

**АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**Национальная школа государственной политики**

на правах рукописи

**Булатбаев Н.Н.**

**ИННОВАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПОДХОДЫ К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ**

Образовательная программа «Государственная политика»  
(направление подготовки «7М041 – Бизнес и управление»)

Магистерский проект на соискание степени магистра  
государственной политики

Научный руководитель \_\_\_\_\_ Цой В.И.

Проект допущен к защите: « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2022 г.

Директор Национальной школы  
государственной политики: \_\_\_\_\_ Абдыкаликова М.Н., к. пс. н.

**Нур-Султан, 2022**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ</b> .....	3
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	5
<b>1 ОБЗОР ТИПИЧНЫХ СИТУАЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЖКХ</b> .....	9
1.1 Образцы управления ЖКХ в зарубежных странах .....	9
1.2 Образцы управления ЖКХ в Казахстане.....	10
1.3 Инновационные модели и технологии управления ЖКХ.....	12
<b>2 ОБОСНОВАНИЕ МЕТОДОВ ИССЛЕДОВАНИЯ</b> .....	16
2.1 Подходы и методы исследования.....	16
2.2 Основные понятия и категории .....	18
<b>3 АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ</b> .....	20
3.1 Модели государственного управления ЖКХ в зарубежных странах .....	20
3.2 Модели государственного управления ЖКХ в Казахстане .....	22
<b>4 РАЗРАБОТКА ПОДХОДОВ К ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЖКХ В КАЗАХСТАНЕ</b> .....	25
4.1 Разработка инновационной модели государственного управления .....	25
4.2 Разработка новых принципов бюджетно-тарифной политики в сфере ЖКХ	32
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	35
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	36
<b>Приложение А – Ведущие компании Казахстана по производству электроэнергии</b> .....	40
<b>Приложение В - Предельные тарифы на электрическую энергию</b> .....	<b>Ошибка!</b>
<b>Закладка не определена.</b>	
<b>Приложение С – Авторские документы</b> .....	41

## **НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ**

Настоящий проект содержит ссылки на следующие нормативные правовые акты Республики Казахстан:

Закон РК от 16 апреля 1997 г. № 94 «О жилищных отношениях» (ред. от 03.05.2022);

Закон РК от 27 декабря 2018 г. № 204-VI ЗРК «О естественных монополиях» (ред. от 02.03.2022);

Правительственное Постановление от 31 декабря 2019 г. №1050 «Об утверждении Государственной программы индустриально-инновационного развития РК на 2020 – 2025 гг.»;

Постановление Правительства РК от 31 декабря 2019 г. № 1054 «Об утверждении Государственной программы жилищно-коммунального развития «Нұрлы жер» на 2020-2025 годы» (ред. от 15.12.2020);

Постановление Правительства РК от 31 декабря 2019 г. № 1055 «Об утверждении Государственной программы инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2020-2025 гг.»;

Приказ и.о. Министра Индустрии и инфраструктурного развития РК от 29 апреля 2020 г. № 249 «Об утверждении перечня коммунальных услуг и Типовых правил предоставления коммунальных услуг», зарегистрированного в Министерстве юстиции РК от 30 апреля 2020 г. № 20542;

Приказ Министра индустрии и инфраструктурного развития РК от 30 января 2019 г. № 55 «Об утверждении Положения республиканского государственного учреждения «Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан» (ред. от 21.04.21).

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В проекте применяются следующие обозначения и сокращения:

АО «Каз Центр ЖКХ»	Акционерное общество «Казахстанский центр модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства»
ВВП	Валовый национальный продукт
ВКО	Восточно-Казахстанская область
ЖКУ	Жилищно-коммунальные услуги
ЖКХ	Жилищно-коммунальное хозяйство
ЖФ	Жилищный фонд
КРЕМ МНЭ РК	Комитет по регулированию естественных монополий МНЭ РК
КСК	Кооператив собственников квартир
МЖД	Многоквартирный жилой дом
МНЭ РК	Министерство национальной экономики Республики Казахстан
НИОКР	Научные исследования и разработки
ИС	Инженерные сети
ОСИ	Объединение собственников имущества
ПТ	Простое товарищество
РК	Республика Казахстан
СЕМ	Субъект естественной монополии
ТБО	Твердые бытовые отходы
ЦАР	Центрально-Азиатский регион

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы проекта.** Многоотраслевой комплекс жилищно-коммунального хозяйства справедливо считается одним из самых проблематичных для сферы государственного управления и одновременно одним из наиболее социально значимых и чувствительных для домохозяйств в различных странах мира, включая Республику Казахстан. Проблематичность выражается, прежде всего, в его емкости и разнообразии видов жилищно-коммунальных услуг: содержание и ремонт жилых помещений (включая управление многоквартирными жилыми домами; капитальный ремонт имущества общего пользования (включая лифты); сборы и вывозы твердых бытовых отходов; благоустройство территорий; поддержание на должном уровне санитарно-гигиенического состояния объектов обслуживания; электроснабжение; газоснабжение; теплоснабжение; холодное и горячее водоснабжение; водоотведение; пользование общей телевизионной антенной, радиоточкой, домофоном; охрана объектов и др. [1, 2].

Актуальность изучения моделей государственного управления ЖКХ диктуется многолетней мировой практикой - тарифы на ЖКУ растут постоянно, остро реагируют на внешние и внутренние факторы: политические события в мире; волатильность цен на топливно-энергетические ресурсы; уровень внутренних цен естественных монополий; состояние экономики конкретных стран; курс национальной валюты; уровень доходов населения и другие. Эти факторы государство вынуждено учитывать при разработке моделей управления жилищно-коммунальным хозяйством и государственных программ развития, в том числе в части предоставления субсидий и компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг для некоторых категорий граждан.

Наглядным примером зависимости ЖКХ от внешних факторов является мировой энергетический кризис 2022 года, ставший центральной темой обсуждения на всех крупных политических площадках. В настоящее время в мире уже возник ряд энергетических кризисов: нефтяной, газовый, кризис электроэнергии. Эксперты считают, что своего пика эти кризисы достигнут к концу 2022 года. В основе мирового энергетического кризиса лежат три фундаментальные причины: глобальное изменение климата, переход стран Запада на возобновляемые источники энергии и введение антироссийских санкций в связи с событиями на Украине [3]. По данным лондонской биржи ICE, поставки газа в июле торгуются на уровне \$ 1 500 за тысячу кубометров, а следующей зимой — \$ 1 520. Это в 6 раз дороже, чем год назад, и в полтора раза

---

<sup>1</sup> Астратова Г.В., Астратова С.В., Вихарева Я.Г. ЖКХ как объект государственного управления // Вестник Евразийской науки. - 2018. - № 2; URL: <https://esj.today/PDF/10ECVN218.pdf> (дата обращения: 24.06.2022).

<sup>2</sup> Жилищно-коммунальное хозяйство и качество жизни в XXI веке: экономические модели, новые технологии и практики управления: коллектив. монография / Я.П. Силин, Г.В. Астратова и др.; под ред. Я.П. Силина, Г.В. Астратовой. – М., Екатеринбург: «Науковедение», 2017. – 600 с.

<sup>3</sup> Жуков А. Самый крупный энергетический кризис за последние 50 лет — чем он грозит миру?, 08.06.2022; URL: <https://hi-news.ru/eto-interesno/samyj-krupnyj-energeticheskij-krizis-za-poslednie-50-let-chem-on-grozit-miru.html> (дата обращения: 25.06.2022).

больше, чем зимой 2021 г. [4].

Несмотря на то, что ЖКХ является одной из ресурсоемких отраслей экономики, она же – одна из крупнейших по объему и темпам роста. По данным Utilities Global Market Report 2022 (отчет о мировом рынке коммунальных услуг 2022) [5], объем мирового рынка только коммунальных услуг вырастет с \$ 5 488,88 млрд в 2021 году до \$ 5 969,68 млрд в 2022 году при среднегодовом темпе роста (CAGR) 8,8%. Рост рынка коммунальных услуг в основном связан с реорганизацией компаний своей деятельности и восстановлением после воздействия COVID-19. Ожидается, что рынок коммунальных услуг достигнет \$ 8 105,48 млрд в 2026 году при среднегодовом темпе роста 7,9%.

Потенциал роста есть и у рынка ЖКУ в Казахстане. Но последствия COVID-19, политический и экономический кризисы 2022 г., рост международной напряженности, санкционные ограничения в отношении страны-партнера России, оказывают как прямое, так и опосредованное влияние на государственное управление и регулирование сферы ЖКХ. Несмотря на определенные достижения в сфере ЖКХ, как справедливо отмечается в Государственной утвержденной программе жилищно-коммунального развития «Нұрлы жер» на период 2020 - 2025 годы [6], почти одна третья существующих многоквартирных жилых бытовых домов старше 1970 года построения и около 65% были введены в эксплуатацию более чем 25 лет назад. В аварийном и ветхом состоянии, не подлежащих восстановлению, насчитывается 1 308 дома, кроме того, 18,1 тысяч МЖД требуют капитального ремонта. При этом, степень износа коммунальной инфраструктуры в стране составляет 57%, а степень внедрения новых технологий в систему ЖКХ остается крайне низкой. К системным проблемам в отрасли относят высокую изношенность коммунальных сетей и, как следствие, их высокую аварийность, низкий уровень зарплат и утечку кадров, несоответствие уровня тарифов на ЖКУ их качеству, порой необоснованный рост тарифов, высокую дифференциацию тарифов в разрезе регионов, высокую нагрузку ЖКУ на бюджеты домохозяйств в ряде регионов страны, высокую задолженность потребителей за ЖКУ. Существует также и проблема бесхозных сетей, которые никто не хочет принимать на баланс.

И всё же коренные проблемы ЖКХ связаны с неосвоением и неприменением инновационных методов и технологий, позволяющих устранить приведенные недостатки.

В настоящее время уполномоченные госорганы в сфере ЖКХ нацелены, главным образом, на решение текущих проблем – восстановление аварийного жилья, ремонт изношенных инженерных сетей, регулирование

---

<sup>4</sup> «Газпрому» не нужна такая Европа: в ЕС рухнет спрос на газ, 29.06.2022; URL: <https://eadaily.com/ru/news/2022/06/29/gazpromu-ne-nuzhna-takaya-evropa-v-es-rushitsya-spros-na-gaz> (дата обращения: 30.06.2022).

<sup>5</sup> Utilities Global Market Report 2022, December 2021; URL: <https://www.thebusinessresearchcompany.com/report/utilities-global-market-report> (дата обращения: 25.06.2022).

<sup>6</sup> Постановление Правительства РК от 31 декабря 2019 года № 1054 «Об утверждении Государственной программы жилищно-коммунального развития "Нұрлы жер" на 2020-2025 годы» (ред. 15.12.2020); URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900001054> (дата обращения: 30.06.2022).

монополистической деятельности, устранение многочисленных конфликтов, дотирование, субсидирование бюджетных и кризисных предприятий, перераспределение финансовых потоков, ликвидацию дебиторской задолженности, уменьшение тарифов для уязвимых слоёв населения и прочее. Данные проблемы обуславливает действующая малоэффективная модель государственного управления, которая требует либо существенной корректировки, либо полной замены на оптимальную, учитывающую интересы всех участников экосистемы ЖКХ: государства, бизнеса и общества.

#### **Степень научной разработанности темы.**

Многие теоретические и практические вопросы государственного управления отраслью ЖКХ являются весьма спорными и до сих пор не имеют однозначного решения. Эти вопросы активно обсуждаются в научной литературе, на «круглых столах» и научно-практических конференциях.

Среди авторов, которые внесли значимый вклад в формирование экономических моделей, новых технологий и анализ практики управления в отрасли ЖКХ, выделяются такие ученые, как Г.В. Астратова, М.А. Мещерякова, М.С. Санталова, Я.П. Силин, С.Ф. Федорова, У.Ж. Шалболова и другие.

**Главная проблема магистерского проекта.** Предварительный анализ состояния ЖКХ Казахстана показал отсутствие возможности снижения степени износа инженерных сетей (ИС), острую нехватку средств на обновление, модернизацию и строительство новых ИС. Согласно действующему законодательству, капиталовложения в инженерные сети осуществляются в основном за счет тарифов субъектов естественных монополий (СЕМ) на регулируемые услуги.

В целях стабилизации социального напряжения среди населения, руководством страны с 2018 года ведется политика сдерживания тарифов на ЖКУ для населения, что полностью исключает возможность СЕМ получать доход за счет повышения (хотя бы на уровне инфляции) тарифа для реализации мероприятий по улучшению качества услуг путем модернизации сетей. Отсутствие капиталовложений приводит к прогрессирующему износу оборудования, снижению качества предоставляемых услуг и увеличению жалоб населения. Периодическое перераспределение тарифов, введение моратория на повышение тарифов для отдельных категорий потребителей не изменяет ситуацию.

