития конкуренции в РК на 2022-2026 годы»:

«Направление 1. Доступ к ключевой мощности

Мероприятие 6. Обеспечение недискриминационного доступа частным железнодорожным грузовым перевозчикам посредством внесения изменений в Правила доступа к услугам МЖС».

Участие государства в отрасли железнодорожного транспорта с точки зрения анализа и оценки состояния конкурентной среды

Методология анализа и оценки конкуренции и примеры по железнодорожной отрасли:

«Методика по проведению анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке», утвержденная приказом Министра национальной экономики РК от 30 ноября 2015 года №741» и пришедшая ей на смену «Методика по проведению анализа состояния конкуренции на товарных рынках», утвержденная приказом Председателя Агентства по защите и развитию конкуренции РК от 3 мая 2022 года №13.

Для анализа и оценки состояния конкурентной среды существуют «Отчеты о состоянии конкуренции на отдельных товарных рынках и принимаемых мерах по ограничению монополистической деятельности» за соответствующие годы. Разрабатываются Агентства по защите и развитию конкуренции РК, и ранее до 2020 г. – Министерством национальной экономики РК, в соответствии с подпунктом 26 ст. 90-6 «Предпринимательского кодекса РК».

Существуют следующие прецеденты проведения подобных анализов в отрасли железнодорожного транспорта:

- на рынке услуг подачи-уборки вагонов к фронтам погрузки и выгрузки локомотивом в географических границах города Астаны (2016 г.);
- на рынках услуг оператора крытых вагонов и платформ, услуг по предоставлению в аренду железнодорожного грузового подвижного состава (2016 г.);
- на рынке услуг по текущему отцепочному ремонту и экипировке водой и твердым топливом (2017 г.);
- **на рынке услуг по перевозке грузов железнодорожным транспортом по Республике Казахстан за период 2016, 2017 годов (2018 г.);**
- **на рынке услуг по перевозке грузов железнодорожным транспортом (2019 г.);**
- на рынке услуг пассажирских перевозок железнодорожным транспортом (2019 г.);
- на рынке услуг пассажирских перевозок железнодорожным транспортом (2020 г.);
- на рынке услуг перевозок железнодорожным транспортом (2021 г.);
- **на рынке услуг железнодорожных грузовых перевозок (2022 г., внеплановый анализ);**
- на рынках услуг ремонта вагонов, сервисного и технического обслуживания локомотивов по Республике Казахстан (2022 г.);

- **на рынке оперирования вагонами-зерновозами (2023 г., внеплановый анализ).**

Еще в «Отчете о состоянии конкуренции на отдельных товарных рынках и принимаемых мерах по ограничению монополистической деятельности за 2019 год», Агентства по защите и развитию конкуренции РК было указано следующее:

«В отчетном году в рамках реализации *предвыборной программы Президента РК «Благополучие для всех! Преемственность. Справедливость. Прогресс» и предложений, полученных в ходе общенациональной акции «Бирге», утвержденной Указом Президента РК от 19 июня 2019 года № 27, антимонопольным органом проведен анализ ситуации на ключевых товарных рынках.*

До проведения анализа выработаны новые подходы к отбору и анализу товарных рынков, учитывающие в том числе передовой международный мировой опыт.

На первом этапе были сформированы критерии отбора товарных рынков для анализа: 1) вклад отрасли в ВВП страны; 2) уровень концентрации рынка (свыше 50% доля производства, реализации товаров 3-4 крупных субъектов рынка); 3) превышение цен над уровнем инфляции; 4) наличие мультипликативного эффекта и социальная значимость рынка; 5) жалобы на субъектов рынка.

С учетом указанных критериев осуществлен отбор 20 ключевых товарных рынков, **включая грузовые и пассажирские железнодорожные перевозки.**

По результатам анализа рабочими группами при антимонопольном органе (сформированы по отраслевому принципу, с участием субъектов рынка, государственных органов, НПП «Атамекен» и экспертов) определены основные искажения конкуренции на товарных рынках (высокий уровень концентрации рынков и государственного участия; избыточное государственное регулирование; ценовое регулирование; ориентация мер господдержки на субъектов крупного бизнеса; несменяемость поставщиков услуг; ограниченность ресурсов), в том числе для **грузовых и пассажирских железнодорожных перевозок – высокий уровень государственного участия, высокий уровень концентрации рынков, избыточное государственное регулирование, избыточное ценовое регулирование.**

По результатам анализа выработан ряд общих основных рекомендаций (более детально описаны по каждому товарному рынку отдельно).

Рекомендации по развитию конкуренции, выработанные по результатам анализа ситуации на ключевых товарных рынках, сформулированы в виде конкретных мероприятий Дорожной карты, которая в настоящий момент находится на исполнении».

Сам проект *«Дорожной карты (детального плана) по развитию конкуренции на ключевых товарных рынках РК»* по отрасли железнодорожного транспорта содержал следующие пункты:

- 46. Определение порядка технологического взаимодействия участников перевозочного процесса в условиях множества перевозчиков.
- **47. Обеспечение недискриминационного и прозрачного доступа к магистральным железнодорожным сетям (МЖС) для альтернативных перевозчиков, в том числе:**
 - исключение ограничения очередности предоставления перевозчикам доступа на МЖС (наличие долгосрочных договоров, интенсивности использования пропускной способности и т.д.);
 - исключение дублирования требований, предъявляемых при получении разрешительных документов.
- 48. Исключение внесения предоплаты услуг МЖС.
- 49. Определение порядка использования централизованной автоматизированной системы информационного обеспечения управлением перевозок.
- **50. Проработка вопроса разработки новой модели рынка железнодорожных перевозок, учитывающей создание конкурентного рынка частных перевозчиков.**
- **51. Проработка вопроса разделения функций оператора магистральной железнодорожной сети (МЖС) и перевозочной деятельности путем выделения из состава АО «НК КТЖ» отдельного оператора инфраструктуры, оказывающей услуги МЖС.**
- 52. Выработка предложений в законодательство на основе проведения анализа тестового режима доступа частных перевозчиков к услугам магистральной железнодорожной сети.
- **53. Проработка вопроса поэтапной передачи дочерних компаний АО «НК КТЖ» и их активов в конкурентную среду».**

Предложения по участию государства в отрасли железнодорожного транспорта

Для устранения противоречий и дисбаланса отраслевой и конкурентной политик необходимо осуществить следующие действия.

Реализацию пункта 14 *«Разработка и утверждение дорожных карт по развитию конкуренции в курируемых отраслях по результатам анализа состояния конкуренции на соответствующих товарных рынках, проведенных антимонопольным органом»* плана действий *«Концепции*

защиты и развития конкуренции в РК на 2022-2026 годы», с исполнителями в лице отраслевых центральных госорганов и Агентства по защите и развитию конкуренции РК, также указать, как отдельное мероприятие в планах действий отраслевых концепций, для внесения данного элемента конкурентной политики в реализацию госполитики в отраслях (отраслевых политик). После принятия «Национального плана развития РК до 2029 года» в 2024 году отраслевые концепции подлежат изменению, хотя бы для приведения целевых индикаторов в них в соответствии с ключевыми национальными индикаторами из данного документа.

Для усиления этого также предлагается **создать отраслевую подгруппу по железнодорожному транспорту** либо по транспорту в целом в *«Совете по барьерам при Агентстве по защите и развитию конкуренции РК»*, что предусмотрено *пунктом 14 положения о совете*. Наличие отраслевой подгруппы в *«Совете по барьерам»* позволит на высоком уровне системы госуправления рассмотреть административные, экономические и иные барьеры в отрасли железнодорожного транспорта, с возможным дальнейшим их включением в *«Карту барьеров»*, предусматривающую описание барьера, мероприятий по его устранению, сроки исполнения.

Глава 2. «Что хорошо для КТЖ...»

«Что хорошо для Дженерал Моторс, хорошо для страны», – сказал в 1952 году президент этой компании Чарльз Уилсон на сенатских слушаниях по утверждению его в должности министра обороны. Фраза понравилась законодателям и стала классикой американской афористики.

Такая аналогия не является прямой в отношении КТЖ, но по сути, близка к правде.

КТЖ в Казахстане – это больше, чем национальная компания. Уступая «КазМунайГазу» по объему выручки, а «Казакхтелекому» по уровню применяемых технологий, КТЖ, имеет, пожалуй, больший вес как в экономике – по представленности в регионах, по уровню занятости, по ее роли в экспорте товаров, так и по влиянию на госполитику и реализацию госполитики в своей отрасли.

Уже не первый год ведутся экспертные и публичные обсуждения о будущем КТЖ, учитывая и ее стратегическую роль в транспортной инфраструктуре, и монопольное положение в пассажирских и грузовых железнодорожных перевозках, и исключительную позицию в растущем транзите, который является уже не только, внешнеэкономическим, но и внешнеполитическим фактором.

Ниже рассмотрены отдельные аспекты деятельности КТЖ, с некоторыми комментариями.

КТЖ не является корпоративным центром своей Группы

Согласно ст. 5 «Цели и деятельности КТЖ» *Устава АО «НК «КТЖ»*, утвержденного решением Единственного акционера АО «НК «КТЖ» от 27 мая 2022 г. (протокол №29/22), КТЖ осуществляет 48 видов деятельности. Из них только 3 вида деятельности характеризуют КТЖ как корпоративный центр своей Группы:

«45) управление дочерними и иными аффилированными организациями в рамках реализации стратегических направлений развития группы компаний КТЖ;

47) деятельность в области бухгалтерского и налогового учета для группы компаний КТЖ;

48) оформление трудовых отношений с работниками дочерних организаций».

Большинство видов деятельности по *Уставу КТЖ* в той или иной степени относятся к профилю «Национального оператора инфраструктуры» (НОИ),

осуществляющего, согласно *пункту 64-2 «Статьи 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе» Закона РК «О железнодорожном транспорте», «эксплуатацию, содержание, модернизацию, строительство магистральной железнодорожной сети и оказывающее услуги магистральной железнодорожной сети, а также осуществляющее первоочередное обеспечение воинских перевозок».*

Какие виды деятельности и функции относятся к профилю корпоративного центра?

В 2008 году одна из ведущих международных аудиторских и консалтинговых компаний KPMG провела в России исследование роли корпоративного центра в процессе управления компанией (*источник: «Роль корпоративного центра в российских холдингах», результаты исследования KPMG).*

«Исследование проводилось методом анкетирования, и в нем приняло участие 49 компаний холдингового типа, в том числе 25 холдингов с численностью до 10 тыс. чел., 17 холдингов – от 10 до 100 тыс. и 7 холдингов – свыше 100 тыс.».

«Приоритетными областями при построении эффективного холдинга респонденты назвали:

- повышение корпоративным центром стоимости холдинга (74% респондентов);
- **разделение функций между корпоративным центром и бизнес-единицами (49%);**
- контроль над деятельностью бизнес-единиц (40%);
- привлечение и перераспределение денежных средств внутри холдинга (21%);
- **показатели, отражающие полномочия бизнес-единиц (9%).**

Само же разделение функций между корпоративным центром и бизнес-единицами в большей степени актуально для диверсифицированных холдингов – 67% из них указали его наиболее приоритетной областью. Причиной этому может служить тот факт, что разнородность бизнес-единиц требует индивидуального подхода со стороны корпоративного центра, что делает четкость и прозрачность разделения функций необходимым условием эффективной деятельности диверсифицированных холдингов.

Значимость последней в списке области не стоит преуменьшать. Разработка показателей, отражающих полномочия бизнес-единиц осуществляются параллельно или сразу после разделения полномочий и ответственности между корпоративным центром и бизнес-единицами. **Важно «очистить»**

показатели бизнес-единиц от влияния корпоративного центра с тем, чтобы соблюдался основной принцип оценки, согласно которому бизнес-единицы должны отвечать только за те показатели, на которые они могут повлиять».

«По мнению респондентов существует следующая степень централизации функций в корпоративном центре (указаны первые пятнадцать):

- взаимодействие с инвесторами и акционерами (98%);
- стратегическое планирование (96%);
- связи с общественностью (91%);
- взаимодействие с государственными органами (89%);
- организационное развитие (89%);
- слияния и поглощения (85%);
- юридическое обеспечение (74%);
- бюджетное планирование и контроль (72%);
- экономическая безопасность бизнес-единиц (70%);
- управление денежными потоками холдинга (68%);
- управление персоналом бизнес-единиц (64%);
- управление ИТ (63%);
- стимулирование горизонтальных связей между бизнес-единицами (62%);
- внутренний аудит (60%);
- бухгалтерский учет для бизнес-единиц (59%)».

«В рамках исследования рассматривалось три уровня проблемных областей:

- проблемные области в корпоративном центре;
- **проблемные области во взаимодействии корпоративного центра и бизнес-единиц;**
- проблемные области управления в бизнес-единицах.

Длительная процедура выработки решений и трудности в поиске и найме квалифицированных менеджеров – наиболее актуальные проблемы в корпоративном центре. **Взаимодействие корпоративного центра и бизнес-единиц чаще всего сопровождается трудностями в четком разграничении полномочий и ответственности между ними.** Основной проблемой управления в бизнес-единицах является поиск и найм квалифицированных менеджеров.