Таким образом, существующая модель управленческой деятельности в области бюджетно-тарифной политики имеет затратный характер, не учитывает уровень платежеспособности разных категорий потребителей, не стимулирует модернизацию инженерных систем. В этой связи **исследовательским вопросом** проекта стала разработка модели управленческой деятельности в области бюджетно-тарифной политики ЖКХ, учитывающей уровень платёжеспособности различных групп потребителей и стимулирующей модернизацию инженерных коммуникаций, снижение издержек и себестоимости коммунальных услуг.

**Объект исследования** – взаимодействие государственных органов

управления, субъектов естественных монополий и потребителей услуг жилищно-коммунального хозяйства Республики Казахстан.

**Предмет исследования** – модели управленческой деятельности в области бюджетно-тарифной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства Республики Казахстан.

**Цель проекта** – разработка более эффективной, инновационной модели управленческой деятельности в области бюджетно-тарифной политики в сфере ЖКХ Республики Казахстан.

**Задачи проекта** входят:

- изучить отечественные и зарубежные модели государственного управления и взаимодействия субъектов ЖКХ в области бюджетно-тарифной политики;

- выявить ключевые проблемы в управлении ЖКХ в Казахстане;

- разработать инновационную модель и рекомендации по совершенствованию взаимодействия государственных органов с Субъектами естественных монополий и потребителями в области бюджетно-тарифной политики.

**Методы исследования:** применялись функциональный, экономический и SWOT-анализ, графическое моделирование, а также некоторые понятия и категории теории управления и теории деятельности.

**Научная новизна и практическая значимость магистерского проекта:** разработана модель управленческой деятельности в области бюджетно-тарифной политики ЖКХ, учитывающая уровень платёжеспособности различных групп потребителей, стимулирующая модернизацию инженерных коммуникаций, снижение издержек и себестоимости коммунальных услуг.

**Структура проекта.** Работа включает введение, четыре раздела, заключение, список использованных источников и приложения.

# 1 ОБЗОР ТИПИЧНЫХ СИТУАЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЖКХ

## 1.1 Образцы управления ЖКХ в зарубежных странах

В разных странах в управлении жилищно-коммунальным комплексом применяются различные модели и методики оценки эффективности управления сферой ЖКХ. В большинстве западных стран жильцы объединяются в кондоминиумы и жилищные кооперативы (США и Канада); союзы и ассоциации (Швеция); акционерные общества (Финляндия). Опыт управления ЖКХ в США ориентирован на стандарты, разработанные Ассоциацией государственных финансистов, которые носят рекомендательный характер, но применяются повсеместно [7]; Франция следует строгим правилам исполнения бюджета и ведения финансового учета в социальных организациях, которые обязаны публиковать результаты своей финансовой деятельности ежегодно; опыт Великобритании позволяет выделить постоянно обновляемые «стандарты наибольшей ценности государственных услуг»; шведский опыт предполагает использование моделей управления ЖКХ, взаимодействующих с органами власти; в Финляндии жилищно-коммунальное хозяйство является бизнесом, мониторинг ЖКУ проводят корпорации, в которые входят сами жильцы, отчет о финансовом состоянии жилищно-коммунального фонда формируется ежегодно [8].

Исследуя принципы оценки эффективности руководителей, принимающих важные государственные решения в сфере ЖКХ, всегда можно видеть не только экономическую, но и социальные компоненты эффективности жилищно-коммунального хозяйства. В Великобритании, к примеру, с помощью камеральных проверок аудиторами, выявляют: уровень соответствия предоставляемых услуг населению и насколько они отвечают требованиям населения, социальной и экономической эффективности, качеству и спросу [9]. Среди методов оценки распространены системный, экспертный, расчетно-оценочный методы, модель «скидок», модель «амортизация», единая система оценки управления жилищно-коммунальным фондом в целом по стране. Экспертную оценку эффективности управления ЖКХ иногда поручают общественным организациям, действующим без вмешательства государства и муниципальных органов, например, собственникам жилья или лицам, имеющим жилье в найме, что позволяет создавать конкурентную среду на рынке жилищно-коммунальных услуг, что расширяет выбор для потребителей и повышает

---

<sup>7</sup> Зарубежный опыт управления многоквартирными домами. URL. <http://maxpark.com/community/4701/content/3451982> (дата обращения: 28.06.2022).

<sup>8</sup> Санталова М.С., Соклакова И.В., Горлов В.В., Кубланов А.М. Повышение результативности управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: зарубежный опыт // Экономические системы. - 2020. - Т. 13. - № 4. - С. 223-229.

<sup>9</sup> Косарев К.Э., Санталова М.С. Проблематика развития современного общества и его качество жизни // European Social Science Journal. - 2015. - № 1-2. - С. 75-79.

эффективность управленческого труда в этой сфере в целом [10, 11].

## 1.2 Образцы управления ЖКХ в Казахстане

Отрасль ЖКХ в Казахстане прошла несколько этапов модернизации и реформирования и в XXI веке вступила в эпоху цифровизации экономики. Еще в 2009 году в республике был создан «Казахстанский центр модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства» (АО «КазЦентр ЖКХ») с участием государства в уставном капитале - 100%. Однако, по данным экспертов, в стране наблюдаются увеличение коэффициента ветхости и аварийности имущества коммунальной сферы, не говоря уже о моральной износе, который требует хорошего внимания. Данное положение возможно свидетельствует о том, что в стране низкий уровень эффективности управленческой деятельности в коммунальных хозяйствах, а также возможно не эффективное выполнение целевых программ [12].

В последние годы в стране предпринимаются различные организационно-правовые меры для инновационного развития отрасли. Так, реализуются: программа индустриально-инновационного развития Казахстана, предусмотренная на период 2020–2025 годы [13], программа инфраструктурного развития «Нұрлы Жол» на период 2020–2025 годы [14], программа жилищно-коммунального развития «Нұрлы Жер» на период 2020-2025 годы [15] и другие программы и проекты.

С 2020 года в Казахстане идет масштабная жилищно-коммунальная реформа, предусматривающая серьезные изменения в формах управления жилищным фондом (ЖФ). Вместо кооперативов собственников квартир (КСК) владельцы жилья выбирают другую форму управления домом. Это может быть объединение собственников имущества (ОСИ) или простое товарищество (ПТ) МЖД [16].

---

<sup>10</sup> Оценка функциональных элементов управления государственными финансами / А.З. Намитулина [и др.] // Вестник университета. - 2020. - № 10. - С. 138–144.

<sup>11</sup> Санталова М.С., Соклакова И.В., Горлов В.В., Кубланов А.М. Повышение результативности управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: зарубежный опыт // Экономические системы. - 2020. - Т. 13. - № 4. - С. 223-229.

<sup>12</sup> Шалболова У.Ж., Силка Д.Н., Кенжегалиева З.Ж., Егембердиева С.М. Сравнительный анализ развития жилищно-коммунального хозяйства России и Казахстана // Вестник МГСУ. - 2018. - Т. 13. - Вып. 7 (118). - С. 836–846. DOI: 10.22227/1997-0935.2018.7.836-84.

<sup>13</sup> Постановление Правительства РК от 31 декабря 2019 г. № 1050 «Об утверждении Государственной программы индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2020 – 2025 годы»; URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900001050> (дата обращения: 30.06.2022).

<sup>14</sup> Постановление Правительства РК от 31 декабря 2019 г. № 1055 «Об утверждении Государственной программы инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2020–2025 годы» // «Егемен Казахстан» от 06.02.2020 г., № 25 (29754).

<sup>15</sup> Постановление Правительства РК от 31 декабря 2019 года № 1054 «Об утверждении Государственной программы жилищно-коммунального развития "Нұрлы жер" на 2020-2025 годы» (ред. 15.12.2020); URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900001054> (дата обращения: 30.06.2022).

<sup>16</sup> Закон РК от 16 апреля 1997 года № 94 «О жилищных отношениях» (ред. от 03.05.2022) // Ведомости Парламента РК 1997 г., № 8, ст. 84.

По коммунальным услугам через присоединительную сеть между потребителем и поставщиком коммунальных услуг заключаются индивидуальные и (или) публичные договора; с СЕМ и субъектами сервисной деятельности заключаются договора сотрудничества между ОСИ или ПТ, или управляющим МЖД или управляющей компанией.

Но реформа ЖКХ в целом идет сложно, поскольку остается неурегулированной проблема качества ЖКУ и вопросы тарифообразования.

Далее приведены конкретные образцы управления в сфере ЖКХ Казахстана.

#### *Образец № 1*

Согласно статданным износ коммунальных сетей составляет по республике 55-70 %. Утверждаемые затраты в тарифной смете не позволяют снизить износ до 0-10%. Данная ситуация обусловлена зарегулированностью тарифов ввиду того, что резкий скачок цен государство считает недопустимым по причине неизбежного социального напряжения. Для решения проблемы износа сетей, как правило, выделяются денежные средства из государственного бюджета. Однако качество освоения такого финансирования должным образом не проверяется, а выделяемые суммы из бюджета как правило завышаются в 2-3 раза по сравнению с тарифной сметой.

#### *Образец № 2*

Правоохранительные и уполномоченные органы в отношении субъектов естественных монополий ориентируются на следствия, а не причины ухудшения ситуации. Поэтому после административных и прочих проверок положение на предприятиях ЖКХ продолжает ухудшаться.

#### *Образец 3*

Правительство использует инструменты дотирования коммунальных услуг (возмещения платежей) отдельным категориям населения [17]. В частности, в некоторых нормативных актах предусмотрено дотации оплаты населению по платежам коммунальных услуг на временный период чрезвычайного положения, оно производится из республиканского бюджета, а при дополнительной потребности возмещение возможно также из местного бюджета.

В итоге дотирование отдельных групп населения приводит к увеличению цен на товары и услуги, влияет на снижение конкурентоспособности национальной продукции. Дотирование бюджетных организаций также ограничено, так как не стимулирует их развитие.

#### *Образец 4*

На фоне социальных протестов в январе 2022 года руководство страны ввело мораторий на увеличение тарифов на коммунальные услуги до 1 июля. Протесты были вызваны в основном резким повышением цен на газ, однако затем переросли в требование снизить тарифы на коммунальные услуги.

---

<sup>17</sup> Приказ Министра индустрии и инфраструктурного развития РК от 18 апреля 2020 г. № 212 «Об утверждении Правил возмещения платежей населения по оплате коммунальных услуг в режиме чрезвычайного положения в Республике Казахстан». Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 18 апреля 2020 года № 20427. Срок действия приказа истек 25 июня 2020 года.

### Образец 5

Комитет по регулированию естественных монополий МНЭ РК после анализа исполнения СЕМ тарифных смет выявил неисполнение обязательств по 30 СЕМ. В их числе крупные монополисты АО «Астана-Теплотранзит», АО «Астана-Энергия» (г. Нур-Султан), КТП «Талдыкоргантеплосервис» (Алматинская область) и другие. В результате в Нур-Султане, Алматинской области, ВКО, Жамбылской, Костанайской, Мангистауской и Павлодарской областях были введены временные компенсирующие тарифы на сумму более 4 млрд. тенге по таким услугам, как водоснабжение и водоотведение, электроснабжение, теплоснабжение и прочие услуги.

Снижение тарифов, по данным КРЕМ МНЭ РК, в разрезе услуг в среднем составило:

- электроснабжение — 18,6%;
- теплоснабжение — 17%;
- водоснабжение — 7,4%;
- водоотведение — 3% [18].

Таким образом, уполномоченные государственные органы слабо учитывают как внешние, так и внутренние риски при формировании тарифной политики. Для государственного управления сферой ЖКХ в Казахстане характерен не столько экономически обоснованный подход, стимулирующий развитие отрасли, сколько «ручное», ситуационное реагирование на острые проблемы в зависимости от складывающихся социальных и экономических обстоятельств. В самом ЖКХ в таких условиях снижаются возможности освоения и применения новых технологий.

### 1.3 Инновационные модели и технологии управления ЖКХ

«Модель» слово происходит от *modulus*, *modus*, от что латинского означает: образ, мера, способ и т.п. В.А. Штофф предложил понимать под *моделью* мысленно представляемую, информационно или материально реализованную систему, которая воспроизводя объект, способна сменить его, чтобы ее анализ выдавала информацию об этом объекте нового характера [19, с. 47].

Таким образом, в процессе познания модель является заместителем изучаемого объекта. Всякий изучаемый процесс можно описать разными моделями, при этом абсолютно полно и всесторонне ни одна модель сделать это не может. Однако, применение модели упрощенной, который отражает отдельные черты исследуемого объекта, яснее позволяет увидеть взаимосвязь причин и следствий, входов и выходов, скорее сделать необходимые выводы,

<sup>18</sup> В ряде регионов Казахстана снижены тарифы на коммунальные услуги, 10.06.2022; URL: <https://alau.kz/v-rjade-regionov-kazahstana-snizheny-tarify-na-kommunalnye-uslugi/> (дата обращения: 01.07.2022).

<sup>19</sup> Звонарев С.В. Основы математического моделирования: учебное пособие. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. — 112 с.

правильно принять решения [20].

Термин *инновация* от латинского «*innovatio*» дословно означает «в направлении изменений», но имеет множество толкований в науке. Мы примем за основу определение, предложенное Т.Р. Ахметовым, который утверждает, что инновации представляют собой «результат деятельности по обновлению и преобразованию предыдущей деятельности, приводящий к замене одних элементов на другие, либо дополнению уже имеющихся новыми» [21].

Важное значение для изменения в лучшую сторону различных отраслей экономики страны инновационного характера имеют базовые условия, которые создает государство, местные органы и региональные власти. В т.ч. такие условия являются: нормативно-правовая база соответствующего характера; наличие приоритетов стратегического характера (государственные программы, концепции и стратегии); результаты деятельности интеллектуальной работы и его уровень защиты; научно-техническая и инновационная, наука и образования малых инновационных форм предпринимательства и пр., которые в общем и обеспечивают фактический инновационный активностью предприятий и т.д.) [22].

В литературе *Модель управления*, понимается как теоретически построенную целую совокупность пониманий о том, каким должна быть система управления, как она должна функционировать на объект управления, как должна адаптироваться к влияниям во внешней среде, чтобы конкретная организация могла достичь поставленных целей, устойчиво и эффективно развиваться и обеспечивать свою конкурентоспособность [23].

Перед государством на сегодняшний день стоят задачи по созданию правовых, экономических и организационных условий для инновационной деятельности, повышению конкурентоспособности продукции отечественных товаропроизводителей, расширение государственной поддержки инновационной деятельности [24].

Соответственно, *инновационная модель управления* может рассматриваться главным образом как модель, обладающая одновременно признаками новизны, простоты и гибкости [25]. Однако не существует некоего единого подхода классификации новых технологий и инноваций в отрасли ЖКХ, а также нет конкретно установленных критериев отнесения конечного

---

<sup>20</sup> Штофф В. А. Моделирование и философия. – М.: Наука, 1966. – 302 с.

<sup>21</sup> Алтуфьева Н.В. Теоретические аспекты понятий «инновации» и «инновационный потенциал» в системе социально-экономического развития // Теоретическая экономика. - 2020. - № 11(71). - С. 67-76.

<sup>22</sup> Asheim В.Т. Smart specialisation, innovation policy and regional innovation systems: what about new path development in less innovative regions? // Innovation. - 2019. - Vol. 32. - Iss. 1. - P. 8-25. DOI: 10.1080/13511610.2018.1491001; Кошонов П.С. Факторы, влияющие на инновационное развитие экономики в Республике Таджикистан // Финансово-экономический вестник. - 2020. - № 3(23). - С. 176-185; Матвеев В.В. Факторы инновационного развития региональной экономики // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». - 2021. – Т. 31. - № 1.

<sup>23</sup> Теория управления: Учебник / [Алексеев Ю.П., Алисов А. Н., Барышников Ю. Н. и др.]; Под общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. - М.: Изд-во РАГС, 2003. - 558 с.

<sup>24</sup> Николенко Ю.В. Понятие и содержание терминов «инновация» и «государственная инновационная политика» // Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. 2015. С. 353-361.

<sup>25</sup> Палей Т.Ф. Инновационная модель управления.

результата нововведений к тому или иному типу. Классификация инноваций в ЖКХ основывается на разных терминологии и подходах [26].

В целях инновационного развития ЖКХ органы государственного управления разных стран стараются применять различные модели, исходя из имеющихся проблем и стратегических задач отрасли и государства в целом. Однако в академической среде публикации, посвященные инновационным моделям управления и регулирования отрасли, не частое явление.

Нет сомнений в том, что инновационные технологии снижают денежные траты на оплату коммунальных услуг для потребителей, поэтому большинство новаторов стараются, чтобы все «новшества» шли на пользу обычному человеку [27]. Среди последних инноваций в ЖКХ основными являются: создание более действенной системы учета услуг ЖКХ и внедрение автоматизации за расчеты по потреблению энергоресурсов. Проекты автоматизации и цифровизации в ЖКХ обосновываются как инновационные модели взаимодействия между поставщиками и потребителями. При этом исследователи отмечают, что многоступенчатым и сложный проект является полное внедрение цифровой системы учета энергоресурсов, где предприятия оказывающие коммунальные услуги сталкиваются с другим набором сложностей и задач по сравнению с повседневными операциями. Цифровые программные обеспечения предназначены давать возможность вводить все данные абонента, информация о приборах учета, вносить корректировки в случае ошибки, загружать видео фиксации и фотографии приборов учета и модемов связи [28].

Если рассматривать организационные инновационные модели управления, то А.С. Нечаев и Л.Г. Никитюк [29] разработали модель управления сферой ЖКХ инвестиционно-инновационного механизма, опираемые на принципах самофинансирования, самокупаемости, коммерциализации инноваций, при которой возможно достигнуть максимально экономический эффективности для компаний сферы ЖКХ. В фундамент модели заложен инвестиционный налоговый кредит, который представлен как инструмент управления сферы ЖКХ финансового характера инвестиционно-инновационного механизма.

Китайские авторы Ze Qi и др. [30] сосредоточились на снижении рисков СЕМ в условиях «зеленой» экономики. Ученые утверждают, что чем более зарегулированы нормативные границы отрасли, по мере роста регулирующего

---

<sup>26</sup> Антипенко Е.В. Инновации и новые технологии в сфере ЖКХ как способ повышения качества услуг // *Фундаментальные и прикладные исследования: от теории к практике. Материалы II международной научно-практической конференции, приуроченной ко Дню Российской науки.* 2018. С. 64-69.

<sup>27</sup> Кирсанов С. А., Краснов С.В., Краснов А.С. Теоретические аспекты исследования проблем и перспектив внедрения информационных технологий в структуры ЖКХ // *Экономика и управление.* - 2014. - № 12. - С.15-22.

<sup>28</sup> Агыбаев М.Ш., Рахимбекова Ж.С. Управление проектами цифровизации учета в ЖКХ: цели и жизненный цикл проекта // *Chronos.* - 2020. - № 4 (43). - С. 107-111.

<sup>29</sup> Нечаев А.С., Никитюк Л.Г. Создание модели инвестиционно-инновационного механизма управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства // *Налоги и налогообложение.* - 2011. - № 12. - С. 26-31.

<sup>30</sup> Ze Qi, Peipei You, Rengcun Fang, Zhao Xu, Yuxin Zou and Sen Guo, Risk assessment of electricity transmission and distribution tariff regulation for power grid enterprises based on best-worst method and cloud model // *Web of Conferences* 257, 01005 (2021); URL: [https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2021/33/e3sconf\\_aesee2021\\_01005.pdf](https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2021/33/e3sconf_aesee2021_01005.pdf) (дата обращения: 01.07.2022).

воздействия в Китае и смены приоритетов на «зеленую» энергетику, электросетевые предприятия сталкиваются со все более строгим регулированием и все более неопределенными рисками. В настоящее время большинство исследований рисков, с которыми сталкиваются электросетевые предприятия, акцентируют внимание на эксплуатации энергосистем, инвестициях и так далее. Однако, необходимо также установить разумный льготный тариф для энергии ветра, укрепить коммерциализацию и маркетинг ветроэнергетики, чтобы справляться с оперативными рисками, с которыми сталкиваются действующие электросетевые предприятия в управлении ветроэнергетическими проектами. Ученые предложили метод «наилучшего-наихудшего» и облачную модель оценки рисков регулирования тарифов на передачу и распределение электроэнергии сетевыми предприятиями. Данный метод используется для определения веса оценки риска регулирования тарифа при передаче и распределении электроэнергии, а облачная модель – для комплексной интеграции рисков регулирования тарифа.

## 2 ОБОСНОВАНИЕ МЕТОДОВ ИССЛЕДОВАНИЯ

### 2.1 Подходы и методы исследования

В исследовании применялся деятельностный и системный подходы, а также следующие методы и инструменты:

- обзор информационных источников и систематизация материала по критериям: проблемы, задачи, решения;
- инновационные методы общепрофессиональной теории деятельности;
- методологические понятия: деятельность, мышление, согласование точек зрения, страна, предпринимательство, экономика, управление и другие [50].

В качестве основных средств анализа ситуаций в сфере жилищно-коммунального хозяйства использовался функционально-системный каркас развития страны (рисунок 1), а также типовая единица воспроизводящейся деятельности (рисунок 2).

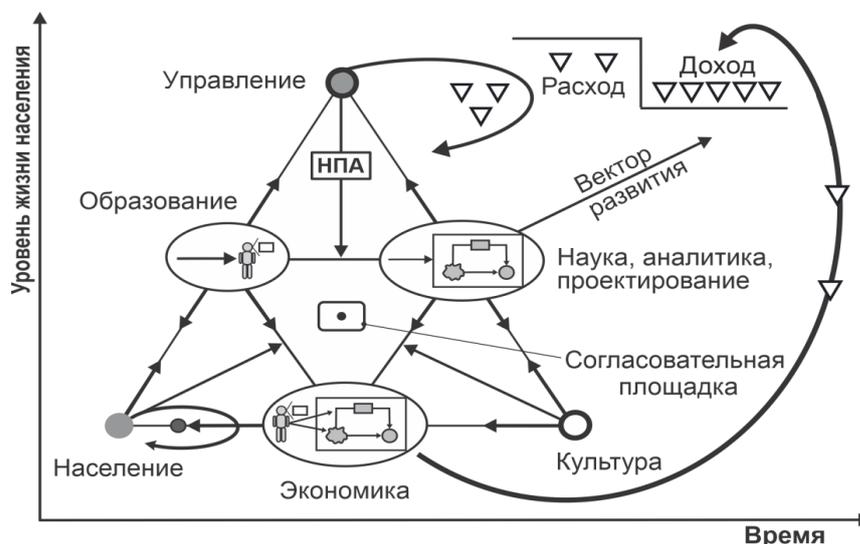


Рисунок 1 - Функционально-системный каркас развития страны

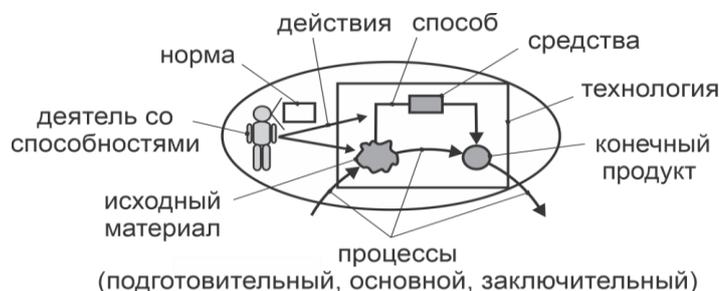


Рисунок 2 - Типовая единица воспроизводящейся деятельности

В результате анализа информации о реальном положении дел в сфере ЖКХ с использованием приведенных средств были выявлены наиболее характерные затруднения во взаимодействии ключевых субъектов, относящихся к

следующим функциональным блокам: население, культура, управление, образование, наука, экономика (рисунок 3).

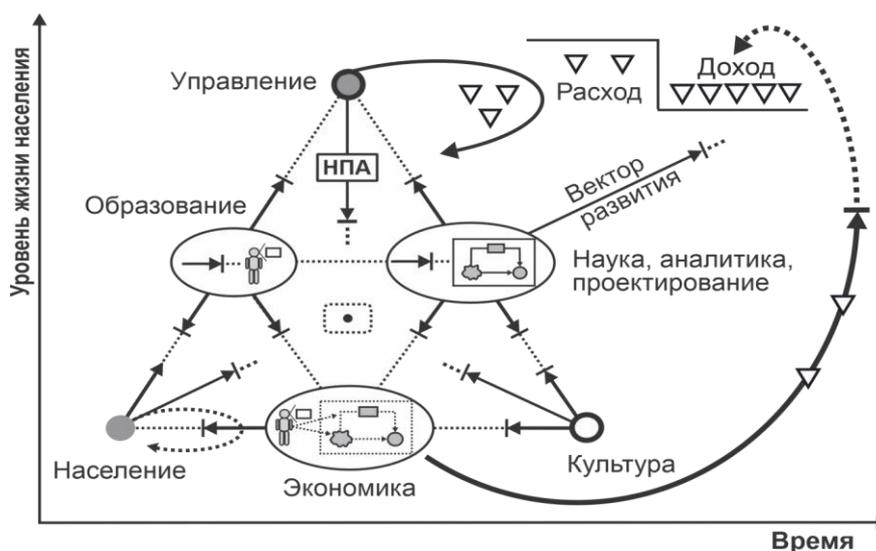


Рисунок 3 - Модель реальной ситуации с затруднениями в сфере ЖКХ

Примечание: построено автором с использованием положений методологической теории деятельности [50].