Наличие четких и прозрачных «правил игры» является важнейшим атрибутом эффективного холдинга. Отсутствие четкого распределения полномочий и ответственности внутри группы, как правило, приводит к бессистемному вмешательству корпоративного центра в деятельность

бизнес-единиц, дублированию функций и нечеткой персонификации ответственности за принимаемые решения. Интересно, что трудности в разграничении полномочий одинаково актуальны как для крупных, так и для средних холдингов.

Не менее актуальными являются трудности в разработке эффективной системы ключевых показателей деятельности. На значимость этой проблемной области указали 53% респондентов. **Распределение полномочий и ответственности между корпоративным центром и бизнес-единицами должно найти свое отражение в системе ключевых показателей деятельности, используемых при планировании и оценке деятельности бизнес-единиц. Важно, чтобы бизнес-единицы отвечали только за те показатели, на которые они могут оказывать реальное влияние.** Система ключевых показателей деятельности должна позволить связать в единую систему стратегические цели, финансовые планы, контроль их исполнения и оценку деятельности бизнес-единиц. Несоответствие показателей полномочиям и ответственности оказывает демотивирующее воздействие на руководителей бизнес-единиц и может стать серьезным препятствием для достижения стратегических целей.

Серьезные трудности в адаптации решений корпоративного центра к различным бизнес-единицам испытывают 53% респондентов. Ускоренный процесс образования многих холдингов часто приводил к тому, что под управлением одного корпоративного центра оказывались бизнес-единицы, разнородные с точки зрения систем управления, уровня автоматизации, квалификации топ-менеджеров и так далее. Такая структура холдинга обуславливает необходимость адаптации решений корпоративного центра к каждой бизнес-единице, что негативно сказывается на трудоемкости и скорости принятия управленческих решений. Процесс унификации систем управления бизнес-единиц – одна из важнейших задач российских холдингов, решение которой займет не один год».

Исходя из вышеуказанного исследования KPMG, разделение функций между корпоративным центром и бизнес-единицами, в данном случае, «Национальным оператором инфраструктуры» и МЖС, остается для КТЖ **приоритетной областью для построения эффективной группы компаний.**

А взаимодействие между корпоративным центром в лице КТЖ, точнее части компании, и дочерними компаниями, такими как «КТЖ-ГП» остается **проблемной областью для КТЖ как группы компаний, с одной стороны, и как игрока на рынке железнодорожных перевозок, с другой.**

Варианты выделения или в более правильной формулировке «отделения» **НОИ и МЖС из состава КТЖ как компании или КТЖ как группы компаний** рассмотрены ниже.

Пока же, сравнивая несколько национальных компаний, осуществляющих свою деятельность именно как группа компаний, можно сказать, что наиболее в полной мере примером выделения отдельного корпоративного центра является АО «НК «КазМунайГаз».

Сопоставимый пример АО «НК «КазМунайГаз», как корпоративного центра в своей группе

Из Устава АО «НК «КазМунайГаз», утвержденного решением Общего собрания акционеров АО «НК «КазМунайГаз» от 30 мая 2023 г. (протокол №2/2023):

«Статья 5. Цель и предмет деятельности КМГ

14. Предметом деятельности КМГ являются:

- 1) участие в разработке и реализации единой государственной политики в нефтегазовой отрасли;
- 3) участие в разработке стратегии использования, воспроизводства и дальнейшего увеличения ресурсов нефти и газа;
- 5) участие в подготовке ежегодных отчетов Правительству Республики Казахстан о ходе выполнения соответствующих контрактов на проведение нефтяных операций;
- 9) корпоративное управление и мониторинг по вопросам осуществления организациями, пакеты акций/доли участия в которых прямо или косвенно принадлежат КМГ, разведки, разработки, добычи, услуг для проведения нефтяных операций, переработки, нефтехимии, реализации, транспортировки углеводородов, проектированию, строительству, эксплуатации нефтегазопроводов и нефтегазопромысловой инфраструктуры;
- 25) организация финансирования проектов, связанных с деятельностью КМГ;
- 26) предоставление организациям, входящим в группу Фонда, кредитов (займов) в денежной форме на условиях платности, срочности и возвратности;
- 29) участие в разработке, реализации и выполнении программных документов страны в нефтегазовом секторе и нефтехимии;
- 30) по поручению государственного органа, осуществляющего руководство и управление в сфере нефтегазовой промышленности, выполнение функций его рабочего органа, а также представление интересов и защита интересов государства в нефтегазовой отрасли;
- 39) осуществление деятельности прочих головных компаний в отношении организаций КМГ, включая вопросы организации транспортировки,

переработки и реализации нефти, газа и продуктов их переработки, на экспорт и внутренний рынок;

40) осуществление деятельности по вопросам управления финансами и организацией бухгалтерского учета, налогового учета и налогового планирования в отношении дочерних организаций КМГ».

Какие виды деятельности из Устава КТЖ теоретически можно отдать в аутсорсинг?

При первом приближении большинство видов деятельности из *Устава КТЖ*, не относящиеся к профилю корпоративного центра, условно можно передать в аутсорсинг или в конкурентную среду.

В таблице 1 приведены виды деятельности из *Устава КТЖ*, рассмотренные в данном случае как функции, которые относятся исключительно как относящиеся к текущей деятельности КТЖ как компании, и те из них, которые потенциально могут быть переданы в аутсорсинг или в конкурентную среду (выделены в таблице шрифтом **Bold**). Данное разделение носит приблизительный характер, сформировано авторами исследования и не претендует на полное экспертное мнение.

Таблица 1. Виды деятельности / функции из Устава КТЖ, которые условно могут быть переданы в аутсорсинг

Функции сети ж/д инфраструктуры, в т.ч. которые можно передать в аутсорсинг	Функции осуществления пассажирских и грузовых перевозок, в т.ч. которые можно передать в аутсорсинг	Вспомогательные функции в ж/д транспорте, в т.ч. которые можно передать в аутсорсинг
1) осуществление строительства, содержания и модернизации магистральной железнодорожной сети по программе, утвержденной Правительством Республики Казахстан;	2) управление перевозочным процессом;	4) ремонт железнодорожного подвижного состава, в том числе специальных контейнеров, применяемых для перевозок опасных грузов;
3) оказание услуг магистральной железнодорожной сети;	5) удовлетворение потребностей грузоотправителей, грузополучателей в перевозках, обеспечение сохранности перевозимых грузов и своевременной доставки их в пункты назначения;	8) экспорт (импорт) продукции, услуг, технологически связанных с осуществляемыми КТЖ в области железнодорожного транспорта;
9) планомерное и комплексное развитие инфраструктуры магистральной железнодорожной сети;	6) организация системы прямых и смешанных сообщений с участием различных видов транспорта;	11) оказание информационно-справочных услуг по предоставляемым КТЖ услугам;
10) содержание в исправной состоянии сооружений, устройств и технических средств, находящихся на праве собственности КТЖ;	7) осуществление мероприятий по наиболее полному использованию перевозочного потенциала Республики Казахстан;	12) деятельность по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров КТЖ в сфере железнодорожного

		транспорта;
18) предоставление услуг пожарной, восстановительной техники и работы крана на объектах железнодорожной инфраструктуры для сторонних организаций в случае отсутствия альтернативных поставщиков услуг;		13) участие в развитии импортозамещающих производств для нужд железнодорожного транспорта;
19) предоставление услуг по сварке длинномерных бесстыковых рельсовых плетей для сторонних организаций в случае отсутствия альтернативных поставщиков услуг;		14) передача в имущественный наем (аренду) имущества, не используемого при предоставлении регулируемых услуг;
20) предоставление услуг по монтажу, ремонту и обслуживанию локомотивных радиостанций, приборов безопасности автоматизированных локомотивных сигнализаций и радиосвязи, устройств контроля бдительности машиниста;		15) передача в имущественный наем (аренду) объектов интеллектуальной собственности (товарных знаков, объектов авторского права, программного обеспечения, результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, нормативно-технической документации) в сфере железнодорожного транспорта;
21) предоставление услуг сторонним организациям по проверке участков железнодорожных путей диагностической техникой в случае отсутствия альтернативных поставщиков услуг;		16) реализация лома и отходов цветных и черных металлов, образующихся в результате деятельности КТЖ;
24) ответственное хранение товарно-материальных ценностей для нужд оператора магистральной железнодорожной сети от поставщиков;		17) передача и распределение электрической и тепловой энергии;
25) техническое обслуживание и ремонт устройств сигнализации, централизации, блокировки железнодорожного транспорта КТЖ;		22) предоставление во временное пользование имущества (помещений);
27) предоставление услуг путевой техники (специального подвижного состава);		23) услуги по телефонной и телеграфной связи по сетям, принадлежащим КТЖ;
29) текущее содержание железнодорожного пути и стрелочных переводов для сторонних организаций;		26) предоставление в пользование каналов связи, принадлежащих КТЖ;
32) оказание услуг подъездных путей;		28) предоставление для сторонних организаций услуг по электроснабжению (отпуску электроэнергии);
33) проведение текущего отцепочного ремонта железнодорожного подвижного состава для сторонних		34) предоставление образовательных услуг для сторонних организаций и физических лиц по профилю

организаций;		деятельности КТЖ;
36) обеспечение электробезопасности при провозе негабаритного груза автомобильным транспортом через переезды на электрифицированных участках железнодорожной магистральной сети, находящихся непосредственно в собственности КТЖ;		35) реализация товарно-материальных ценностей: бытового угля, форменной, специальной одежды для работников КТЖ, и топливных, строительных шпал, негодных для дальнейшего использования в укладке пути КТЖ;
38) отключение, заземление, монтаж и демонтаж контактной сети с обеспечением электробезопасности для проведения работ по строительству и капитальному ремонту объектов сторонних организаций, исключая проведение работ по строительству и капитальному ремонту объектов сторонних организаций КТЖ;		37) обслуживание устройств электроснабжения сторонних железнодорожных участков;
46) строительство железных дорог;		39) передача в аренду служебно-технических помещений на железнодорожных вокзалах, находящихся непосредственно в собственности КТЖ;
		40) предоставление доступа к помещениям общего пользования на железнодорожных вокзалах, находящихся непосредственно в собственности КТЖ;
		41) оказание справочно-информационных услуг на железнодорожных вокзалах, предоставляемых с помощью информационного оборудования (информационные стенды, табло, средства звукового оповещения), находящихся непосредственно в собственности КТЖ;
		42) ликвидация последствий аварийных ситуаций на магистральной железнодорожной сети;
		43) предоставление в аренду работникам группы компаний КТЖ и сторонним физическим лицам и юридическим лицам жилых комнат общежитий с инвентарем, находящихся непосредственно в собственности КТЖ;
		44) реализация неликвидных товарно-материальных ценностей;

Источник: предположения авторов исследования на основе Устава КТЖ

Таким образом, к видам деятельности / функциям, относящимся исключительно к текущей деятельности КТЖ, как компании, в ее современном формате, относятся следующие:

1) осуществление строительства, содержания и модернизации магистральной железнодорожной сети по программе, утвержденной Правительством Республики Казахстан;

3) оказание услуг магистральной железнодорожной сети;

9) планомерное и комплексное развитие инфраструктуры магистральной железнодорожной сети;

29) текущее содержание железнодорожного пути и стрелочных переводов для сторонних организаций;

33) проведение текущего отцепочного ремонта железнодорожного подвижного состава для сторонних организаций;

36) обеспечение электробезопасности при провозе негабаритного груза автомобильным транспортом через переезды на электрифицированных участках железнодорожной магистральной сети, находящихся непосредственно в собственности КТЖ;

38) отключение, заземление, монтаж и демонтаж контактной сети с обеспечением электробезопасности для проведения работ по строительству и капитальному ремонту объектов сторонних организаций, исключая проведение работ по строительству и капитальному ремонту объектов сторонних организаций КТЖ;

42) ликвидация последствий аварийных ситуаций на магистральной железнодорожной сети;

46) строительство железных дорог.

Проблематика отделения железнодорожной инфраструктуры из Группы КТЖ

Согласно пункту 2 статьи 1 «Юридический статус КТЖ» *Устава АО «НК «КТЖ», утвержденного решением Единственного акционера АО «НК «КТЖ» от 27 мая 2022 г. (протокол №29/22)*, КТЖ является правопреемником:

«1) Республиканского государственного предприятия «Қазақстан темір жолы» Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан (свидетельство о регистрации №7140-1901-ГП от 6 апреля 2001 года);

- 2) **Дочернего государственного предприятия «Инфраструктура» Республиканского государственного предприятия «Қазақстан темір жолы» Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан (свидетельство о регистрации №10893-1901-ГП от 23 ноября 2001 года);**
- 3) Дочернего государственного предприятия «Локомотив» Республиканского государственного предприятия «Қазақстан темір жолы» Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан (свидетельство о регистрации №-10885-ГП от 23 ноября 2001 года);
- 4) Дочернего государственного предприятия «Первая государственная компания по управлению вагонным парком» Республиканского государственного предприятия «Қазақстан темір жолы» Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан (свидетельство о регистрации №10756-1901-ГП от 1 ноября 2001 года);
- 5) Дочернего государственного предприятия «Вторая государственная компания по управлению вагонным парком» Республиканского государственного предприятия «Қазақстан темір жолы» Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан (свидетельство о регистрации №10817-1901-ГП от 14 ноября 2001 года);
- 6) Дочернего государственного предприятия «Третья государственная компания по управлению вагонным парком» Республиканского государственного предприятия «Қазақстан темір жолы» Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан (свидетельство о регистрации №10816-1901-ГП от 14 ноября 2001 года);
- 7) Дочернего государственного предприятия «Грузовые перевозки» Республиканского государственного предприятия «Қазақстан темір жолы» Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан (свидетельство о регистрации №10888-1901-ГП от 23 ноября 2001 года);
- 8) Дочернего государственного предприятия «Дирекция по строительству и временной эксплуатации железнодорожной линии Хромтау-Алтынсарино» Республиканского государственного предприятия «Қазақстан темір жолы» Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан (свидетельство о регистрации №11252-1901-ГП от 31 января 2002 года)».