Согласно рисунку, поставщики коммунальных услуг (блок экономики) затрудняются предоставлять населению более качественную продукцию с меньшими тарифами из-за того, что не освоили и не применяют инновационные материалы, оборудование, технологии. Затруднения в деятельности поставщиков обусловлены затруднениями субъектов образования в формировании инновационных, конкурентных знаний и способностей управленцев, инженеров, экономистов и прочих специалистов. С другой стороны, затруднения поставщиков обусловлены отсутствием бизнес-проектов с инновационными инженерными технологиями, обеспечивающими снижение себестоимости товарной продукции (электроэнергия, свет, вода, тепло, газ, связь и прочее).

Ответственность за целое эффективного взаимодействия ключевых субъектов в регионах и стране несут все субъекты государственного управления. Нормы, схемы взаимодействия ключевых субъектов, а также приоритеты финансового обеспечения деятельности устанавливаются в нормативных правовых актах (НПА). Большинство существующих НПА имеет декларативный характер. К текстам не прикладываются конкретные схемы, модели взаимодействия субъектов, что составляет большие скрытые риски адекватной реализации НПА. Следует признать, что затруднения субъектов государственного управления, обусловленные незнанием и недостаточными способностями создавать зримые, прозрачные, логические модели системного взаимодействия ключевых субъектов регионов и страны в целом, могут относиться к одним из главных причин неблагополучия в сфере ЖКХ.

## 2.2 Основные понятия и категории

Основные понятия и категории, используемые в магистерском проекте, определены в соответствии с литературными источниками и нормативными правовыми актами (Типовые правила предоставления коммунальных услуг [31], разработанные в соответствии с Законом РК «О жилищных отношениях», Законом РК «О естественных монополиях» [32]):

- *государственное управление* - регулирующее и организующее государственное воздействие на общественную деятельность граждан целенаправленное на упорядочения ее, при этом сохраняя или преобразовывая жизнедеятельность, опираюсь на свое властную силу [33];

- *инновационная модель управления* – стратегия видения, обусловленное взаимоотношением структуры и модели, инертные силы развития, мотивации. [34];

- *жилищно-коммунальное хозяйство* – конгломератный объект деятельности государственного управления - комплекс социально-экономических общественных отношений, осуществляющих в пяти направлениях: 1) управление общественной инфраструктурой ЖКХ; 2) параллельные общественные отношения, касающегося на развитие отрасли; 3) управление инфраструктурой МЖД; 4) управление жилищным фондом; 5) ресурсосбережение [35];

- *управление инновационным ядром сферы ЖКХ* – деятельность исполнительной власти государственных органов, а также институтов гражданского общества в сфере жилищно-коммунальных услуг направленных на комплекс взаимосвязанных вещей, в том числе на принципы управленческого взаимодействия хозяйствующих субъектов, с возможностью цифровых преобразований национальной экономики с учетом оптимизации ресурсного (передовые технологии, энергия) обеспечения, также на развития инноваций и научно-исследовательских образовательных организаций. [36];

- *система жилищно-коммунальных услуг* – общественные блага социальной значимости, воспроизводство которых выступает как источник положительного внешнего эффекта, показывающий качества жизни граждан в

---

<sup>31</sup> Приказ и.о. Министра индустрии и инфраструктурного развития РК от 29 апреля 2020 г. № 249 «Об утверждении перечня коммунальных услуг и Типовых правил предоставления коммунальных услуг». Зарегистрирован в Министерстве юстиции РК 30 апреля 2020 года № 20542; URL: [https://www.gov.kz/uploads/2021/8/12/0059b169e1ce7f92336c617a7bdb697c\\_original.95964.pdf](https://www.gov.kz/uploads/2021/8/12/0059b169e1ce7f92336c617a7bdb697c_original.95964.pdf) (дата обращения: 30.06.2022).

<sup>32</sup> Закон РК от 27 декабря 2018 г. № 204-VI ЗРК «О естественных монополиях» (ред. от 02.03.2022) // Ведомости Парламента РК 2018 г., № 23, ст. 87.

<sup>33</sup> Борисова Е.К. Понятие государственного управления // INTERNATIONAL SCIENTIFIC REVIEW OF THE PROBLEMS AND PROSPECTS OF MODERN SCIENCE AND EDUCATION. 2020. С. 77-78.

<sup>34</sup> Палей Т.Ф. Инновационная модель управления // Вестник Казанского государственного финансово-экономического института. - 2008. - № 1(10). - С. 56-59.

<sup>35</sup> Астратова Г.В., Астратова С.В., Вихарева Я.Г. ЖКХ как объект государственного управления // Вестник Евразийской науки. - 2018. - № 2; URL: <https://esj.today/PDF/10ECVN218.pdf> (дата обращения: 24.06.2022).

<sup>36</sup> Мещерякова М.А. Управление инновационным развитием сферы ЖКХ: автореф. докт. экономич. наук: 08.00.05. - Воронеж, 2020. - 42 с.

индикаторах микро и макро экономики, при этом упорядочивающий определенным образом взаимосвязь в социально – экономических отношений в сфере жилищно-коммунальных услуг [37];

- *коммунальные услуги* – услуги, предоставляемые потребителю в коммунальной сфере, включающие электроснабжение, водоснабжение, водоотведение (канализация), газоснабжение, теплоснабжение, сбор и вывоз, утилизация и переработка, захоронение твердых бытовых отходов, обслуживание лифтов, для обеспечения комфортных и безопасных условий проживания граждан (пребывания);

- *теплоснабжение* – мероприятия, обеспечивающих производству и (или) передачу и распределения, а также продажу потребителям тепловой энергии и (или) теплоносителя;

- *электроснабжение* – снабжение электрической энергии от производства, передачи и реализации до конечного потребителя.

- *водоснабжение* – система водообеспечения потребителей, от забора, хранения, подготовки до распределения и реализации воды через распределительные сети.

- *водоотведение* – слив, отведения и очистка сточных нечистот через канализационные системы.

- *газоснабжение* – деятельность по снабжению товарного и (или) сжиженного газа (через резервуарные установки) начиная от производства, транспортировка (перевозка), хранения и реализации.

- *субъект естественной монополии в сфере ЖКХ* – субъект оказывающие коммунальные услуги в сфере естественной монополий;

- *потребитель* – юридическое или физическое лицо, потребляющее коммунальные услуги на основе договора;

- *поставщик* – субъект коммерческой деятельности, осуществляющие коммунальные услуги.

---

<sup>37</sup> Федорова С.Ф. Формирование социально-ориентированной системы жилищно-коммунальных услуг в регионе: автореф. дис. канд. экономич. наук: 08.00.05. – Казань, 2010. – 27 с.

### **3 АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ**

#### **3.1 Модели государственного управления ЖКХ в зарубежных странах**

Анализ существующих моделей государственного управления ЖКХ в зарубежных странах проводился на основе современных научных публикаций.

Так, в Германии, Великобритании, Бразилии, России организации, оказывающие услуги по передаче электрической энергии, относятся к субъектам естественных монополий и подлежат в той или иной мере тарифному регулированию со стороны государства. Вместе с тем, если Германия и Бразилия применяют стимулирующие методы тарифного регулирования в отношении доходной и расходной части СЕМ, то стимулирующий метод в Великобритании предусматривает роль государства как регулятора только доходной части СЕМ, в котором сами СЕМ заинтересованы в снижении затрат без ущерба качеству услуг, а в большинстве случаев, еще и ее повышению. В целом в Великобритании действует небольшое количество организаций, которые предоставляют коммунальные услуги и имеют статус практически монополистов [38].

Стоит отметить, что некоторые британские компании пытаются увеличить количество получателей своих услуг за счет продвижения так называемых природных источников энергетики, которые получены без использования различных ископаемых ресурсов. В частности, это такие ресурсы, которые вырабатываются при помощи солнца или ветра. Особенностью жилищно-коммунальной сферы Великобритании является то, что в домах граждан установлены двухфазные счетчики, которые фиксируют количество потребленной энергии отдельно днем и отдельно ночью. В свою очередь это создает возможность для заключения договоров о поставке энергии сразу с двумя поставщиками, при этом в обязательном порядке при выборе поставщика граждане отталкиваются от тарифа.

Высоким качеством отличаются коммунальные услуги в Финляндии. В этой стране около 70 тысяч АО – хозяйственных домов объединены из 1,4 млн зданий. Вместе с тем пятьдесят тысячам свои услуги осуществляют операторы (или организации по руководству недвижимым имуществом), а двадцать тысяч хозяйствуют самостоятельно. Управляющая компания, или оператор, ведет ежедневную деятельность по содержанию зданий. Сотрудничество осуществляется согласно договором, в котором сказано о перечне услуг, условиях их предоставления и о тарифах. В обязанности оператора входит регулярный отчет перед жителями о прибыли и затратах, предоставление информации о балансе АО. В Финляндии, между управляющими предприятиями существует здоровая рыночная конкуренция, любой житель этой страны вправе

---

<sup>38</sup> Любимова Н.Г., Порцина Е.Н. Анализ зарубежных методов регулирования тарифов на услуги по передаче электрической энергии сетевыми организациями // Инновации и инвестиции. - 2020. - № 1. - С. 163-167.

обратиться к тому, кто предоставляет качественный сервис на наиболее выгодных условиях, и это интересный опыт зарубежной страны, который заслуживает внимание казахстанских специалистов с точки зрения его использования [39].

Несмотря на преимущественно частную модель управления в отрасли ЖКХ, в США в зависимости от объема делегированных полномочий регулирующие органы могут возлагать на коммунальные предприятия экологические обязательства по защите общественных интересов. Законодатели наделяют регулирующие органы особыми полномочиями, и это полномочия варьируются от штата к штату. Поставка коммунальных услуг распределяется между несколькими поставщиками, а регулирование выполняет функцию обеспечения надлежащего обслуживания, чтобы компании реагировали на потребности потребителей, и чтобы сделки, как и новые заказы на обслуживание, вопросы выставления счетов, обрабатываются оперативно.

Регулирующие органы в США используют подход на основе стоимости обслуживания для определения *справедливой цены* на коммунальную услугу, по которой суммируются затраты на предоставление каждого класса услуг (жилые, коммерческие и производственные). Цены устанавливаются для возмещения этих затрат, плюс разумный доход на вложенный капитал. По сути, регулирование представляет собой соглашение между коммунальным предприятием и правительством: коммунальное предприятие берет на себя обязательство служить в обмен на обещание правительства утвердить и разрешить тарифы, которые полностью компенсируют коммунальному предприятию расходы, которые оно понесет, чтобы выполнить обязательство. Это соглашение иногда называют «нормативным договором». Примечательно, что юридические обязательства регулирующих органов и коммунальных служб эволюционировали в результате длинной серии судебных решений [40].

*Для справки:* в США более 3 000 государственных, частных и кооперативных коммунальных предприятий, более 1 000 независимых генераторов электроэнергии и более 700 000 домов и предприятий с собственными солнечными установками. Имеются три региональные синхронизированные электрические сети, восемь советов, около 140 диспетчерских операторов и тысячи отдельных инженерно-экономических, экологических и землеустроительных органов [41].

В России государственное регулирование в сфере ЖКХ отличается зарегулированностью, считается нестабильным и неэффективным. Правительство формирует тарифную политику совместно с Федеральной службой по тарифам, Минэнерго, Министерством регионального развития, Минэкономразвития, Минпромторгом и др., а также муниципальными и

---

<sup>39</sup> Зарубежный опыт ЖКХ и возможности его применения в России, 1 июня 2017; URL: <https://www.law.ru/article/24846-zarubejnnyy-opyt-jkh> (дата обращения: 03.07.2022).

<sup>40</sup> Electricity Regulation In the US, 2016; URL: <https://www.raponline.org/wp-content/uploads/2016/07/rap-lazar-electricity-regulation-US-june-2016.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

<sup>41</sup> Solar Energy Industries Association (SEIA). Solar Industry Data; URL: <http://www.seia.org/research-resources/solar-industry-data> (дата обращения: 02.07.2022).

региональными органами исполнительной власти – Региональными энергетическими комиссиями, муниципальными и региональными комитетами, службами по регулированию тарифов и цен, департаментами. Действует сложная система мер социальной поддержки малообеспеченных слоев населения (дотации, субсидии) и специальных категорий граждан (льготы). Тарифы ЖКУ постоянно пересматриваются и растут, порой неоправданно. Например, в период с 2011 по 2016 годы расходы на электроэнергию увеличились на 109,3 руб. за 1 квт, что обеспечило прирост на 43,8%; расходы населения на воду и газ повысились за указанный период на 40-60% [42]. Еще одна проблема – тарифы сильно дифференцированы по регионам страны, что вызывает недовольство и социальное напряжение в обществе. В целом, страна, обладающая колоссальными запасами природных ресурсов, стремится к среднемировому уровню коммунальных тарифов, что свидетельствует о слабой социальной ориентированности отрасли.

В настоящее время в России для расчета тарифов эксперты предлагают учитывать инвестиционные и долгосрочные параметры регулирования [43]:

- норматив чистого оборотного капитала;
- норма доходности инвестиций;
- индекс эффективности операционных расходов;
- срок возврата инвестированного капитала;
- первоначальный размер инвестированного капитала и др.

Резюмируя сказанное, можно утверждать, что в экономически развитых странах модернизация инженерных сетей, снижение издержек и себестоимости коммунальных услуг обеспечиваются, главным образом, за счет освоения и применения инновационных технологий, применения стимулирующих подходов и методов тарифной политики.

### **3.2 Модели государственного управления ЖКХ в Казахстане**

На протяжении своей истории жилищно-коммунальное хозяйство Казахстана неоднократно реформировалось, менялись структура и формы управления. На уровне национального правительства до мая 2017 года управление сектором ЖКХ находилось в ведении Министерстванациональной экономики Республики Казахстан (МНЭ РК) и, в частности, его Комитета по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству. Затем эти полномочия были переданы Министерству индустрии и инфраструктурного развития РК [44]

---

<sup>42</sup> Евлоев Р.А. Тарифная политика государства в сфере жилищно-коммунального хозяйства // В сборнике: «Северный Кавказ: пространственное развитие и человеческий капитал». Материалы по итогам работы дискуссионных площадок Международного форума, проводимых для молодых ученых, аспирантов, магистрантов и студентов. 2018. С. 84-89.

<sup>43</sup> Куцыгина О.А., Анисимова Н.А., Минакова А.А. Трансформация методической базы расчета тарифов как основа устойчивого развития повышения качества коммунальных услуг // Цифровая и отраслевая экономика. - 2021. - № 4 (25). - С. 28-35.

<sup>44</sup> Приказ Министра индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан от 30 января 2019 г. № 55 «Об утверждении Положения республиканского государственного учреждения “Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства индустрии и инфраструктурного развития

(до декабря 2018 г. называлось «Министерство по инвестициям и развитию» РК). Данное министерство осуществляет управление формированием и реализацией государственной политики в области архитектуры, градостроительства, строительства, жилищных отношений, коммунального хозяйства и обращения с коммунальными отходами (за исключением твердых бытовых отходов (ТБО)), реализует в пределах населенных пунктов функции государственного регулирования в области водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения (кроме теплоэлектростанций и котельных, осуществляющих производство тепловой энергии в зоне централизованного теплоснабжения).

Несмотря на проведение с 2020 года очередной реформы ЖКХ, в отрасли сохраняется ряд проблем, обусловленных использованием малоэффективных моделей государственного управления и регулирования. В данном проекте представлены пять образцов (моделей) государственного управления ЖКХ в Казахстане (раздел 1.2).

Анализируя *образец 1*, отмечаем, что износ коммунальных сетей, всей энергетической инфраструктуры Казахстана – следствие снижения инвестиций и не применения инновационных технологий в период после распада СССР. Производство электрической энергии в РК осуществляют 158 электрических станций различной формы собственности (приложение А). Единым системным оператором энергосистемы определено АО «Казахстанская компания по управлению электрическими сетями» (Kazakhstan Electricity Grid Operating Company, «KEGOC»). Однако из-за высокого износа и повышенных нагрузок в энергосистеме периодически случаются аварии. Энергосистема равно с потреблением растет примерно на 1,5-2% в год. Однако, когда в 2021 году в стране произошел резкий рост потребления на 7-8% – это стало шоком для всей энергосистемы. Ситуацию усугубляет качество освоения государственного финансирования - выделяемые суммы из бюджета как правило завышаются в 2-3 раза по сравнению с тарифной сметой, что говорит об отсутствии должного контроля за расходованием бюджетных средств и коррупции.

Анализируя *образец 2*, констатируем, что только силами правоохранительных и уполномоченных органов проблему ухудшения ситуации в сфере ЖКХ не решить. Необходимо развивать механизмы общественного контроля со стороны потребителей коммунальных услуг. Если стоимость коммунальных услуг (тарифы) постоянно растет, потребители вправе требовать от поставщиков принятия мер по выявлению и устранению издержек, модернизации ЖКХ.

*Образец 3* (дотирование коммунальных платежей для отдельных категорий потребителей) демонстрирует усилия государства по недопущению социальной напряженности в обществе. Вместе с тем дотирование «откладывает на потом» модернизацию сферы ЖКХ, препятствует развитию отрасли и загоняет проблемы «вглубь».

*Образец 4* показывает реакцию властей на социальные протесты в январе

2022 года – ввели мораторий на тарифы. До протестов, с 2019 года рост тарифа энергопроизводящих организаций составил 60% по всей Республике. Конечный тариф для потребителей изменился на 40%, а для населения тариф увеличился на 19% [45]. После окончания моратория предполагается, что из 47 групп энергопроизводящих организаций, реализующих электрическую энергию (приложение В), по 21 группе предельные тарифы сохранятся, а по 26 – увеличатся. Например, по 17-й группе увеличение тарифа планируется с 11,97 до 14,09 тенге/кВтч (+17,7%). Это связано с повышением стоимости угля [46].

Как следует из *образца 5*, органы управления предпочитают «спускать» СЕМ тарифные сметы и «наказывать» их за неисполнение обязательств. Это неправильная политика, так как себестоимость услуг растет, а планируемую прибыль предприятия не получают.

В результате сопоставления существующих моделей государственного управления в сфере ЖКХ с логическими функциональными схемами деятельности выявлены следующие проблемы:

1. Субъекты естественных монополий и государственные органы управления как на региональном, так и на республиканском уровнях, не имеют общей, согласованной модели функционально-системного взаимодействия, включающей население (потребителей), субъектов предпринимательства, науки, проектирования, образования, культуры и социальных услуг.

2. В согласовательных процедурах преимущественно используются декларативные, неоднозначные тексты, затрудняющие принятие взаимоприемлемых решений.

3. Специалисты естественных монополий и государственных органов управления признают, что многие существующие нормативные правовые акты непрозрачны, противоречивы, не содержат конкретных механизмов их реализации и не предполагают персональную ответственность субъектов.

4. В сфере ЖКХ отсутствуют банки типовых проблем, включая проблемы межпрофессионального и регионально-отраслевого взаимодействия, а также банки инноваций и инновационных технологий по решению проблем.

5. Государственные органы и субъекты естественных монополий зафиксированы на решении текущих задач, основываясь, в основном, на цифровых данных статистических органов.

6. Отсутствует внятная стратегия модернизации системы ЖКХ с использованием функциональных моделей, современных управленческих, инженерных и цифровых технологий.

Как следствие, бюджетные средства расходуются преимущественно на «латание дыр» - ремонт и поддержание существующих инженерных коммуникаций, без обновления и инновационной реконструкции.

---

<sup>45</sup> Тариф на электроэнергию вырастет в Алматы, 01.07.2022; URL: <https://kazlenta.kz/52108-tarif-na-elektroenergiyu-vyrastet-v-almaty.html> (дата обращения: 01.07.2022).

<sup>46</sup>

## 4 РАЗРАБОТКА ПОДХОДОВ К ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЖКХ В КАЗАХСТАНЕ

### 4.1 Разработка инновационной модели государственного управления

В результате анализа факторов, влияющих на инновационное развитие экономики стран, были выделены две группы:

- 1) факторы, которые стимулируют разработку и внедрение инноваций;
- 2) факторы, которые замедляют реализацию инновационной деятельности.

Эти факторы оказывают мировое: влияние на уровне мировых рынков товаров и продуктов научной деятельности, технологического и технического промысла, размещение стран в мировом рейтинге инновационной деятельности (рейтинг GII), достижения государственных научных и исследовательских институтов, их опыт на международной арене, глобальные и масштабные проекты и так далее;

- влияние на уровне межнациональных и государственных масштабах. Иначе говоря, экономические и социальные показатели конкретного государства, доля затрат в бюджете страны на развитие научной деятельности и НИОКР, а также на образовательное просвещение населения;

- влияние на внутригосударственном уровне или, как принято характеризовать в последнее время в научной среде принципы и законы регионального менеджмента – мезоэкономики, условия территориального развития;

- влияние на субъективном уровне (*описание данного уровня таким образом обусловлено его точечным влиянием на отдельные предприятия*) оказывают экономические, целевые и производственные показатели определенных субъектов бизнеса – предприятия, компании, товарищества, индивидуальные предприниматели.

Индекс инноваций включает 80 показателей по таким направления, как: человеческий капитал и исследования, институты, инфраструктура, гибкость рынка и бизнеса, производительность знаний и технологий, креативность.

Рейтинг в 2020 г. возглавила Швейцария. В первую десятку вошли также Швеция, США, Великобритания, Нидерланды, Дания, Финляндия, Сингапур, Германия и Республика Корея. По отдельным критериям, Казахстан продемонстрировал следующие результаты [47]:

- институты - 49 место;
- человеческий капитал и исследования - 68 место;
- инфраструктура - 66 место;
- гибкость рынка - 53 место;
- гибкость бизнеса - 71 место;

<sup>47</sup> The Global Innovation Index 2020; [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2020.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf) (дата обращения: 26.06.2022).

- производительность знаний и технологий - 80 место;
- креативность - 105 место.

Основные показатели Казахстана в The Global Innovation Index 2020 (Рисунок 4) говорят о достаточно высоком уровне инновационного развития экономики по сравнению с другими странами Центрально-Азиатского региона (ЦАР).

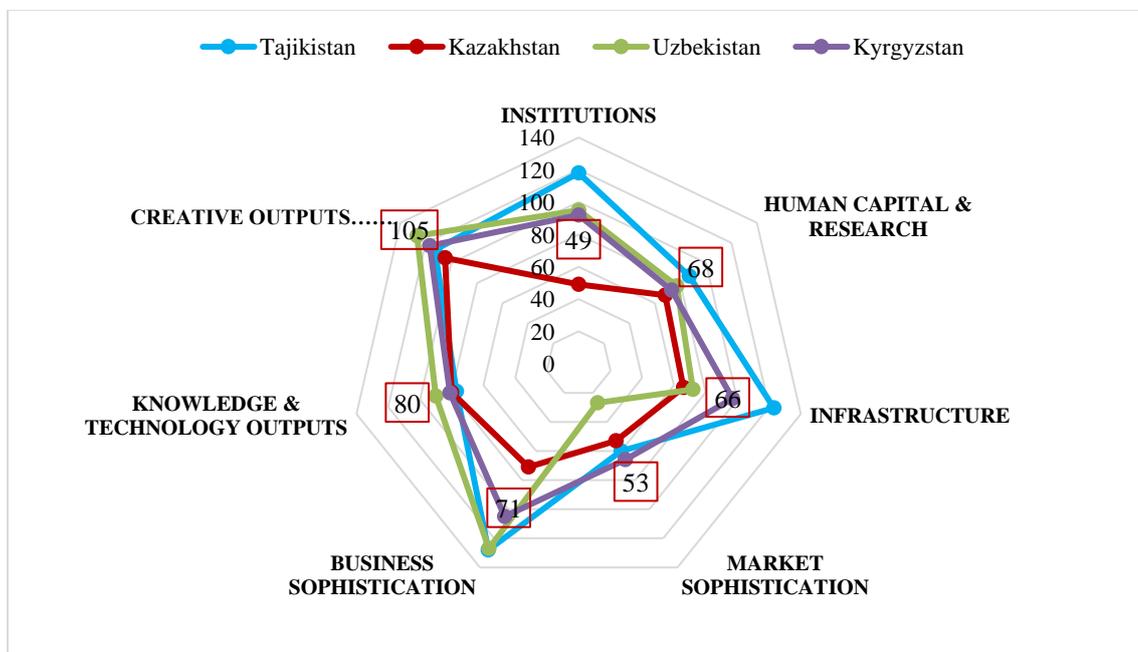


Рисунок 4 - Сравнение позиций Казахстана (по субиндексам) с странами ЦАР в The Global Innovation Index, 2020

Примечание: построено автором по статданным [48].

Если анализировать финансовые ресурсы, то в настоящее время страны – мировые технологические лидеры, поддерживают показатель наукоемкости ВВП на уровне 2,7-5%. В Казахстане расходы на НИОКР крайне малы (рисунок 5). Примечание: построено автором по данным [49].