Как видно, на первых этапах реформирования железной дороги в Казахстане железнодорожная инфраструктура была отдельным юридическим лицом в организационно-правовой форме РГП.

Согласно пункта 5 статьи 18 «Назначение предприятий на праве хозяйственного ведения» Закона РК от 4 мая 2001 г. №185 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента РК, имеющий силу Закона, «О государственном предприятии», «государственные предприятия на праве

хозяйственного ведения могут создаваться (а ранее созданные – действовать) в следующих сферах деятельности»: «осуществление хозяйственной деятельности в области энерго-, водо-, и теплоснабжения, **магистрального транспорта**, связи, коммуникаций, коммунального и жилищного хозяйства и других систем жизнеобеспечения республиканской и местной инфраструктур, которые в силу своего естественного монопольного положения и социально-экономической значимости требуют прямого государственного управления».

Однако, в статье 134 «Назначение деятельности государственных предприятий» Закона РК от 1 марта 2011 г. № 413-IV «О государственном имуществе» упоминание о «магистральном транспорте» уже отсутствует.

Таблица 2. Основные средства (из Примечаний к консолидированной финансовой отчетности за год, закончившийся 31 декабря 2022 г., годового отчета КТЖ за 2022 г.), млн тенге

	Балансовая стоимость на 31 декабря 2022 г.	Доля отдельных групп основных средств, %
Инфраструктура железнодорожных путей	1 291 479	39,84
Здания и сооружения	295 342	9,11
Машины и оборудование	245 620	7,58
Транспортные средства	1 267 851	39,11
Земля	3 959	0,12
Прочие	10 937	0,34
Незавершенное строительство	126 317	3,90
Итого	3 241 505	

Источник: годовой отчет АО «НК КТЖ» за 2022 г.

Как видно из таблицы 2, в структуре основных средств КТЖ доля железнодорожной инфраструктуры составляет как минимум 60+%, так как в группу основных средств «Транспортные средства» входят также маневренные локомотивы и другая транспортная техника, используемая для оказания услуг МЖС.

Предложение Министерства транспорта РК по выделению железнодорожной инфраструктуры из Группы КТЖ

Из одного из телеграм-каналов от 05.02.2025 г.:

«Минтранс предлагает срочно внести поправки в законодательство страны для повышение привлекательности КТЖ перед предстоящем в 2025 году IPO.

На днях на рассмотрение и согласование поступили предложения Министерства транспорта Республики Казахстан о внесении изменений в

законодательство для повышения инвестиционной привлекательности АО «НК «КТЖ» для вывода его на IPO.

Как известно, вывод КТЖ на IPO запланирован на 2025 год, и в этой связи, по мнению Министерства транспорта, необходимо устранить законодательные ограничения, снижающие интерес инвесторов к первичному размещению Национальной железнодорожной компании.

Какие законодательные новеллы предлагаются уполномоченным органом:

- **Закрепление за КТЖ исключительного права на обеспечение транзитных перевозок грузов по территории РК.**
- **Полное снятие законодательных ограничений на размер пакета акций Национальной железнодорожной компании, разрешенного к размещению (продаже) на фондовом рынке.** Сейчас действует законодательное ограничение – не более 10% -1 акция компании.
- **Деконсолидация долга КТЖ путем создания совместного предприятия (СП) Самрук-Казына и КТЖ** для привлечения инвестиций (в том числе кредитного (долгового) финансирования), строительства новых железнодорожных линий и передача их в управление КТЖ.

Предложения направлены на имя Премьер-министра РК О.А. Бектенова и Министерством предлагается их рассмотреть в рамках одного из законопроектов, уже находящихся в Мажилисе, то есть в срочном порядке».

Предложение «Аналитического исследовательского центра развития конкуренции» (ARCCD) АЗРК РК по выделению железнодорожной инфраструктуры из Группы КТЖ

В 2024 г. «Аналитический исследовательский центр развития конкуренции» (ARCCD) АЗРК РК провел исследование «Анализ рынка железнодорожных грузоперевозок», в рамках которого были рассмотрены четыре сценария трансформации рынка железнодорожных грузоперевозок:

- сохранение статуса-кво;
- незамедлительная передача услуг МЖС в МТ РК;
- выделение НОИ (Национального оператора инфраструктуры) в отдельное юридическое лицо (т.н. переходный этап);
- либерализация тарифов без выделения НОИ и (или) передачи.

Данный анализ сопровождается рекомендациями следующего характера:

«С точки зрения решения актуальных для рынка ж/д грузоперевозок проблем, **наиболее «инвазивный» вариант – выделение НОИ и последующая передача его под управление МТ РК – является наиболее привлекательным:** при текущем балансе убытков/прибылей ГП и МЖС подотчетный НОИ может производить существенные капитальные затраты

на ремонт и модернизацию инфраструктуры. При этом **рекомендуется передать МТ РК не только МЖС, но и часть текущей задолженности КТЖ.** Это поможет «сгладить» ценовой эффект от ребалансировки отрасли, а также повысить оценочную стоимость ТЛК в случае возможной приватизации.

Если исходить из соображений сохранения текущего уровня цен в среднесрочном периоде, то наиболее приемлемыми мерами, на наш взгляд, будет ужесточение антимонопольного контроля за ГЛ (группой лиц) «КТЖ» в части доступа к МЖС. Кроме того, предлагается установить КРІ для «КТЖ» с целью приоритизировать развитие МЖС».

Предложение авторов данного исследования

В целом поддерживая позицию «Аналитического исследовательского центра развития конкуренции» (ARCCD) АЗРК РК, авторы исследования предлагают **вывести «Национального оператора инфраструктуры» и МЖС, с частью задолженности КТЖ, в республиканское госпредприятие (РГП),** относящееся и подчиненное уполномоченному госоргану – Министерству транспорта РК.

Это позволит **сохранить МЖС как стратегический актив страны в государственной собственности,** что соответствует *статье 5 Закона РК «О железнодорожном транспорте».*

При этом **строительство, ремонт и содержание МЖС могло бы осуществляться в рамках бюджетных программ Министерства транспорта РК.** На финансировании МЖС из госбюджета уже долгое время настаивают отраслевые эксперты и даже сама компания КТЖ. Кроме того, финансирование строительства, ремонт и содержание МЖС в рамках бюджетных программ делает этот процесс, при должном контроле, как ни странно, более прозрачным, чем в форматах квазигосударственной или частной (частично или полностью) компании.

Касательно предложения о создании СП, обладающим правом владения железнодорожными путями, имеющими признаки МЖС, с участием ФНБ «Самрук-Казына» и КТЖ, авторы исследования находят здесь риски и, как минимум, одно противоречие.

В вероятном сценарии выхода на IPO или продажи части акций стратегическому инвестору самого ФНБ «Самрук-Казына», и выхода на IPO КТЖ, **в совете директоров СП одновременно будут присутствовать минимум четыре группы акционеров.**

В этом сценарии **сможет ли данное СП осуществлять свою деятельность в рамках реализации госполитики, а не преследовать интересы стратегических, но все же частных акционеров / инвесторов?** Не станут

ли попытки разных групп влияния в совете директоров СП преследовать свои интересы препятствием для операционной деятельности МЖС?

Противоречие же, лежащее на поверхности, выражается в том, что в будущем **частично или полностью частная компания (СП и / или КТЖ) будет обладать абсолютной монополией на проведение и / или организацию транзитных перевозок.** И в настоящее время, и в средне- и долгосрочном периоде транзитные перевозки через территорию Казахстана, помимо экономического аспекта, являются и будут являться **важнейшим приоритетом внешней политики страны.** А в случае реализации вышеуказанного сценария, **инструментом реализации этого приоритета и госполитики будет являться частично или полностью частная компания.**

Наконец, возникает и вопрос с точки зрения рыночной экономики: **«Почему частично или полностью частная компания может обладать абсолютной монополией на проведение и / или организацию транзитных перевозок?»** Которые, при всем своем стратегическом значении одновременно являются одним их сегментов рынка грузовых железнодорожных перевозок в Казахстане.

Здесь также можно вернуться к проблематике «ключевой мощности», затронутой в главе 1.

Статья 176-1 «Обеспечение равного доступа к ключевой мощности» Предпринимательского кодекса РК:

«3. Обладатели ключевой мощности обязаны предоставлять равный доступ к ключевой мощности другим субъектам рынка в соответствии с правилами равного доступа к ключевой мощности, утверждаемыми антимонопольным органом, за исключением случая, когда иной порядок доступа к соответствующей ключевой мощности регламентирован законодательством Республики Казахстан.

4. Равный доступ к ключевой мощности предоставляется на рыночных условиях.

5. Требования, указанные в пункте 3 настоящей статьи, не распространяются на обладателей ключевой мощности в объеме, используемом для собственных нужд и (или) потребителями, входящими с ними в одну группу лиц, без цели дальнейшей перепродажи.

Положение части первой настоящего пункта не распространяется на субъектов квазигосударственного сектора».

Из «Концепции защиты и развития конкуренции в РК на 2022-2026 годы»:

«Реализация государственной политики по защите и развитию конкуренции будет осуществляться по следующим направлениям:

- 1) доступ к ключевой мощности;
- 2) сокращение административных и экономических барьеров входа на товарные рынки;
- 3) обеспечение равного доступа субъектов предпринимательства к мерам государственной поддержки;
- 4) сокращение доли субъектов рынка с государственным участием (разгосударствление экономики);
- 5) совершенствование механизмов защиты и развития конкуренции.
- 6) устранение издержек и барьеров переключения».

«Доступ к ключевой мощности

Важнейшей задачей является обеспечение доступа к КМ.

Примерами являются магистральная железнодорожная сеть, кабельная канализация для связи, первичные металлы для дальнейшей переработки, морские порты, субстанции для производства лекарств, технологии производства. Будут определены не только принципы доступа к ключевой мощности: равный доступ, открытость, платность, но и будут детализированы условия, сроки, основания отказа и прочее».

Из плана действий «Концепции защиты и развития конкуренции в РК на 2022-2026 годы»:

«Направление 1. Доступ к ключевой мощности

Мероприятие 6. Обеспечение недискриминационного доступа частным железнодорожным грузовым перевозчикам посредством внесения изменений в Правила доступа к услугам МЖС.

Мероприятие 7. Обеспечение равного доступа частных железнодорожных грузовых перевозчиков к информационным системам оператора инфраструктуры».

Пункт из плана действий «Концепции развития малого и среднего предпринимательства в РК до 2030 года», в Направлении 2 «Создание стимулов для роста средних компаний», целевой индикатор 2 «Доля средних компаний в ВВП»: «Обеспечение равного, оперативного и адекватного по стоимости доступа бизнеса к **ключевым факторам производства (ключевой мощности):** земле, электроэнергии, инфраструктуре и сырью», ежегодно, информация в Администрацию Президента РК.

Предлагается, при любом варианте отделения МЖС из КТЖ, и даже до выведения ее в отдельное юридическое лицо, признать МЖС «ключевой мощностью» и внести ее в данном качестве в *«Правила равного доступа к ключевой мощности»* и в *«Перечень обладателей ключевой мощности»*.

В случае выделения НОИ и МЖС в РГП, относящееся и подчиненное Министерству транспорта РК, оно, как уполномоченный центральный госорган в сфере транспорта должно быть в равной степени и не на дискриминационной основе заинтересовано в развитии всех участников рынка транспортных услуг и перевозочного процесса, независимо от формы собственности и аффилированности.

КТЖ же, являясь единой группой компаний (*«группой лиц»*, согласно *статье 165 Предпринимательского кодекса РК*), связанной общими производственными и финансовыми КРІ, не может себе позволить этого, не взирая на персональный состав руководства, а следуя логике рыночного игрока и законам рынка.

Предлагается внести пункт по отделению НОИ и МЖС в РГП, относящееся и подчиненное Министерству транспорта РК, в *«Концепцию развития железнодорожного транспорта РК до 2029 года»* и будущую *Дорожную карту Министерства транспорта РК по развитию конкуренции*.

Глава 3. Грузовые железнодорожные перевозки в региональном развитии

Сравнение со странами Middle Power

Говоря о развитии транзитного потенциала следует учесть, что среди стран Middle Power («средних держав») Казахстан является транзитной страной с наибольшей территорией.

А также занимает в этой группе стран 9-е место, как по длине железных дорог, так и по отношению этой длины к численности населения, назовем это «плотностью» железных дорог (*информация по другим странам взята из открытых источников*).

В то же время, Казахстан уступает как по длине железных дорог (16 тыс. км), так и по их «плотности» (0,799 км на 1000 человек) странам с большей территорией – Канаде (46 тыс. км, 1,135 км на 1000 человек), Австралии (38 тыс. км, 1,424 км на 1000 человек) и Аргентине (37 тыс. км, 0,802 км на 1000 человек).

А по «плотности» уступает как относительно большим странам – Швеции (1,221 км на 1000 человек), Финляндии (1,076 км на 1000 человек), Румынии (1,174 км на 1000 человек), так и небольшим – Чехии (0,904 км на 1000 человек), Венгрии (0,827 км на 1000 человек).

Это ведет к вопросу, не следует ли Казахстану опереться на опыт других стран Middle Power по развитию территориальной связности внутри страны?

Если же сравнить по «плотности» железных дорог регионы внутри Казахстана, можно выделить области с наименьшей «плотностью» – это Алматинская и Туркестанская области (таблица 3).

Таблица 3. Области в Казахстане по длине железных дорог и по их «плотности»

Области	Эксплуатационная длина железных дорог, км	«Плотность» железных дорог, км / 1000 чел.	«Плотность» железных дорог, км / кв. км территории
Абай	802,8	3,014	0,004
Акмолинская	1 565,8	3,323	0,011
Актюбинская	1 817,3	4,926	0,006
Алматинская	510,0	0,349	0,005
Атырауская	742,3	2,544	0,006
ВКО	424,9	1,412	0,004
Жамбылская	319,7	0,965	0,002
Жетісу	1 029,1	1,300	0,007

ЗКО	872,6	1,886	0,007
Карагандинская	1 677,0	6,797	0,007
Костанайская	1 272,2	3,479	0,006
Кызылординская	870,9	1,928	0,004
Мангистауская	1 096,6	3,102	0,007
Павлодарская	766,0	4,561	0,006
СКО	618,7	2,013	0,006
Туркестанская	548,7	0,316	0,005
Улытау	795,9	18,896	0,004

Источник: расчеты авторов по данным БНС АСПиР РК

Региональная политика

Прежде чем рассмотреть вопрос территориальной связанности регионов, с точки зрения наличия в них железных дорог и железнодорожной инфраструктуры, необходимо рассмотреть региональную политику в Казахстане в целом.

Если провести **оценку региональной политики на основе использования принципов SWOT-анализа и элементов сценарирования и форсайта**, получается несколько иная, чем обычно, картина происходящего.

Переход к сценарному управлению, по словам известного исследователя Сергея Переслегина, обусловлен следующим:

- **кризисом проектности вследствие резкого увеличения плотности проектного пространства и ожесточенной конкуренции проектов;**
- кризисом субъектности ввиду увеличения числа «игроков» на международной и внутривосточной аренах и одновременно пропорционального сокращения возможностей этих игроков;
- кризисом индустриальных форм управления.

Сценарирование предполагает определение: сценарной модели; целеполагания; рамок сценарирования; техники сценарирования; пространства сценарирования, заданного в форме матрицы сценариев; рефлексии сценарирования.

Форсайт (от англ. Foresight – предвидение), по определению «Агентства стратегических инициатив» (АСИ) – это технология, которая позволяет кругу лиц, которые участвуют в форсайте, договориться по поводу образа будущего, своих действий по поводу этого будущего, и своего желаемого будущего.

«В отличие от традиционного прогнозирования, технология форсайта является проактивной по отношению к будущим событиям. Это означает, что **авторы и участники форсайта не просто оценивают вероятности и риски возникновения тех или иных условий, а проектируют свою текущую деятельность таким образом, чтобы усилить положительные тренды и**

увеличить вероятность желаемых событий и погасить отрицательные, нежелательные тренды. Сама структура форсайта включает в себя обозначение проектов и событий, приводящих к избранной цели. При этом, в отличие от традиционных методов прогнозирования и планирования, результатом форсайт-сессии является карта будущего, то есть визуально богатое пространство, позволяющее увидеть различные способы и пути достижения желаемого результата» (из «*Методологии Rapid Foresight*» АСИ).

Отдельные элементы сценарирования и форсайта (из «Методологии Rapid Foresight» АСИ):

- **тренды, мегатренды** – существующие и зарождающиеся;
- **технологии** – поддерживающие существующие тренды или запускающие новые;
- **форматы** – технологии социального взаимодействия;
- **решения;**
- **события** – запускающие, перемалывающие или изменяющиеся скорость роста тренда;
- **политика**, легитимизирующая форматы.

Особенность такого анализа / оценки заключается в следующем.

Элементы сценарирования и форсайта условно разносятся по 4-м квадрантам: сильные стороны (Strengths), слабые стороны (Weaknesses), возможности (Opportunities), угрозы (Threats), как при классическом SWOT-анализа. Основное отличие в таком подходе в том, что **в качестве единицы анализа используются элементы сценарирования и форсайта.**

Далее элементы из разных квадрантов сопоставляются друг с другом (**S vs T, O vs W, S + O** и т.д.), образуя «новое, иное», в данном случае – **политики, стратегии, цели, задачи, решения.**

Согласно этому подходу, в частности, небольшой анализ, проведенный авторами исследования, выявил следующие элементы сценарирования и форсайта:

- **Политики:**
 - **равенство всех регионов (S)**, отраженное в «*Плане территориального развития РК до 2025 года*» как принцип «территориальной нейтральности»;
 - **отсутствие последовательной госполитики по регионам (W)**, например, разные принципы или их различное толкование (принципа «человекоцентричности») и группировка регионов (макрорегионы и четыре типа областей) в «*Плане территориального развития РК до 2025 года*» и «*Концепции*

- развития сельских территорий РК на 2023-2027 годы»,* хотя эти документы были утверждены с разницей всего в два года;
- **наличие отдельной госполитики в отношении приграничных территорий (S)**, хотя это и несколько противоречит принципу «территориальной нейтральности»;
 - **госполитика «люди к инфраструктуре» (W)**, закрывающая вопрос развития инфраструктуры на уровне районов в области и ниже, но в целом не реализовавшаяся;
 - **Форматы:**
 - **4-х уровневая система управления (S)**, хотя во многих странах Middle Power «глубина» уровней и количество субъектов управления в регионах значительно больше;
 - **наличие институтов регионального самоуправления** – маслихатов, общественных советов при госорганах (S), хотя их самостоятельность от МИО носит условный характер;
 - **концентрация госорганов на областном уровне (W)**;
 - **клановость региональных элит (T)**;
 - **Решения:**
 - **Система региональных стандартов (S)**;
 - **концентрация ресурсов в местных бюджетах на областном уровне (W)**;
 - **экономическая специализация областей / макрорегионов (W)**, определенная в «*Плане территориального развития РК до 2025 года*» и «*Национальном плане развития РК до 2029 года*»;
 - **экономическая специализация районов в области (O)**;
 - **транспортная связанность** – межрегиональная и внутрирегиональная (O).
 - **Тренды:**
 - **неравномерное экономическое развитие регионов (W)**;
 - **внутренняя миграция в города (W)**;
 - **образование «безлюдных территорий» (T)**;
 - **Технологии:**
 - **цифровизация, распространение мобильной связи и гаджетов, развитие маркетплейсов (O)**;
 - **будущее развитие малой энергетики (O)**.

В результате получается следующее сопоставление элементов SWOT-анализа (таблица 4).

Таблица 4. Сравнение элементов сценарирования и форсайта по SWOT-анализу по региональной политике в Казахстане

4-х уровневая система управления (S, формат)	концентрация госорганов на областном уровне (W, формат)
наличие институтов регионального	концентрация госорганов на областном

самоуправления – маслихатов, общественных советов при госорганах (S, формат)	уровне (W, формат)
наличие институтов регионального самоуправления – маслихатов, общественных советов при госорганах (S, формат)	клановость региональных элит (T, формат)
экономическая специализация районов в области (O, решение)	экономическая специализация областей / макрорегионов (W, решение)
Система региональных стандартов (S, решение)	неравномерное экономическое развитие регионов (W, тренд)
экономическая специализация районов в области (O, решение)	неравномерное экономическое развитие регионов (W, тренд)
транспортная связанность – межрегиональная и внутрирегиональная (O, решение)	неравномерное экономическое развитие регионов (W, тренд)
цифровизация, распространение мобильной связи и гаджетов, развитие маркетплейсов (O, технологии) + экономическая специализация районов в области (O, решение) + транспортная связанность – межрегиональная и внутрирегиональная (O, решение)	внутренняя миграция в города (W, тренд) и образование «безлюдных территорий» (T, тренд)

Источник: предположения авторов

К важным трендам и технологиям, на которые региональная политика может повлиять ничтожно мало или никак, но которые необходимо в ней учесть, можно отнести следующие.

Тренды: покрытие интернетом и онлайн-банкингом всей территории страны; завершение бума строительства автомобильных дорог; ожидание сокращения расходов государственного бюджета на инфраструктуру; развитие в недропользовании по ТПИ (твердым полезным ископаемым) бизнес-модели «юниорских» компаний, работающих по небольшим и средним месторождениям, соответственно, на уровне моногородов и районов в области.

Технологии: наличие мобильных устройств у большей части населения; развитие онлайн-торговли, в том числе через глобальные и местные интернет-платформы.

Отдельные аспекты касательно вариантов проводимой госполитики в регионах:

- область рассматривается как единый объект, без различения уровней МИО в самой области;
- отраслевые политики разрабатываются на республиканском уровне и «спускаются» в регионы в виде одинаковых для всех регионов

инструментов реализации госполитики и декомпозиции целевых индикаторов из вышестоящих документов Системы госпланирования;

- Система региональных стандартов слишком универсальна – четыре категории населенных пунктов в области, без рассмотрения региональных различий, а также того факта, что неравномерное развитие регионов происходит, в первую очередь, в самом регионе на следующих уровнях: в управлении – область vs города областного значения и районы в области, в экономическом развитии и доступности благ – областной центр vs остальная область, город vs село;
- удачные примеры реализации отраслевых кейсов в АПК и промышленности (Жамбылская, Северо-Казахстанская области, Сарань) масштабируют на всю страну, без учета региональных особенностей.

Краткое рассмотрение данных элементов сценарирования и форсайта позволяет сделать несколько общих выводов.

Бурное развитие IT- и телекоммуникационных технологий в последние годы, в том числе на достаточно приемлемом уровне в Казахстане, позволяет людям **получать информационные, банковские и государственные услуги буквально везде, в том числе, в сельской местности.**

Будущее развитие малой энергетики в виде ВИЭ предоставляет возможности **формирования малой генерации энергии на территории даже отдельных сельских населенных пунктов (СНП).**

Привлечение в Казахстан иностранных инвесторов в лице «юниорских» компаний на небольшие участки месторождений по твердым полезным ископаемым (ТПИ), часто расположенным на инфраструктурно не освоенных территориях, потенциально создаст на них **новый спрос на рабочую силу, товары и услуги, включая грузовые перевозки.**

Продолжение политики «люди к инфраструктуре», в частности, сопровождаемое внутренней миграцией из малонаселенных сел в опорные СНП и СНП с потенциалом развития, вызовет увеличение численности населения в последних. А это, в свою очередь, повлечет за собой **рост внутреннего спроса на товары и услуги, увеличение численности рабочей силы.**

В этих условиях для социально-экономического развития регионов Казахстана безусловно **не хватает транспортной составляющей, с точки зрения логистики, грузовых перевозок, мобильности населения.**

Но соответствующих трендов, технологий и даже простых решений для этого не наблюдается.

Можно сказать, что разность подходов к региональной политике, даже в рамках одного программного документа, приводит к условному **«треугольнику противоречий» векторов разных политик:**

- **развитие макрорегионов** (отражено в *«Плане территориального развития РК до 2025 года»*, *«Национальном плане развития РК до 2029 года»*), напоминающее принцип создания и развития производственно-территориальных комплексов в индустриальную эпоху в целом, и, конкретно, в СССР;
- **отраслевые политики**, с упором на количественный рост по стране в целом (по выпуску, экспорту, инвестициям в основной капитал, др.), без учета его мультипликативного эффекта на регионы и почти без региональных различий в подходах и приоритетах концепций развития отрасли / сферы;
- **Система региональных стандартов**, с ее акцентом на выравнивание уровня жизни по регионам по четырем категориям населенных пунктов в области (горизонтальное выравнивание, без учета особенностей областей и районов), но без описания путей его достижения в программных документах.

Расширение железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в регионах, вплоть до уровня сельских районов, в том числе за счет частных инвестиций, послужит реализации всех этих политик в «треугольнике противоречий» в регионах, хотя, безусловно, региональная политика должна быть единой и последовательной:

- **в рамках развития макрорегионов** – по перевозкам сырья, материалов, товаров, работников по действующим и новым месторождениям полезных ископаемых;
- **в рамках отраслевых политик** – по подвозу сырья к производству, внутриреспубликанским перевозкам и экспорту готовой продукции обрабатывающей промышленности, по экспорту продукции АПК, по подвозу пассажиров к местам туристских дестинаций;
- **в рамках «Системы региональных стандартов»** – по развитию логистики, оптовой и розничной торговли в районах в области.

Более того, **расширение железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в регионах, вплоть до уровня сельских районов, соответствует принципам «человекоцентричности» и «самостоятельности регионов», заложенным в основу «Плана территориального развития РК до 2025 года».**

Так, принцип «человекоцентричности» означала **«формирование региональной политики в интересах людей (государство не вмешивается в пространственный выбор людей и бизнеса, при этом обеспечивает равный доступ населения к базовым государственным услугам)».**

Под принципом «самостоятельности регионов» подразумевалось следующее: «делегирование решения вопросов внутрирегионального развития местным государственным органам с учетом интересов и мнения местного населения и бизнеса. Местные исполнительные органы должны обладать достаточными полномочиями и ресурсами для решения проблем на местах».