<sup>48</sup> The Global Innovation Index 2020.

<sup>49</sup> Расходы на НИОКР, в % к ВВП; URL: <https://knoema.ru/> (дата обращения: 27.06.2022).

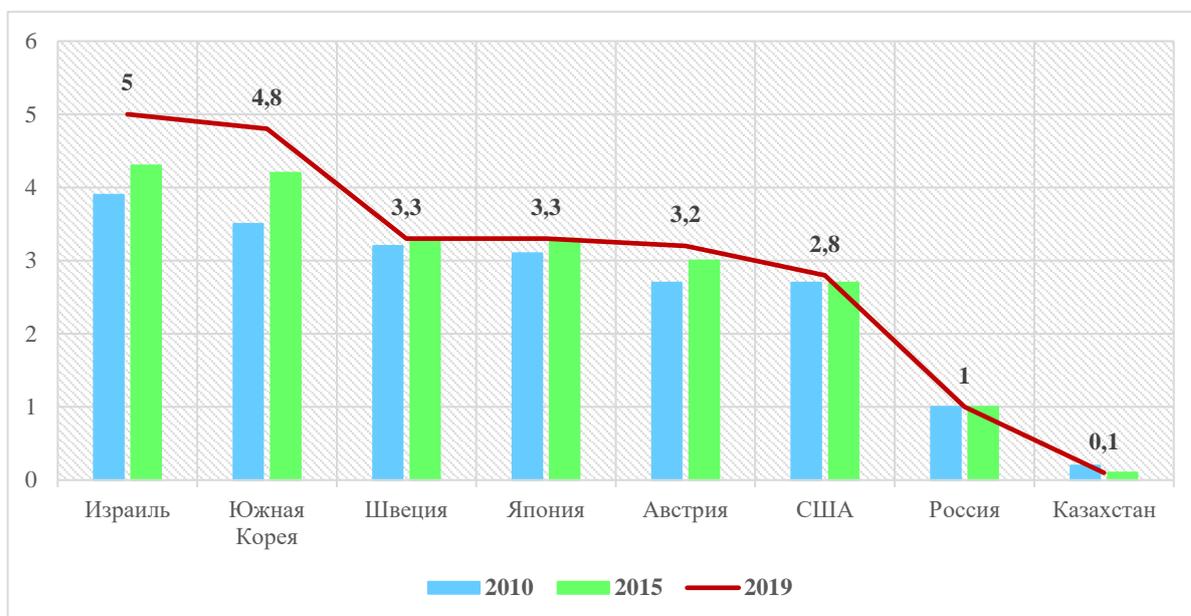


Рисунок 5 - Расходы на НИОКР в % к ВВП отдельных стран мира

По данным Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам РК, за последние пять лет наукоёмкость составляла в среднем 0,16%, то есть в 6 с лишним раз ниже критического уровня (1%). Для сравнения, в США в 2019 году из госбюджета на R&D было выделено \$118 млрд, это  $\approx 1,3\%$  ВВП страны. В 2020 году на финансирование научных исследований должно было уйти \$134 млрд, а в 2021 — \$142 млрд. Это без учета частных инвестиций, доля которых в США достигает 1,5-1,6% ВВП.

Несмотря на низкий уровень расходов на НИОКР, казахстанскую модель экономики и государственного регулирования некоторые зарубежные авторы считают «исключительной» по причине того, что страна дальше всех продвинулась на пути рыночных преобразований [50].

Но рыночная модель государственного управления еще не означает, что эта модель инновационная. Во многих стратегических документах Казахстана декларируется приверженность инновационным принципам государственного управления, немало уже сделано и на практике, однако, *инновационность* как принцип госуправления пока обходит отрасль ЖКХ стороной, поскольку она является одной из самых чувствительных для населения и требует серьезных инвестиций. Причем, ситуация по регионам сильно различается, достаточно посмотреть на график инвестиций в основной капитал по регионам в 2020 году (рисунок 6).

<sup>50</sup> Кунцман М.В, Султыгова А.А. К вопросу неравномерности экономического и политического развития стран постсоветского пространства (на примере казахстанской модели рыночной экономики) // Международное научное издание Современные фундаментальные и прикладные исследования. – 2015. – 1 (16). – С. 63-67.

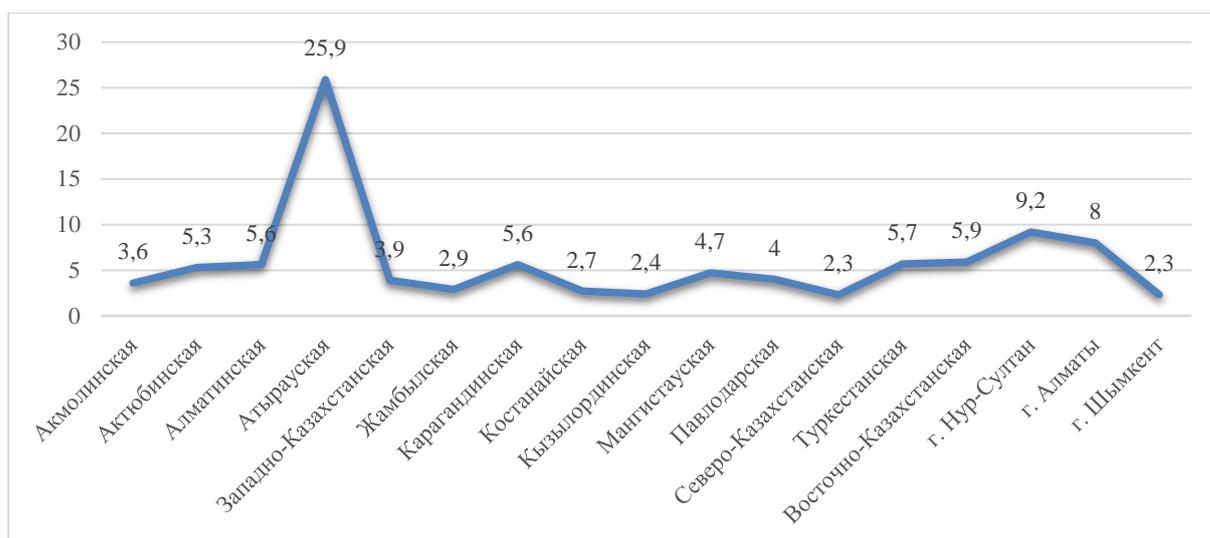


Рисунок 6 – Сравнение удельного веса регионов в республиканском объеме инвестиций в основной капитал, 2020, %

Примечание: построено автором по данным Бюро национальной статистики РК.

Согласно графику, удельный вес Атырауской области в республиканском объеме составляет 25,9 %%, в г. Шымкенте и Северо-Казахстанской области – всего 2,3%. Разрыв – более чем в 10 раз!

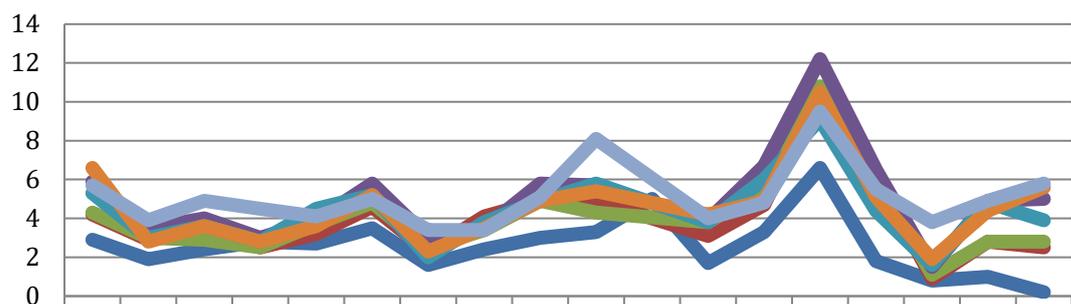
Следует отметить, что сокращение инвестиций в основной капитал пришлось главным образом на энергетику. В 2020 году инвестиции в основной капитал сократились на 9,9% до \$27,2 млрд. (в текущем долларовом выражении). В то же время, сокращение инвестиций в основной капитал в тенге (в ценах 2010 года) в 2020 году составило 5,2 %, что было самым резким падением со времен мирового финансового кризиса 2009 г. Соответственно, доля энергетики в составе инвестиций в основной капитал в 2020 году заметно снизилась (с уровня 53% до 39% от совокупного показателя) [51].

Уровень жизни в регионах Казахстана существенно различается. Если анализировать долю населения, имеющего доходы ниже величины прожиточного минимума (уровень бедности) по регионам, то можно видеть, что самые низкие показатели регистрируются за последние пять лет в г. Нур-Султан (в диапазоне 0,8-3,8%). При этом, обращает на себя внимание негативная динамика показателей бедности. Самые высокие значения по состоянию на III кв. 2021 года зафиксированы в Туркестанской (9,5%) и Мангистауской (8,1%) областях при среднем общереспубликанском показателе 5,3%, самые низкие – в Карагандинской (3,4%) и Костанайской (3,4%) областях (Рисунок 7).

Рисунок 7 – Динамика доли населения, имеющего доходы ниже величины прожиточного минимума (уровень бедности) по регионам РК, %

<sup>51</sup> Оценка ситуации в экономике и энергетике Казахстана в 2020 году и перспективы экономического восстановления, 03.11.2021; URL: [https://eenergy.media/2021/11/03/otsenka-situatsii-v-ekonomike-i-energetike-kazahstana-v-2020-godu-i-perspektivy-ekonomicheskogo-vosstanovleniya/#\\_ftn4](https://eenergy.media/2021/11/03/otsenka-situatsii-v-ekonomike-i-energetike-kazahstana-v-2020-godu-i-perspektivy-ekonomicheskogo-vosstanovleniya/#_ftn4) (дата обращения: 03.07.2022).