Также это соответствует Подходу 5 «Устойчивое территориальное развитие внутри регионов», отраженному в этом документе, и направлениям «Внутрирегиональная связанность» и «Развитие «точек роста» на базе конкурентных преимуществ регионов» в этом подходе.

Подход 5. Устойчивое территориальное развитие внутри регионов:

«Суть подхода заключается в пространственном развитии на местах совместно с местными сообществами.

Создание необходимых условий для сбалансированного развития территорий и устойчивого роста качества жизни людей должно стать основной задачей местных исполнительных органов.

Устойчивое пространственное развитие достигается путем тесного взаимодействия местных исполнительных и представительных органов с населением и бизнесом на повседневной основе.

В пространственном аспекте задачи местных исполнительных органов схожи с правительственными, но в меньшем масштабе. В рамках своих полномочий и бюджетов местные исполнительные органы будут решать задачи по повышению качества и территориальной доступности государственных услуг, обеспечению связанности внутри регионов, качественной урбанизации и комплексному развитию инфраструктуры населенных пунктов».

Направление 2. Внутрирегиональная связанность:

«Местные исполнительные органы обеспечивают реализацию мер по повышению внутрирегиональной связанности, что будет способствовать повышению мобильности людей и ресурсов.

Приоритетом будет обеспечение связанности районных центров и малых городов с областными центрами, а сельских населенных пунктов – с центрами сельских округов и районными центрами.

В рамках направления основная задача – повышение качества состояния местных дорог, связывающих населенные пункты с административными центрами областного и районного значения».

Как известно, реализация этого подхода происходит в рамках планов развития регионов, бюджетов и полномочий МИО, без вмешательства Правительства.

И здесь частный бизнес, частные инвестиции могут послужить инфраструктурному и экономическому развитию регионов.

Как было уже указано в главе 1, в предыдущих программных отраслевых документах в сфере транспорта уже были акценты на региональное развитие.

Так, в «Государственной программе развития и интеграции инфраструктуры транспортной системы РК до 2020 года» обозначались следующие политики:

- развитие транспортной системы внутри страны;
- повышение уровня развития инфраструктуры транспортной системы;
- обеспечение доступности и качества транспортных услуг и создание «инфраструктурных центров» в удаленных регионах и регионах с недостаточной плотностью населения;
- решение вопроса обеспечения села необходимым транспортным сообщением.

А в «Программе развития транспортной инфраструктуры в РК на 2010-2014 годы» указано следующее:

«Целевая структура основных видов деятельности (сегментов отрасли) и АО «НК «КТЖ»:

Также в основной деятельности железнодорожного транспорта будут действовать независимые операторы объектов локальной и магистральной железнодорожной инфраструктуры, которые будут оказывать услуги перевозчикам грузов и пассажиров на равных условиях».

Отрасль железнодорожного транспорта в политике «развития макрорегионов»

Таблица 5. Экспорт по крупным товарным группам в грузовых железнодорожных перевозках в 2023 г.

Код ТН ВЭД*	Наименование	Доля экспорта по ж/д, %		Динамика экспорта в 2021-2023 гг., %**
		по весу	по стоимости	
26	Руды, шлак и зола	99,3	94,6	+18,6
27	Топливо минеральное, нефть и продукты их перегонки (вкл. уголь)	9,0	2,2	+33,3

10	Злаки (зерновые)	84,4	83,1	+31,6
72	Черные металлы	74,8	73,1	-12,6
11	Продукция мукомольно-крупяной промышленности; солод; крахмалы	96,4	95,3	+25,5
25	Соль, сера; земли и камень; цемент	25,3	26,3	-16,6
23	Остатки и отходы пищевой промышленности; готовые корма	91,7	92,0	+191,4
12	Масличные семена и плоды	62,8	61,3	+24,3
31	Удобрения	88,6	90,6	+65,7
15	Жиры и масла животного, растительного происхождения	91,7	92,2	+97,0
74	Медь и изделия из нее	83,3	83,2	-5,0
28	Продукты неорганической химии	90,8	77,8	+73,1
79	Цинк и изделия из него	78,1	76,2	-17,9
84	Котлы, оборудование и механические устройства и их части	5,7	46,3	+194,4

* группы товаров по кодам ТН ВЭД ранжированы по объему грузов в тоннах, перевезенного по железной дороге

** экспорт по всем видам транспорта

Источник: расчеты авторов по данным КГД МФ РК

В таблице 5 показано 14 товарных групп, грузовые железнодорожные перевозки на экспорт по каждой из которой составили в 2023 г. свыше \$100 млн. В таблице 5 они ранжированы по объему грузов в тоннаже.

Все указанные 14 товарных групп вошли в Топ-25 по экспорту Казахстана в целом, с учетом всех видов транспорта.

Дополнительные 10 товарных групп, грузовые железнодорожные перевозки на экспорт по каждой из которой составили в 2023 г. свыше \$25 млн, вошли в Топ-40 по экспорту в целом, с учетом всех видов транспорта.

Возвращаясь к теме «ключевой мощности», затронутой в главах 1 и 2, можно предположить следующее.

В «Правилах равного доступа к ключевой мощности», утвержденных приказом председателя АЗРК РК от 13 июня 2022 г. № 15, пока нет отдельной главы по грузовым железнодорожным перевозкам. Однако, судя по данным таблицы 4, **МЖС фактически выступает «ключевой мощностью» для грузовых железнодорожных перевозок на экспорт для следующих товаров, в разрезе кодов ТН ВЭД:**

- 10 «Злаки (зерновые)»;
- 11 «Продукция мукомольно-крупяной промышленности; солод; крахмалы»;
- 15 «Соль, сера; земли и камень; цемент»;
- 23 «Остатки и отходы пищевой промышленности; готовые корма»;
- 26 «Руды, шлак и зола»;
- 28 «Продукты неорганической химии»;

- 31 «Удобрения»;
- 72 «Черные металлы»;
- 74 «Медь и изделия из нее»;
- 79 «Цинк и изделия из него».

В совокупности, экспорт по этим кодам ТН ВЭД составил в 2023 г. **\$21,3 млрд или 27% в общем экспорте Казахстана.**

По этим видам грузам необходимо разработать отдельные главы в «Правилах равного доступа к ключевой мощности».

Отрасль железнодорожного транспорта в отраслевых политиках

Таблица 6. Доля услуг сухопутного транспорта, по хранению, транспортным вспомогательных в использовании товаров и услуг в основных ценах по отраслям и сферам деятельности, за 2023 г.

Отрасли / сферы деятельности*	Объем услуг, млрд тенге		Доля услуг, использованных в ценах покупателя, %	
	сухопутного транспорта	логистики	сухопутного транспорта	логистики
Деятельность в области офисного административного и вспомогательного обслуживания	83,9	0,3	27,9	0,1
Оптовая торговля	378,3	763,8	7,8	15,8
Деятельность головных компаний	0,3	73,8	0,1	15,3
Операции с недвижимым имуществом	438,5	0,2	13,8	0,0
Аренда, прокат и лизинг	28,9	-	11,9	0,0
Оптовая и розничная торговля автомобилями и их ремонт	30,6	68,1	3,5	7,8
Розничная торговля	84,6	172,2	3,7	7,5
Растениеводство и животноводство	155,2	151,0	4,4	4,2
Производство продуктов нефтепереработки	54,6	1,7	7,5	0,2
Добыча прочих полезных ископаемых	15,1	1,2	6,9	0,6
Добыча угля	20,1	-	5,3	0,0
Деятельность по обслуживанию зданий и благоустройству территорий	10,1	0,3	5,3	0,1

* отрасли / сферы деятельности ранжированы по совокупной доли услуг сухопутного транспорта и логистики, использованных в ценах покупателя, от 5% и выше
 Источник: расчеты авторов по данным БНС АСПиР РК

Также среди отраслей / сфер деятельности с совокупной долей услуг сухопутного транспорта и логистики, использованных в ценах покупателя, более 2% в 2023 г.:

- добыча металлических руд (2,6% и 0,1%);
- предоставление услуг в горнодобывающей промышленности (3,0% и 0,3%);
- производство продуктов питания (2,0% и 0);
- производство кожаной и относящейся к ней продукции (1,8% и 0,1%);
- производство бумаги и бумажной продукции (2,5% и 0);
- производство продукции коксовых печей (2,1% и 0);
- производство продукции химической промышленности (3,3% и 0);
- производство прочей неметаллической минеральной продукции (2,9% и 0,1%);
- металлургическое производство (3,8% и 0);
- производство готовых металлических изделий (3,0% и 0);
- производство электрического оборудования (2,9% и 0);
- производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки (2,9% и 0);
- производство автомобилей, прицепов и полуприцепов (2,1% и 0);
- производство прочих транспортных средств (2,4% и 0);
- производство прочих готовых изделий (2,7% и 0);
- ремонт и установка машин и оборудования (3,2% и 0);
- строительство (2,0% и 0);
- деятельность в области архитектуры, инженерных изысканий, технических испытаний и анализа (2,7% и 0,3%);
- деятельность в области трудоустройства (2,8% и 0,2%);
- государственное управление и оборона; обязательное социальное обеспечение (0,4% и 2,1%).

По таблице 6 стоит отметить небольшую долю услуг сухопутного транспорта, по сравнению с логистикой, по оптовой и розничной торговле. Причиной может являться то, что логистика сосредоточена в экономических центрах страны, но не в регионах и, тем более, в районах. А небольшая доля и по сухопутному транспорту, и по логистике в растениеводстве и животноводстве как раз указывает на их не развитость в сельской местности.

Из выступления Главы государства Касым-Жомарта Токаева 15 ноября 2024 г. на Форуме работников сельского хозяйства:

«Серьезным препятствием здесь являются транспортно-логистические ограничения. К примеру, в нашей стране фиксируются значительные потери собственной сельхозпродукции из-за недостатков систем логистики и хранения.

Поэтому важным направлением должно стать развитие инфраструктуры хранения, в том числе элеваторов, овоще- и фруктохранилищ».

«Следует в полной мере использовать и возможности внутреннего рынка. Стоит отметить, что перед фермерами регионов, прилегающих к Алматы, Астане и Шымкенту, открываются большие возможности.

Так, хорошим примером может служить Акмолинская область, которая соответствует статусу «продовольственного пояса» Астаны».

«В этом году общий объем сельскохозяйственного производства в регионе увеличился в два раза. Это очень хороший результат.

В этом же ключе должны работать и другие регионы, прилегающие к городам, обладающими крупными рынками сбыта».

«Хочу отметить, что 40% нашего населения проживает в сельской местности. Состояние агропромышленного комплекса напрямую влияет на качество жизни всех граждан, прежде всего, сельчан.

Еще в своей предвыборной программе я отметил необходимость уделять особое внимание развитию села. После президентских выборов мой первый указ был направлен именно на развитие сельских территорий».

«Мы должны работать в соответствии с принципом «сильные регионы – сильная страна». Развитие села очень важно для укрепления государства».

Частные железные дороги и железнодорожная инфраструктура в регионах

Отрасль железнодорожного транспорта и Система региональных стандартов

Таблица 7. Число районов в области с наличием железнодорожной станции, в том числе в районном центре

Области	Общее число районов в области	Число районов с наличием ж/д станции	Число районов с наличием ж/д станции в районном центре
Абай	10	6	1
Акмолинская	17	13	10
Актюбинская	12	9	8
Алматинская	9	5	1
Атырауская	7	6	4
ВКО	11	4	3

Жамбылская	10	9	5
Жетісу	8	8	4
ЗКО	12	5	4
Карагандинская	7	7	2
Костанайская	16	12	4
Кызылординская	7	7	7
Мангистауская	5	4	3
Павлодарская	10	5	2
СКО	13	11*	7*
Туркестанская	14	9	5
Улытау	2	2	1
Всего	170	122*	71*

* две железнодорожные станции в СКО относятся к Южно-Уральской железной дороги ОАО «Российские железные дороги»

Источник: расчеты авторов по данным БНС АСПиР РК

По данным по районам, агрегировано отраженным в таблице 7, 50 из 170 районов в области не имеют на своей территории железнодорожной станции, 100 из 170 районов в области не имеют железнодорожной станции в своем районном центре.

Таблица 8. Закуп крупными и средними местными оптовыми компаниями в 2023 г.

Область	Закуплено у юридических лиц резидентов другой области, млн тенге	Закуплено по импорту, млн тенге
Абай	17 510	56 913
Акмолинская	9 327	27 016
Актюбинская	74 246	25 479
Алматинская	16 422	72 204
Атырауская	7 414	65 949
ВКО	70 707	29 163
Жамбылская	12 841	4 067
Жетісу	1 012	7
ЗКО	26 869	90 883
Карагандинская	75 805	120 619
Костанайская	98 351	138 264
Кызылординская	6 377	1 642
Мангистауская	5 741	11 878
Павлодарская	36 804	30 353
СКО	28 371	20 629
Туркестанская	23 065	3 215
Улытау	-	11 017
Астана*	583 761	507 079
Шымкент*	129 370	56 654

* данные по Астане и Шымкенте приведены для сравнения

Источник: БНС АСПиР РК

Таблица 8 демонстрирует неравномерность развитости крупной и средней оптовой торговли в регионах. **Только в 44 районах из всех районов в области есть собственные крупные и средние оптовые компании.**

Таблица 9. Количество, вместимость и среднегодовая заполняемость мест единовременного хранения в 2023 г.