## Уровень бедности по регионам РК, %

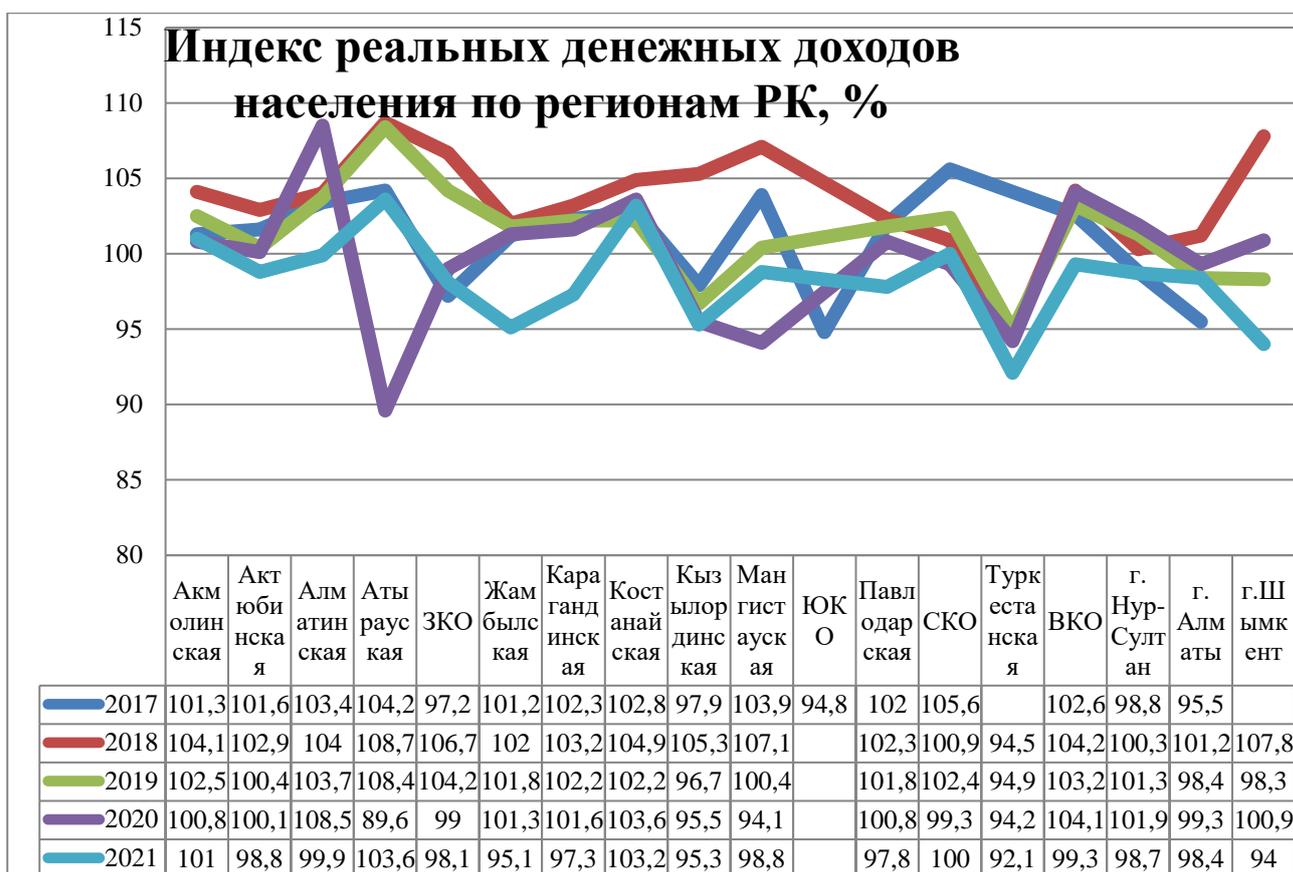


	Акмолинская	Актюбинская	Алматы	Атырауская	ЗКО	Жамбылская	Карагандинская	Костанайская	Кызылординская	Мангистауская	ЮКО	Павлодарская	СКО	Туркестанская	ВКО	г. Нур-Султан	г. Алматы	г. Шымкент
2017	2,9	1,9	2,4	2,8	2,7	3,5	1,6	2,4	3	3,3	5	1,7	3,3	6,6	1,8	0,8	1	0,2
2018	4,2	2,9	3,7	2,5	3,2	4,6	2,3	4,1	4,9	4,9		3,1	4,7	10,6	6,3	0,9	2,8	2,5
2019	4,3	3	2,9	2,5	3,7	4,8	2,5	3,4	4,9	4,3		3,8	5,6	10,8	6,2	1,1	2,8	2,8
2020	5,9	3,5	4	3	3,9	5,8	3	3,5	5,8	5,7		3,9	6,7	12,2	6,5	1,5	4,9	5
I кв. 2021	5,3	3	3,6	2,8	4,5	5,2	2	3,8	4,9	5,8		3,8	6	9,1	4,4	1,6	4,8	3,9
II кв. 2021	6,6	2,8	3,6	2,8	3,6	5,2	2,3	3,5	4,9	5,4		4,2	4,9	10,5	5,1	1,9	4,4	5,6
III кв. 2021	5,7	3,9	4,9	4,5	4,1	5	3,4	3,4	5,1	8,1		4	4,8	9,5	5,5	3,8	4,9	5,8

Примечание: источник - данные Бюро национальной статистики РК.

Анализ индекса реальных денежных доходов населения свидетельствует, о том, что он остается сравнительно низким в целом по республике (Рисунок 8).

Рисунок 8 – Индекс реальных денежных доходов населения по регионам РК, данные по состоянию на III квартал 2017-2021 гг., %



Примечание: источник - данные Бюро национальной статистики РК.

Согласно рисунку 8, если в Атырауской области в 2021 году индекс реальных денежных доходов населения составлял 103,6%, то в Туркестанской области – 92,1%.

Среднедушевые номинальные денежные доходы населения в ноябре 2021 года, по предварительным данным, составили 131 978 тенге, что на 4,2% выше, чем годом ранее. Однако реальные денежные доходы (с учетом изменения цен на товары и услуги) за год снизились на 4,1%.

Несмотря на снижение доходов населения, по состоянию на 2022 год дебиторская задолженность потребителей за коммунальные услуги немного уменьшилась по сравнению с 2021 годом – на 214 млн тенге, и составила 14,8 млрд тенге [52].

Согласно статистическим данным Правительства РК, платежеспособным потребителем (физическое лицо) может считаться тот, чьи реальные коммунальные платежи составляют не выше 5-6% от совокупного получаемого дохода в месяц. Однако, очевидно, что данный критерий может различаться для жителей разных регионов республики. Можно, по аналогии с Норвегией, ввести понятие так называемой медианной зарплаты, т.е. устанавливать разницу между зарплатой минимум и максимум, к примеру, в районе 25%. Это может

<sup>52</sup> Почти 15 миллиардов тенге должны казахстанцы за коммунальные услуги , 12 мая 2022; URL: [https://total.kz/ru/news/gossektor/pochti\\_15\\_milliardov\\_tenge\\_dolzhni\\_kazahstantsi\\_za\\_kommunalnie\\_uslugi\\_date\\_20\\_22\\_05\\_12\\_13\\_31\\_54](https://total.kz/ru/news/gossektor/pochti_15_milliardov_tenge_dolzhni_kazahstantsi_za_kommunalnie_uslugi_date_20_22_05_12_13_31_54) (дата обращения: 03.07.2022).

способствовать частичному решению вопроса платежеспособности граждан. Очевидно, что необходимо поднимать уровень трудоустройства и платёжеспособности населения Казахстана.

В 2021 году стало известно, что за период 2021-2025 годы в сферу ЖКХ в рамках инвестиционных программ правительство планирует инвестировать 966,6 миллиард тенге, в т.ч. на водоснабжение 80,9 миллиарда тенге, водоотведение 23,8 миллиарда тенге, теплоэнергетику 171,4 миллиарда тенге, электроэнергетику 636,3 миллиардов, транспорт попутного природного газа 54,2 миллиарда. Направленные средства ложны оказать мультипликативный эффект в виде снижения производственной аварийности на 11%, нормативных технико-технологических потерь до 1,5% в разрезе сфер, уровня изношенности зданий, сооружений, оборудования, машин и механизмов, который достигает 4% также в разбивке сфер, подъем уровня оплаты труда административного и производственного характера персонала на 19-21% [53].

Однако большая часть инвестиций расходуется безвозвратно – на ремонт и замену изношенного оборудования, коммуникаций, хотя по понятию, они должны окупаться и обеспечивать пополнение бюджетных средств. Это возможно лишь в случае модернизации, освоения и применения инновационных технологий.

В Казахстане остро стоит проблема выбора регулятора покрытия всех затрат в сфере ЖКХ и стимулирования их снижения. На повестке – повышение тарифов с целью модернизации инженерных сетей.

В результате исследования была выдвинута идея и построены две модели бюджетно-тарифной политики: затратная и стимулирующая (рисунок 9).

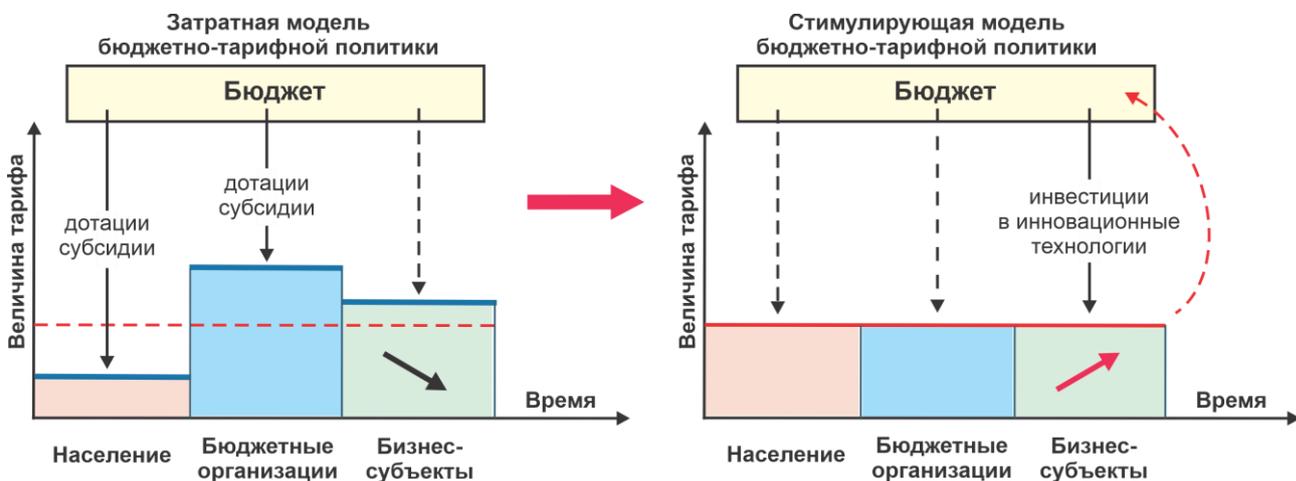


Рисунок 9 – Переход к стимулирующей модели бюджетно-тарифной политики

Существующая затратная модель предполагает дифференцированный подход к определению тарифов для разных категорий населения,

<sup>53</sup> Аскаров А. В 2021-2025 годах в сферу ЖКХ инвестируют 966,6 млрд тенге, 18.06.2021; URL: <https://kapital.kz/economic/98008/v-2021-2025-godakh-v-sferu-zhkkh-investiruyut-966-6-mlrd-tenge.html> (дата обращения: 03.07.2022).

государственных организаций и бизнес-субъектов. Модель предусматривает постоянное повышение себестоимости коммунальных услуг (в связи с постоянным износом инженерных сетей, повышением аварийности, затрат на ремонт и эксплуатацию, ростом задолженности и жалоб населения), соответственно, повышение потребительских тарифов, бюджетных дотаций и субсидий.

Стимулирующая модель предусматривает учёт уровня платёжеспособности различных групп потребителей, стимулирование освоения инновационных технологий, модернизацию инженерных коммуникаций, снижение издержек и себестоимости коммунальных услуг:

- устанавливаются одинаковые для всех потребителей **усреднённые тарифы** на все виды коммунальных услуг (разгрузка бюджета);
- устанавливаются **бесплатные лимиты потребления** на все виды коммунальных услуг для населения (на каждое жилищное помещение);
- взимается одинаковая плата за все виды коммунальных услуг в размере 5% с каждого дохода потребителя.

Данная модель предполагает инвестиции в освоение и применение инновационных технологий, в результате чего можно ожидать повышения доходности и, соответственно, увеличения налоговых поступлений в бюджет.

#### 4.2 Разработка новых принципов бюджетно-тарифной политики в сфере ЖКХ

Разработанная стимулирующая модель предполагает новые, справедливые принципы бюджетно-тарифной политики, которые заключаются в следующем (таблица 3):

- устанавливаются своеобразные социальные стандарты (лимиты) бесплатных коммунальных услуг для населения;
- взимаемая с каждого дохода гражданина одинаковая плата за все виды коммунальных услуг (в размере 5%), превышающих социальные стандарты, сокращает разрыв между «бедными» и «богатыми».

Таблица 1 – Новые принципы расчёта платежей за коммунальные услуги

№	Клиент	Доход (зарплата, выплата, пенсия), тг	Средний платёж за комуслуги, тг	Существующая плата с дохода, %	Предлагаемая плата с дохода, %	Итоговый платёж, тг
1	Клиент А (бизнесмен)	1 000 000	20 000	2	5	50 000
...	...					
11	Клиент Б (пенсионер)	60 000	20 000	33	5	3 000
	Итого	1 060 000	40 000	3,8	5	53 000

Согласно таблице, очевидно, что все субъекты, независимо от социального статуса и платёжеспособности, будут получать бесплатные лимиты (социальные стандарты) всех коммунальных услуг. Соблюдение принципа справедливости состоит в том, что с каждого дохода гражданина будет взиматься одинаковая плата за все виды коммунальных услуг (в размере 5%), превышающих социальные стандарты. Однако в случае превышения установленных бесплатных лимитов потребления электричества, тепла, воды и прочих услуг, плата за их потребление более состоятельных граждан будет выше – вследствие большего их дохода, от величины которого и рассчитывается 5-типроцентный платёж за коммунальные услуги. Таким образом, сокращается разрыв между «бедными» и «богатыми». «Богатые» будут платить больше.

В таблице 2 представлены результаты SWOT–анализа новой модели бюджетно-тарифной политики.

Таблица 2 - результаты SWOT–анализа.

<p style="text-align: center;"><b>Сильные стороны</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Учёт платежеспособности разных групп потребителей.</li> <li>2. Снижение издержек бизнеса.</li> <li>3. Сокращение кредиторской задолженности населения.</li> <li>4. Разгрузка бюджета.</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>Слабые стороны</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Трудности в понимании и принятии новых подходов к тарифообразованию.</li> <li>2. Недовольство состоятельных граждан.</li> <li>3. Сложности в распределении тарифов между субъектами естественных монополий.</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>Возможности</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Освоение инновационных технологий, модернизация инженерных коммуникаций.</li> <li>2. Снижение издержек и себестоимости коммунальных услуг.</li> <li>3. Снижение нагрузки на потребителей (пломбировка, поверка ПУ и прочее).</li> <li>4. Установка «умных» счётчиков.</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>Угрозы</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Стереотипы, иждивенческое отношение населения к коммунальным услугам.</li> <li>2. Существующие стереотипы руководителей и специалистов государственных органов.</li> <li>3. Недостаточность средств для модернизации инженерных коммуникаций.</li> </ol>

Анализ ключевых факторов развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Казахстан приводит к главному выводу – необходимости взаимодействия всех государственных органов управления, субъектов естественных монополий и потребителей услуг в логике современных инновационных требований. В качестве примера разработана упрощённая модель управленческой деятельности Министерства национальной экономики РК в сфере ЖКХ (рисунок 8).