Область	Склады для хранения прочих непродовольственных товаров		
	Количество	Вместимость, тыс. кв м	Среднегодовая заполняемость, тыс. кв м
Абай	40	30,4	23
Акмолинская	28	230,2	210
Актюбинская	15	58,3	55
Алматинская	49	256,5	231
Атырауская	50	205,3	15
ВКО	6	13,4	13
Жамбылская	7	5,9	6
Жетісу	9	22,2	14
ЗКО	5	15,8	11
Карагандинская	19	93,4	30
Костанайская	12	14,8	11
Кызылординская	14	2,9	3
Мангистауская	47	1 484,4	380
Павлодарская	26	22,7	7
СКО	5	9,8	10
Туркестанская	4	41,5	23
Улытау	2	1,5	2

Источник: БНС АСПиР РК

Также наблюдается региональные различия в наличии и мощностях складских помещений (таблица 9).

Таблица 10. Объем оптовой и розничной торговли на душу населения по областям (без учета городов областного значения) в 2023 г.

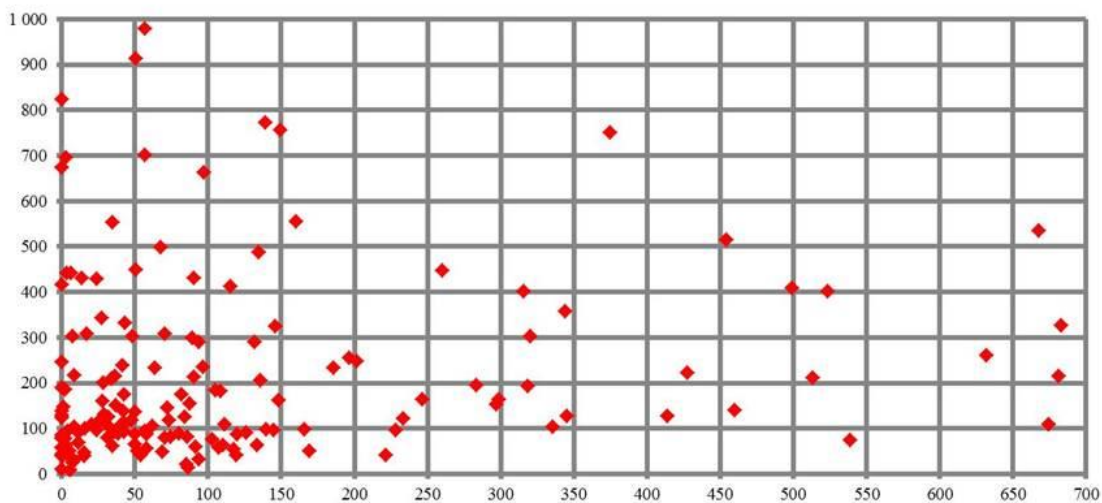
Области	Объем оптовой торговли на душу населения, тыс. тенге	Объем розничной торговли на душу населения, тыс. тенге
Абай	208,5	485,0
Акмолинская	511,4	308,1
Актюбинская	336,4	291,5
Алматинская	632,4	434,1
Атырауская	55,9	129,6
ВКО	106,7	688,1

Жамбылская	100,5	185,1
Жетісу	516,9	195,8
ЗКО	130,4	192,9
Карагандинская	90,6	203,0
Костанайская	133,1	285,8
Кызылординская	147,2	247,8
Мангистауская	120,8	132,0
Павлодарская	201,1	524,5
СКО	377,1	464,9
Туркестанская	76,7	142,9
Улытау	140,4	259,4

Источник: расчеты авторов по данным БНС АСПиР РК

В таблице 10 показаны объемы оптовой и розничной торговли на душу населения в разрезе регионов. Они также демонстрирует существенный разброс данных в разрезе областей, особенно, по оптовой торговле.

Рис 2. Оптовая и розничная торговля (по осям X и Y) малыми предприятиями на душу населения по 161 району в РК в 2023 г., тыс. тенге (с объемом оптовой торговли от 0 до 700 тыс. тенге)



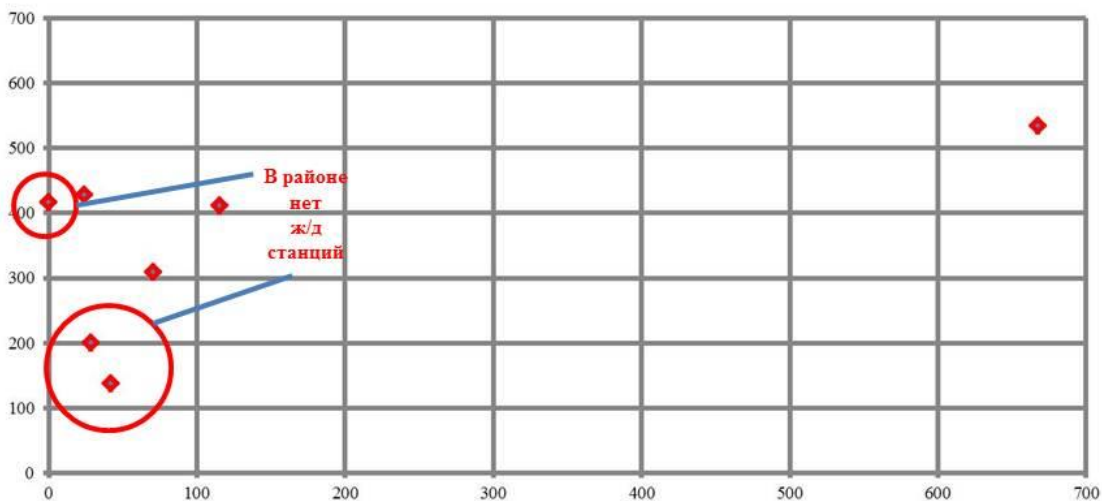
Источник: расчеты авторов по данным БНС АСПиР РК

На рис. 2 показано сопоставление объемов оптовой и розничной торговли малыми предприятиями на душу населения уже по районам в области.

Для удобства демонстрации в диаграмме не учтены несколько районов с объемом оптовой торговли малыми предприятиями на душу населения свыше 700 тыс. тенге. Это Панфиловский, Хромтауский, им. Г. Мусрепова, Аршалынский и Бурабайский районы.

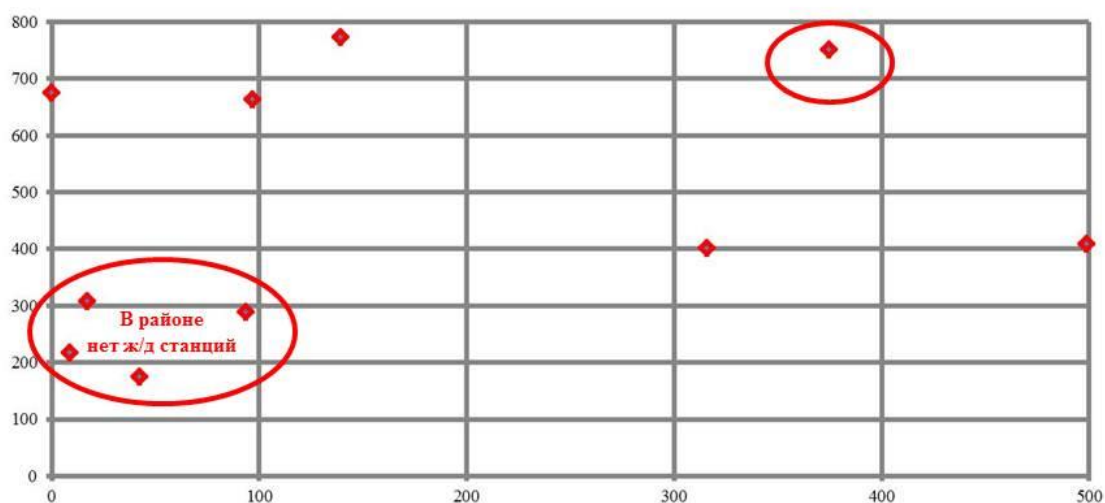
На диаграмме (рис. 2) наблюдается огромная концентрация районов с очень низкими обоими показателями, что опять же имеет одной из причин этого недостаточную транспортную межрегиональную и внутрирегиональную связанность.

Рис 3. Оптовая и розничная торговля (по осям X и Y) малыми предприятиями на душу населения в районах области Абай в 2023 г., тыс. тенге



Источник: расчеты авторов по данным БНС АСПиР РК

Рис 4. Оптовая и розничная торговля (по осям X и Y) малыми предприятиями на душу населения в районах Павлодарской области в 2023 г., тыс. тенге



В продолжении рис. 2, на рис. 3-4 для примера показано то же сопоставление объемов оптовой и розничной торговли малыми предприятиями на душу населения уже по районам в области Абай и Павлодарской областях. На них же выделены районы без наличия в них железнодорожных станций, которые, за исключением Актогайского района Павлодарской области, имеют низкие данные по обоим рассмотренным показателям.

Это район Аксуат, Кокпектинский и Уджарский районы в области Абай, Железинский и Иртышский районы, районы Аккулы и Тереккөл в Павлодарской области.

Таблица 11. Число районов в области со значительными меньшими объемами оптовой и розничной торговли на душу населения, по сравнению со средними значениями по своей области (без учета городов областного значения), за 2023 г.

Области (число районов)	Число таких районов по оптовой торговли на душу населения	Число таких районов по розничной торговли на душу населения
Абай (8)	6	1
Акмолинская (17)	8	7
Актюбинская (12)	8	2
Алматинская (9)	5	5
Атырауская (7)	4	4
ВКО (9)	5	1
Жамбылская (10)	1	1

Жетісу (8)	7	0
ЗКО (12)	6	3
Карагандинская (7)	4	0
Костанайская (16)	10	1
Кызылординская (7)	3	1
Мангистауская (5)	4	1
Павлодарская (10)	6	1
СКО (13)	6	4
Туркестанская (14)	6	4
Улытау (2)	1	1

Источник: расчеты авторов по данным БНС АСПиР РК

Сопоставление 50 районов с худшими в своих областях объемами оптовой торговли на душу населения (из таблицы 11) с 50 районами без железнодорожной станции (из таблицы 7) указывает на следующее.

В итоге есть 23 района с обоими признаками, с текущим объемом оптовой торговли в них в 3,2 млрд тенге, в среднем на 1 район это в 43 раза меньше, чем в среднем по районам в стране.

В 2023 г. в них проживало 489 тыс. человек.

В 16 районах без железнодорожной станции, находящихся на приграничных территориях, в свою очередь, проживает 924 тыс. человек.

Возможность создания и развития частных железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в регионах (районах в области) позволит увеличить в них объемы транспортно-логистических услуг, оптовой, а следом и розничной торговли, упростив ведение бизнеса для субъектов предпринимательства, как в самих районах, так и за их пределами, создав новые и поддержав существующие рабочие места в районах, повлияв на снижение торговой наценки в розничной торговле в районах, и, следовательно, на инфляцию.

18% трудовых договоров заключается в оптовой и розничной торговле, согласно исследованию *Kazakhstan Sociology Lab* по данным Единой системы учета трудовых договоров (ЕСУТД) РК, а есть еще работающие без договоров и самозанятые в торговле,

При этом, в вопросе создания частных железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в районах нет рисков, связанных с освоением новых рынков.

Фактически рынки оптовой и розничной торговли в районах уже давно существуют, но имеют существенные ограничения для развития и роста, в том числе связанные с недостаточной «плотностью» железных дорог в

целом и слабой транспортной связанностью – межрегиональной и внутрирегиональной.

Между тем, для торговли в районах имеется «гарантированный» объем спроса, не зависящий от экономического развития района.

Речь идет о постоянных потребительских расходах наемных работников местных предприятий и филиалов различных организаций (финансовых, нацкомпаний, бизнеса), работников бюджетной сферы, госслужащих и «силовики», получающих доход из госбюджета, пенсионеров и получателей АСП.

Таблица 12. Районы в Акмолинской, Костанайской, Павлодарской и Северо-Казахстанской области, обладающие экспортным потенциалом в растениеводстве и не имеющие железнодорожных станций, данные за 2023 г.

Районы	Валовая продукция растениеводства на душу населения, тыс. тенге	Валовая продукция растениеводства на 100 га сельскохозяйственных угодий, тыс. тенге	
		сельскохозяй. предприятия	ИП и крестьянские или фермерские хозяйства
Егиндыкольский	3 657	3 844	4 456
Сандыктауский	2 529	8 109	9 876
Мендыкаринский	1 604	6 035	8 535
Наурзумский	1 829	2 986	2 233
Актогайский	1 001	4 473	838
Железинский	1 337	5 135	3 608
Тереңкөл	1 008	4 396	3 858
Аққулы	1 921	6 888	4 887
Есильский	2 396	11 783	9 848
Кызылжарский	1 011	11 728	10 841
В среднем по РК	601*	3 376	2 775

* на душу сельского населения

Источник: расчеты авторов по данным БНС АСПиР РК

В таблице 12 приведен пример отбора районов с отсутствием железнодорожной станции, но наличием экономического и экспортного потенциала в приоритетных для них видах деятельности.

Такое рассмотрение «отсутствия транспортного фактора при наличии других факторов» следует продолжить в масштабах всей страны или на уровне областей и районах, учитывая это в планах развития регионов, других программных и реализационных документов регионального уровня.

Предлагаемое решение

Расширение нормативно-правовой базы для частных инвестиций и развития частных железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в регионах Казахстана.

Согласно пункта 2 статьи 5 Закона РК «О железнодорожном транспорте», «Железнодорожные пути, не относящиеся к магистральной железнодорожной сети, **могут являться объектами частного пользования и находиться в частной собственности**, в том числе на основании договоров государственно-частного партнерства, в том числе договоров концессии».

Как следует из этой нормы закона, **железнодорожные пути, не относящиеся к магистральной железнодорожной сети, могут быть частными на общих основаниях, так как в данном случае «в том числе» не означает «исключительно».**

То есть возникают альтернативы для создания частных железных дорог и железнодорожной инфраструктуры, помимо инструментов ГЧП и концессии.

Однако, в Законе далее рассматривается только использование этих инструментов, что сужает правоприменение пункта 2 статьи 5 этого Закона.

Но в отраслевых законах по другим видам транспорта это определено более конкретно.

Так, в Законе РК «Об использовании воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности авиации», в статье «5. Право собственности на средства авиации» указано, что:

«Воздушные суда, аэродромы, вертодромы, аэропорты, технические средства и другое имущество, необходимые для организации, выполнения, обслуживания и обеспечения полетов воздушных судов, **могут находиться в государственной и (или) частной собственности**».

В Законе РК «О внутреннем водном транспорте», в статье 44 «Правовой статус порта, его территория и акватория» указано, что:

«1. Порты могут находиться в собственности:

1) государства;

2) граждан и негосударственных юридических лиц Республики Казахстан».

В Законе РК «О торговом мореплавании», в статье 32 «Правовой статус и виды морских портов» указано, что:

«2. Морские порты могут находиться в собственности государства, а также в собственности граждан и негосударственных юридических лиц».

Предлагается расширить понятия «частного пользования» и «частной собственности» в пункте 2 статьи 5 Закона, как в самом Законе, так и в подзаконных НПА, внося в них соответствующие изменения, что позволит создать необходимые условия для привлечения частных инвестиций в развитие железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в регионах Казахстана.

Тем более, что согласно *«Реестру обязательных правил в сфере предпринимательства»*, Закон РК *«О железнодорожном транспорте»* в части нескольких десятков статей, включая *статью 5*, подлежит проведению анализу регуляторного требования (согласно *«Правилам проведения и использования анализа регуляторного воздействия»*) с оценкой эффективности обязательных требований, в том числе достижения заявленных целей государственного регулирования, до января 2026 года.

Если рассматривать МЖС как «ключевую мощность» в рамках всей страны, то частные железные дороги и железнодорожные станции в отдельном районе в области также могут выглядеть как локальные «ключевые мощности», хотя в действующем законодательстве такого определения не существует.

Но даже в этом случае, согласно *статье 176-1 «Обеспечение равного доступа к ключевой мощности» Предпринимательского кодекса РК*:

«2. Товар, объект инфраструктуры субъекта рынка признаются ключевой мощностью при совокупности следующих условий:

2) обладатель ключевой мощности вправе владеть, пользоваться и распоряжаться соответствующим товаром, объектом инфраструктуры».

Ключевым же отличием частных железных дорог и железнодорожных станций в отдельном районе в области от МЖС является **большая вероятность разнообразия участников рынка, почти в полном соответствии с законами рынка.**

МЖС, находясь в компании КТЖ или в группе компаний (*«группе лиц»*, согласно *статье 165 Предпринимательского кодекса РК*) КТЖ, имеет аффилированность с другими компаниями группы, что влияет на развитие / не развитие конкуренции в отрасли и на многое другое.

При наличии же разнообразия и многообразия участников рынка в районе – владелец и / или оператор железной дороги (часто НОИ и МЖС), владелец и / или оператор частной железнодорожной станции, операторы локомотивов и вагонов, перевозчики, экспедиторы, оптовые компании,

грузоотправители, например, владелец и / или оператор частной железнодорожной станции, как предприниматель заинтересован в максимизации своей перерабатывающей мощности и доступности своей локальной «ключевой мощности».

Вероятность же совпадения владельцев всех или большей части участников рынка на локальном уровне – район или районы в области – ничтожно мала.

Доступ к локальной «ключевой мощности» в виде частных железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в регионах, в том числе в районах в области, для участников рынка (не только перевозчики, но и экспедиторы, оптовые компании, грузоотправители) позволяет выстроить в них новые товаропроводящие сети, вплоть до «последней мили».

Это выводит железнодорожный транспорт страны на новый уровень и роли, включая роль в социальной-экономическом и инфраструктурном развитии регионов.

Выводы и предложения

Начиная с 2001 г., в отрасли железнодорожного транспорта было принято семь программных отраслевых документов.

Еще с *«Транспортной стратегии РК до 2015 года»*, среди политик **появляется тема транзита**, которая впоследствии только приоритизируется, достигнув пика в *«Национальном плане развития РК до 2029 года»*, где единственными ключевыми национальными индикаторами по всему транспортно-логистическому комплексу выступают: *«Объем транзитных перевозок через Казахстан, млн тонн»* и *«Объем транзитных перевозок через Казахстан, тыс. ДФЭ»*.

В то же время, в более позднем документе – *«Государственной программе развития и интеграции инфраструктуры транспортной системы РК до 2020 года»*, как видно из текста выше, также обозначаются такие политики, как:

- развитие транспортной системы внутри страны;
- повышение уровня развития инфраструктуры транспортной системы;
- **обеспечение доступности и качества транспортных услуг и создание «инфраструктурных центров» в удаленных регионах и регионах с недостаточной плотностью населения;**
- решение вопроса обеспечения села необходимым транспортным сообщением.

Здесь наблюдается явное противоречие политик в разных отраслевых программных документах.

Начиная с *«Программы по развитию транспортной инфраструктуры в РК на 2010-2014 годы»* вновь возникает политика дальнейшей реструктуризации железнодорожного транспорта в виде *«Целевой модели отрасли»*, которая прослеживается и до последнего, принятого в 2024 г. документа – *«Концепции развития железнодорожного транспорта РК до 2029 года»*.

Однако, между первыми программами и последним документом также поместилась *«Транспортная стратегия РК до 2015 года»*, в которой, в частности, приведено следующее:

«Госполитика в отношении развития транспортной системы Казахстана основывается на следующих ключевых принципах:

- Транспортные услуги и транспортная инфраструктура должны быть доступными.
- **Развитие транспорта и транспортной инфраструктуры должно быть увязано с программами перспективного размещения производительных сил и территориального развития. Развитие**

межрегиональных связей должно способствовать укреплению единого экономического пространства.

- **Функции государства должны быть сведены к разработке транспортной политики, регулированию и финансированию. Прямое предоставление транспортных услуг государственными предприятиями должно быть сведено к минимуму.** Должны быть завершены все структурные реформы на транспорте с передачей государственным предприятиям функций по управлению инфраструктурой. Вопросы оказания транспортных услуг и содержания инфраструктуры должны находиться в ведении частного сектора. **Государством будет также поощряться привлечение частного сектора к реализации инфраструктурных проектов.**

В то время как *«Целевая модели отрасли»* до сих пор рассматривает железнодорожный транспорт как «вещь в себе», в отрыве от остальной экономики и регионов, до сих пор с преимущественной моделью участников отрасли / рынка, принадлежащих государству.

Проводимая в отрасли железнодорожного транспорта госполитика характеризуется следующими тенденциями:

- разрабатывается значительное количество программных отраслевых документов;
- **в череде принимаемых программных отраслевых документов не прослеживается последовательность предлагаемых политик;**
- **предлагаемые политики и принципы в разных отраслевых программных документов часто противоречат друг другу,** например, *«Прямое предоставление транспортных услуг государственными предприятиями должно быть сведено к минимуму»* в *«Транспортной стратегии РК до 2015 года»* в итоге обернулось политикой *«Целевой модели отрасли»* с ее подходом *«оптимальная структура конкурентного рынка железнодорожных перевозок включает крупного поставщика перевозочных услуг («сетевого интегратора»), занимающего до 90% доли рынка, который конкурирует на всех сегментах рынка с независимыми перевозчиками»* в *«Программе по развитию транспортной инфраструктуры в РК на 2010-2014 годы»*;
- наблюдается противоречие между отраслевой и конкурентной политиками, когда в *«Концепции развития железнодорожного транспорта РК до 2029 года»* прописывается **«закрепление эксклюзивного права на выполнение транзитных, экспортных и импортных перевозок за Национальным железнодорожным перевозчиком грузов»** при наличии декларируемым **«Обеспечении доступа частных железнодорожных перевозчиков к осуществлению перевозок на международных сообщениях»** в ранее

принятой документом более высокого уровня – «*Концепцией защиты и развития конкуренции в РК на 2022-2026 годы*».

«Целевая модель отрасли», описание которой приведено выше, не учитывает фактор «ключевой мощности», как понятие и термин появившегося позже.

Наличие в «*Целевой модели отрасли*» у «сетевого» Национального перевозчика с высокой рыночной долей до 80-85% в соответствии с опытом стран ЕС» приоритетного доступа к «ключевой мощности» в виде МЖС вступает в противоречие с идеологией этой модели.

Однако, с появлением термина и фактора «ключевая мощность» МЖС обязана предоставлять равный доступ к своей «ключевой мощности», что ставит под сомнение модель «сетевого» крупного перевозчика.

Тем более, что это подтверждено в госполитике.

*Пункт из Плана действий «Концепции развития малого и среднего предпринимательства в РК до 2030 года», в Направлении 2 «Создание стимулов для роста средних компаний», целевой индикатор 2 «Доля средних компаний в ВВП»: «Обеспечение равного, оперативного и адекватного по стоимости доступа бизнеса к **ключевым факторам производства (ключевой мощности):** земле, электроэнергии, инфраструктуре и сырью», ежегодно, информация в Администрацию Президента РК.*

Из Плана действий «*Концепции защиты и развития конкуренции в РК на 2022-2026 годы*»:

«Направление 1. Доступ к ключевой мощности

Мероприятие 6. Обеспечение недискриминационного доступа частным железнодорожным грузовым перевозчикам посредством внесения изменений в Правила доступа к услугам МЖС».

КТЖ не является корпоративным центром своей Группы.

Согласно ст. 5 «Цели и деятельности КТЖ» *Устава АО «НК «КТЖ», утвержденного решением Единственного акционера АО «НК «КТЖ» от 27 мая 2022 г. (протокол №29/22)*, КТЖ осуществляет 48 видов деятельности. Из них только 3 вида деятельности характеризуют КТЖ как корпоративный центр своей Группы.

Исходя из исследования KPMG, разделение функций между корпоративным центром и бизнес-единицами, в данном случае, «Национальным оператором инфраструктуры» и МЖС, остается для КТЖ **приоритетной областью для построения эффективной группы компаний.**

А взаимодействие между корпоративным центром в лице КТЖ, точнее части компании, и дочерними компаниями, такими как «КТЖ-ГП» остается **проблемной областью для КТЖ как группы компаний, с одной стороны, и как игрока на рынке железнодорожных перевозок, с другой.**

На первых этапах реформирования железной дороги в Казахстане железнодорожная инфраструктура была отдельным юридическим лицом в организационно-правовой форме РГП.

В структуре основных средств КТЖ доля железнодорожной инфраструктуры составляет как минимум 60+%.

Предложение Министерства транспорта РК по выделению железнодорожной инфраструктуры из Группы КТЖ:

- Закрепление за КТЖ исключительного права на обеспечение транзитных перевозок грузов по территории РК.
- Полное снятие законодательных ограничений на размер пакета акций Национальной железнодорожной компании, разрешенного к размещению (продаже) на фондовом рынке.
- Деконсолидация долга КТЖ путем создания совместного предприятия (СП) Самрук-Казына и КТЖ для привлечения инвестиций (в том числе кредитного (долгового) финансирования), строительства новых железнодорожных линий и передача их в управление КТЖ.

Предложение «Аналитического исследовательского центра развития конкуренции» (ARCCD) АЗРК РК по выделению железнодорожной инфраструктуры из Группы КТЖ:

«С точки зрения решения актуальных для рынка ж/д грузоперевозок проблем, **наиболее «инвазивный» вариант – выделение НОИ и последующая передача его под управление МТ РК – является наиболее привлекательным:** при текущем балансе убытков/прибылей ГП и МЖС подотчетный НОИ может производить существенные капитальные затраты на ремонт и модернизацию инфраструктуры. При этом **рекомендуется передать МТ РК не только МЖС, но и часть текущей задолженности КТЖ».**

Говоря о развитии транзитного потенциала следует учесть, что среди стран Middle Power («средних держав») Казахстан является транзитной страной с наибольшей территорией.

А также занимает в этой группе стран 9-е место, как по длине железных дорог, так и по отношению этой длины к численности населения, назовем это «плотностью» железных дорог.

В то же время, Казахстан уступает как по длине железных дорог (16 тыс. км), так и по их «плотности» (0,799 км на 1000 человек) странам с большей территорией – Канаде (46 тыс. км, 1,135 км на 1000 человек), Австралии (38 тыс. км, 1,424 км на 1000 человек) и Аргентине (37 тыс. км, 0,802 км на 1000 человек).

А по «плотности» уступает как относительно большим странам – Швеции (1,221 км на 1000 человек), Финляндии (1,076 км на 1000 человек), Румынии (1,174 км на 1000 человек), так и небольшим – Чехии (0,904 км на 1000 человек), Венгрии (0,827 км на 1000 человек).

Если же сравнить по «плотности» железных дорог регионы внутри Казахстана, можно выделить **области с наименьшей «плотностью» – это Алматинская и Туркестанская области.**

Можно сказать, что разность подходов к региональной политике, даже в рамках одного программного документа, приводит к условному **«треугольнику противоречий» векторов разных политик:**

- **развитие макрорегионов** (отражено в *«Плане территориального развития РК до 2025 года»*, *«Национальном плане развития РК до 2029 года»*), напоминающее принцип создания и развития производственно-территориальных комплексов в индустриальную эпоху в целом, и, конкретно, в СССР;
- **отраслевые политики**, с упором на количественный рост по стране в целом (по выпуску, экспорту, инвестициям в основной капитал, др.), без учета его мультипликативного эффекта на регионы и почти без региональных различий в подходах и приоритетах концепций развития отрасли / сферы;
- **Система региональных стандартов**, с ее акцентом на выравнивание уровня жизни по регионам по четырем категориям населенных пунктов в области (горизонтальное выравнивание, без учета особенностей областей и районов), но без описания путей его достижения в программных документах.

Расширение железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в регионах, вплоть до уровня сельских районов, в том числе за счет частных инвестиций, послужит реализации всех этих политик в «треугольнике противоречий» в регионах, хотя, безусловно, региональная политика должна быть единой и последовательной:

- **в рамках развития макрорегионов** – по перевозкам сырья, материалов, товаров, работников по действующим и новым месторождениям полезных ископаемых;
- **в рамках отраслевых политик** – по подвозу сырья к производству, внутриреспубликанским перевозкам и экспорту готовой продукции

обрабатывающей промышленности, по экспорту продукции АПК, по подвозу пассажиров к местам туристских дестинаций;

- **в рамках «Системы региональных стандартов»** – по развитию логистики, оптовой и розничной торговли в районах в области.

Более того, расширение железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в регионах, вплоть до уровня сельских районов, соответствует принципам «человекоцентричности» и «самостоятельности регионов», заложенным в основу *«Плана территориального развития РК до 2025 года»*.

Также это соответствует *Подходу 5 «Устойчивое территориальное развитие внутри регионов»*, отраженному в этом документе, и направлениям *«Внутрирегиональная связанность»* и *«Развитие «точек роста» на базе конкурентных преимуществ регионов»* в этом подходе.

Как известно, реализация этого подхода происходит в рамках планов развития регионов, бюджетов и полномочий МИО, без вмешательства Правительства.

И здесь частный бизнес, частные инвестиции могут послужить инфраструктурному и экономическому развитию регионов.

Стоит отметить небольшую долю услуг, **использованных в ценах покупателя**, сухопутного транспорта, по сравнению с логистикой, по оптовой и розничной торговле. Причиной может являться то, что логистика сосредоточена в экономических центрах страны, но не в регионах и, тем более, в районах. А небольшая доля и по сухопутному транспорту, и по логистике в растениеводстве и животноводстве как раз указывает на их не развитость в сельской местности.

50 из 170 районов в области не имеют на своей территории железнодорожной станции, 100 из 170 районов в области не имеют железнодорожной станции в своем районном центре.

Существует неравномерность развитости крупной и средней оптовой торговли в регионах. **Только в 44 районах из всех районов в области есть собственные крупные и средние оптовые компании.**

Также наблюдается региональные различия в наличии и мощностях складских помещений.

Сопоставление 50 районов с худшими в своих областях объемами оптовой торговли на душу населения с 50 районами без железнодорожной станции указывает на следующее.

В итоге есть 23 района с обоими признаками, с текущим объемом оптовой торговли в них в 3,2 млрд тенге, в среднем на 1 район это в 43 раза меньше, чем в среднем по районам в стране.

В 2023 г. в них проживало 489 тыс. человек.

В 16 районах без железнодорожной станции, находящихся на приграничных территориях, в свою очередь, проживает 924 тыс. человек.

Возможность создания и развития частных железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в регионах (районах в области) позволит увеличить в них объемы транспортно-логистических услуг, оптовой, а следом и розничной торговли, упростив ведение бизнеса для субъектов предпринимательства, как в самих районах, так и за их пределами, создав новые и поддержав существующие рабочие места в районах, повлияв на снижение торговой наценки в розничной торговле в районах, и, следовательно, на инфляцию.

18% трудовых договоров заключается в оптовой и розничной торговле, согласно исследованию *Kazakhstan Sociology Lab* по данным Единой системы учета трудовых договоров (ЕСУТД) РК, а есть еще работающие без договоров и самозанятые в торговле,

При этом, в вопросе создания частных железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в районах **нет рисков, связанных с освоением новых рынков.**

Фактически рынки оптовой и розничной торговли в районах уже давно существуют, но имеют существенные ограничения для развития и роста, в том числе связанные с недостаточной «плотностью» железных дорог в целом и слабой транспортной связанностью – межрегиональной и внутрирегиональной.

Между тем, для торговли в районах имеется «гарантированный» объем спроса, не зависящий от экономического развития района.

Речь идет о постоянных потребительских расходах наемных работников местных предприятий и филиалов различных организаций (финансовых, нацкомпаний, бизнеса), работников бюджетной сферы, госслужащих и «силовиков», получающих доход из госбюджета, пенсионеров и получателей АСП.

Рассмотрение «отсутствия транспортного фактора при наличии других факторов» следует продолжить в масштабах всей страны или на уровне областей и районов, учитывая это в планах развития регионов, других программных и реализационных документов регионального уровня.

Предлагаемые решения

Для устранения противоречий и дисбаланса отраслевой и конкурентной политик необходимо осуществить следующие действия.

Реализацию пункта 14 **«Разработка и утверждение дорожных карт по развитию конкуренции в курируемых отраслях по результатам анализа состояния конкуренции на соответствующих товарных рынках, проведенных антимонопольным органом»** плана действий **«Концепции защиты и развития конкуренции в РК на 2022-2026 годы»** также указать, как отдельное мероприятие в планах действий отраслевых концепций.

Также предлагается **создать отраслевую подгруппу по железнодорожному транспорту** либо по транспорту в целом в **«Совете по барьерам при Агентстве по защите и развитию конкуренции РК»**.

Предлагается, при любом варианте отделения МЖС из КТЖ, и даже до выведения ее в отдельное юридическое лицо, **признать МЖС «ключевой мощностью» и внести ее в данное качество в «Правила равного доступа к ключевой мощности» и в «Перечень обладателей ключевой мощности»**.

В целом поддерживая позицию «Аналитического исследовательского центра развития конкуренции» (ARCCD) АЗРК РК, авторы исследования предлагают **вывести «Национального оператора инфраструктуры» и МЖС, с частью задолженности КТЖ, в республиканское госпредприятие (РГП), относящееся и подчиненное уполномоченному госоргану – Министерству транспорта РК.**

Это позволит **сохранить МЖС как стратегический актив страны в государственной собственности**, что соответствует *статье 5 Закона РК «О железнодорожном транспорте»*.

При этом строительство, ремонт и содержание МЖС могло бы осуществляться в рамках бюджетных программ Министерства транспорта РК.

Касательно предложения о создании СП, обладающим правом владения железнодорожными путями, имеющими признаки МЖС, с участием ФНБ «Самрук-Казына» и КТЖ, авторы исследования находят здесь риски и, как минимум, одно противоречие.

В вероятном сценарии выхода на IPO или продажи части акций стратегическому инвестору самого ФНБ «Самрук-Казына», и выхода на IPO

КТЖ, в совете директоров СП одновременно будут присутствовать минимум четыре группы акционеров.

В этом сценарии сможет ли данное СП осуществлять свою деятельность в рамках реализации госполитики, а не преследовать интересы стратегических, но все же частных акционеров / инвесторов? Не станут ли попытки разных групп влияния в совете директоров СП преследовать свои интересы препятствием для операционной деятельности МЖС?

Противоречие же, лежащее на поверхности, выражается в том, что в будущем частично или полностью частная компания (СП и / или КТЖ) будет обладать абсолютной монополией на проведение и / или организацию транзитных перевозок. И в настоящее время, и в средне- и долгосрочном периоде транзитные перевозки через территорию Казахстана, помимо экономического аспекта, являются и будут являться важнейшим приоритетом внешней политики страны. А в случае реализации вышеуказанного сценария, инструментом реализации этого приоритета и госполитики будет являться частично или полностью частная компания.

В случае выделения НОИ и МЖС в РГП, относящееся и подчиненное Министерству транспорта РК, оно, как уполномоченный центральный госорган в сфере транспорта должно быть в равной степени и не на дискриминационной основе заинтересовано в развитии всех участников рынка транспортных услуг и перевозочного процесса, независимо от формы собственности и аффилированности.

КТЖ же, являясь единой группой компаний («группой лиц», согласно статье 165 Предпринимательского кодекса РК), связанной общими производственными и финансовыми КРП, не может себе позволить этого, не взирая на персональный состав руководства, а следуя логике рыночного игрока и законам рынка.

Предлагается внести пункт по отделению НОИ и МЖС в РГП, относящееся и подчиненное Министерству транспорта РК, в «Концепцию развития железнодорожного транспорта РК до 2029 года» и будущую Дорожную карту Министерства транспорта РК по развитию конкуренции.

В «Правилах равного доступа к ключевой мощности», утвержденных приказом председателя АЗРК РК от 13 июня 2022 г. № 15, пока нет отдельной главы по грузовым железнодорожным перевозкам. Однако, судя по данным таблицы 4, МЖС фактически выступает «ключевой мощностью» для грузовых железнодорожных перевозок на экспорт для следующих товаров, в разрезе кодов ТН ВЭД: 10, 11, 15, 23, 26, 28, 31, 72, 74, 79.

В совокупности, экспорт по этим кодам ТН ВЭД составил в 2023 г. \$21,3 млрд или 27% в общем экспорте Казахстана.

По этим видам грузам необходимо разработать отдельные главы в «Правилах равного доступа к ключевой мощности».

Расширение нормативно-правовой базы для частных инвестиций и развития частных железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в регионах Казахстана.

Согласно пункта 2 статьи 5 Закона РК «О железнодорожном транспорте», «Железнодорожные пути, не относящиеся к магистральной железнодорожной сети, могут являться объектами частного пользования и находиться в частной собственности, в том числе на основании договоров государственно-частного партнерства, в том числе договоров концессии».

Как следует из этой нормы закона, железные дороги, не относящиеся к магистральной железнодорожной сети, могут быть частными на общих основаниях, так как в данном случае «в том числе» не означает «исключительно».

То есть возникают альтернативы для создания частных железных дорог и железнодорожной инфраструктуры, помимо инструментов ГЧП и концессии.

Однако, в Законе далее рассматривается только использование этих инструментов, что сужает правоприменение пункта 2 статьи 5 этого Закона.

В отраслевых законах по другим видам транспорта это определено более конкретно.

Предлагается расширить понятия «частного пользования» и «частной собственности» в пункте 2 статьи 5 Закона, как в самом Законе, так и в подзаконных НПА, внося в них соответствующие изменения, что позволит создать необходимые условия для привлечения частных инвестиций в развитие железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в регионах Казахстана.

Если рассматривать МЖС как «ключевую мощность» в рамках всей страны, то частные железные дороги и железнодорожные станции в отдельном районе в области также могут выглядеть как локальные «ключевые мощности», хотя в действующем законодательстве такого определения не существует.

Ключевым же отличием частных железных дорог и железнодорожных станций в отдельном районе в области от МЖС является большая вероятность разнообразия участников рынка, почти в полном соответствии с законами рынка.

МЖС, находясь в компании КТЖ или в группе компаний («*группе лиц*», согласно *статье 165 Предпринимательского кодекса РК*) КТЖ, имеет аффилированность с другими компаниями группы, что влияет на развитие / не развитие конкуренции в отрасли и на многое другое.

При наличии же разнообразия и многообразия участников рынка в районе – владелец и / или оператор железной дороги (часто НОИ и МЖС), владелец и / или оператор частной железнодорожной станции, операторы локомотивов и вагонов, перевозчики, экспедиторы, оптовые компании, грузоотправители, например, владелец и / или оператор частной железнодорожной станции, как предприниматель заинтересован в максимизации своей перерабатывающей мощности и доступности своей локальной «ключевой мощности».

Доступ к локальной «ключевой мощности» в виде частных железных дорог и железнодорожной инфраструктуры в регионах, в том числе в районах в области, для участников рынка (не только перевозчики, но и экспедиторы, оптовые компании, грузоотправители) позволяет выстроить в них новые товаропроводящие сети, вплоть до «последней мили».

Это выводит железнодорожный транспорт страны на новый уровень и роли, включая роль в социальной-экономическом и инфраструктурном развитии регионов.