Модель, предполагает выделение инвестиций под создание банка инновационных технологий, подготовку специалистов-новаторов, разработку и реализацию инновационных проектов. Благодаря инновациям, следовательно, сокращению всевозможных издержек, повышению доходности предприятий (СЕМ), в государственный бюджет будут поступать более высокие налоговые платежи.

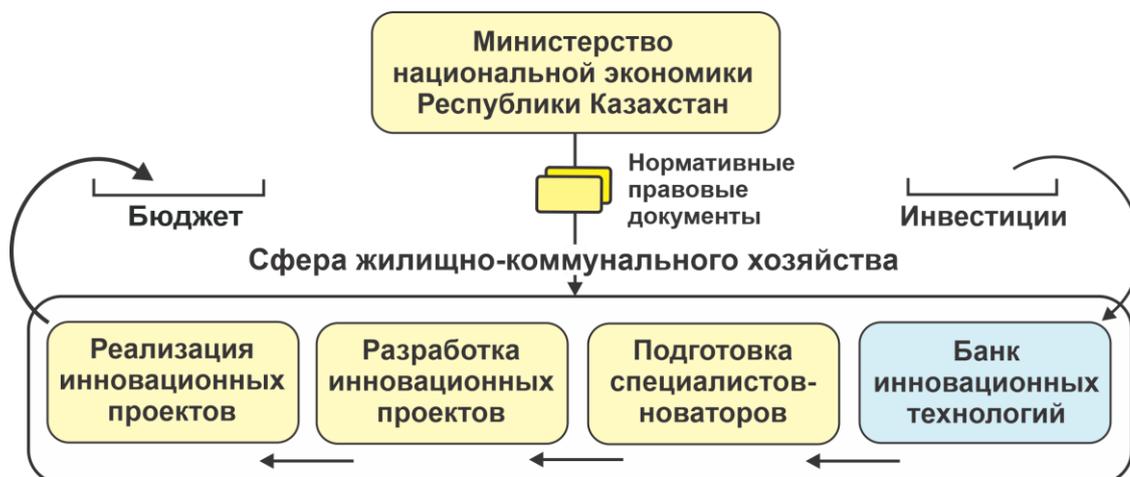


Рисунок 10 – Модель инновационно-технологического развития экономики и повышения качества жизни населения

Примечание: построено автором с использованием положений методологической теории деятельности [40].

В качестве примера приводятся инновации, рекомендуемые для освоения и применения в сфере ЖКХ:

- ✓ переход к стимулирующей модели бюджетно-тарифной политики;
- ✓ переход на методы проектного управления;
- ✓ разработка схем функциональной кооперации;
- ✓ разработка профессиональных стандартов;
- ✓ создание сертификационно-квалификационных центров;
- ✓ сертификация управляющих компаний, ОСИ и др. субъектов;
- ✓ автоматизация, цифровизация, роботизация процессов;
- ✓ модернизация коммунальной инфраструктуры с применением новых материалов, энергосберегающих технологий и прочее.

В таблице 3 приведены риски и последствия от реализации новой тарифной политики.

Таблица 3 - Риски и последствия от реализации новой тарифной политики

Причина	Риск	Последствия
Из-за увеличения тарифов для населения	есть вероятность сокрытия населением своих доходов	могут увеличиться дотации государства
Из-за увеличения тарифов для состоятельных граждан	есть вероятность петиций к государству	может вызвать недовольство некоторых состоятельных граждан государственной политикой
Из-за понижения тарифов для бюджетных		освободившиеся средства могут использоваться для повышения

организаций		профессионализма сотрудников, освоения и применения инновационных технологий
Из-за понижения тарифов для бизнес-субъектов		
Из-за понижения тарифов для бизнес-субъектов	не будут осваиваться и применяться инновационные технологии	потребуется ужесточить требования государственной инвестиционной политики к освоению и применению инновационных технологий

Вывод: предполагаемые риски от применения модели управленческой деятельности в области бюджетно-тарифной политики коммунальных услуг, учитывающей уровень платёжеспособности различных групп потребителей и стимулирующей модернизацию инженерных коммуникаций, снижение издержек и себестоимости коммунальных услуг, вполне оправданы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Цель магистерского проекта достигнута - разработана более эффективная, инновационная модель управленческой деятельности в области бюджетно-тарифной политики в сфере ЖКХ Республики Казахстан.

Поставленные задачи выполнены, гипотеза проекта доказана.

Министерству национальной экономики Республики Казахстан представлены следующие предложения и рекомендации:

- ❖ рассмотреть возможность применения в практике разработанной модели управленческой деятельности в области бюджетно-тарифной политики ЖКХ;
- ❖ разработать детальное обоснование необходимости введения для всех потребителей усреднённых тарифов на все виды коммунальных услуг и бесплатных лимитов потребления (социальных стандартов) всех видов коммунальных услуг для населения;
- ❖ разработать и реализовать пилотный проект бюджетно-тарифной политики (в одном или нескольких населенных пунктах РК);
- ❖ разработать стратегию инновационного развития системы ЖКХ Казахстана в целом, предусмотрев выделение инвестиций под создание банка инновационных технологий, подготовку специалистов-новаторов, разработку и реализацию инновационных проектов.

Автор проекта получил Свидетельство Агентства интеллектуальной собственности РК на авторское право № 27303 от 20.06.22 г. «Дифференцированный подход к расчёту платежей населения за жилищно-коммунальные услуги» (приложение С).

Опубликована в зарубежном журнале научная статья: Булатбаев Н.Н. Дифференцированный подход к расчёту платежей населения за жилищно-коммунальные услуги. – ж. European Academic Science and Research. № XXXII (2022) 30 июня 2022 г. (приложение С).

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Астратова Г.В., Астратова С.В., Вихарева Я.Г. ЖКХ как объект государственного управления // Вестник Евразийской науки. - 2018. - № 2; URL: <https://esj.today/PDF/10ECVN218.pdf> (дата обращения: 24.06.2022).
2. Жилищно-коммунальное хозяйство и качество жизни в XXI веке: экономические модели, новые технологии и практики управления: коллектив. монография / Я.П. Силин, Г.В. Астратова и др.; под ред. Я.П. Силина, Г.В. Астратовой. – М., Екатеринбург: «Науковедение», 2017. – 600 с.
3. Жуков А. Самый крупный энергетический кризис за последние 50 лет — чем он грозит миру?, 08.06.2022; URL: <https://hi-news.ru/eto-interesno/samyj-krupnyj-energeticheskij-krizis-za-poslednie-50-let-chem-on-grozit-miru.html> (дата обращения: 25.06.2022).
4. «Газпрому» не нужна такая Европа: в ЕС рухнет спрос на газ, 29.06.2022; URL: <https://eadaily.com/ru/news/2022/06/29/gazpromu-ne-nuzhna-takaya-evropa-v-es-rushitsya-spros-na-gaz> (дата обращения: 30.06.2022).
5. Utilities Global Market Report 2022, December 2021; URL: <https://www.thebusinessresearchcompany.com/report/utilities-global-market-report> (дата обращения: 25.06.2022).
6. Постановление Правительства РК от 31 декабря 2019 года № 1054 «Об утверждении Государственной программы жилищно-коммунального развития "Нұрлы жер" на 2020-2025 годы» (ред. 15.12.2020); URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900001054> (дата обращения: 30.06.2022).
7. Шалболова У.Ж., Силка Д.Н., Кенжегалиева З.Ж., Егембердиева С.М. Сравнительный анализ развития жилищно-коммунального хозяйства России и Казахстана // Вестник МГСУ. - 2018. - Т. 13. - Вып. 7 (118). - С. 836–846. DOI: 10.22227/1997-0935.2018.7.836-84.
8. Закон РК от 16 апреля 1997 года № 94 «О жилищных отношениях» (ред. от 03.05.2022) // Ведомости Парламента РК 1997 г., № 8, ст. 84.
9. В ряде регионов Казахстана снижены тарифы на коммунальные услуги, 10.06.2022; URL: <https://alau.kz/v-rjade-regionov-kazahstana-snizheny-tarify-na-kommunalnye-uslugi/> (дата обращения: 01.07.2022).
10. Зарубежный опыт управления многоквартирными домами. URL: <http://maxpark.com/community/4701/content/3451982> (дата обращения: 28.06.2022).
11. Санталова М.С., Соклакова И.В., Горлов В.В., Кубланов А.М. Повышение результативности управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: зарубежный опыт // Экономические системы. - 2020. - Т. 13. - № 4. - С. 223-229.
12. Косарев К.Э., Санталова М.С. Проблематика развития современного общества и его качество жизни // European Social Science Journal. - 2015. - № 1–2. - С. 75–79.
13. Оценка функциональных элементов управления государственными

финансами / А.З. Намитулина [и др.] // Вестник университета. - 2020. - № 10. - С. 138–144.

14. Звонарев С.В. Основы математического моделирования: учебное пособие. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. — 112 с.

15. Штофф В. А. Моделирование и философия. – М.: Наука, 1966. – 302 с.

16. Алтуфьева Н.В. Теоретические аспекты понятий «инновации» и «инновационный потенциал» в системе социально-экономического развития // Теоретическая экономика. - 2020. - № 11(71). - С. 67-76.

17. Asheim V.T. Smart specialisation, innovation policy and regional innovation systems: what about new path development in less innovative regions? // Innovation. - 2019. - Vol. 32. - Iss. 1. - P. 8-25. DOI: 10.1080/13511610.2018.1491001.

18. Теория управления: Учебник / [Алексеев Ю.П., Алисов А. Н., Барышников Ю. Н. и др.]; Под общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. - М.: Изд-во РАГС, 2003. - 558 с.

19. Палей Т.Ф. Инновационная модель управления // Вестник Казанского государственного финансово-экономического института. - 2008. - № 1(10). - С. 56-59.

20. Николенко Ю.В. Понятие и содержание терминов «инновация» и «государственная инновационная политика» // Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. 2015. С. 353-361.

21. Антипенко Е.В. Инновации и новые технологии в сфере ЖКХ как способ повышения качества услуг // Фундаментальные и прикладные исследования: от теории к практике. Материалы II международной научно-практической конференции, приуроченной ко Дню Российской науки. 2018. С. 64-69.

22. Кирсанов С. А., Краснов С.В., Краснов А.С. Теоретические аспекты исследования проблем и перспектив внедрения информационных технологий в структуры ЖКХ // Экономика и управление. - 2014. - № 12. - С.15-22.

23. Агыбаев М.Ш., Рахимбекова Ж.С. Управление проектами цифровизации учета в ЖКХ: цели и жизненный цикл проекта // Chronos. - 2020. - № 4 (43). - С. 107-111.

24. Нечаев А.С., Никитюк Л.Г. Создание модели инвестиционно-инновационного механизма управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Налоги и налогообложение. - 2011. - № 12. - С. 26-31.

25. Ze Qi, Peipei You, Rengcun Fang, Zhao Xu, Yuxin Zou and Sen Guo, Risk assessment of electricity transmission and distribution tariff regulation for power grid enterprises based on best-worst method and cloud model // Web of Conferences 257, 01005 (2021); URL: [https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2021/33/e3sconf\\_aesee2021\\_01005.pdf](https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2021/33/e3sconf_aesee2021_01005.pdf) (дата обращения: 01.07.2022).

26. Закон РК от 27 декабря 2018 г. № 204-VI ЗРК «О естественных

монополиях» (ред. от 02.03.2022) // Ведомости Парламента РК 2018 г., № 23, ст. 87.

27. Борисова Е.К. Понятие государственного управления // INTERNATIONAL SCIENTIFIC REVIEW OF THE PROBLEMS AND PROSPECTS OF MODERN SCIENCE AND EDUCATION. 2020. С. 77-78.

28. Мещерякова М.А. Управление инновационным развитием сферы ЖКХ: автореф. докт. экономич. наук: 08.00.05. - Воронеж, 2020. - 42 с.

29. Федорова С.Ф. Формирование социально-ориентированной системы жилищно-коммунальных услуг в регионе: автореф. дис. канд. экономич. наук: 08.00.05. – Казань, 2010. – 27 с.

30. Любимова Н.Г., Порцина Е.Н. Анализ зарубежных методов регулирования тарифов на услуги по передаче электрической энергии сетевыми организациями // Инновации и инвестиции. - 2020. - № 1. - С. 163-167.

31. Зарубежный опыт ЖКХ и возможности его применения в России, 1 июня 2017; URL: <https://www.law.ru/article/24846-zarubejnyy-opyt-jkh> (дата обращения: 03.07.2022).

32. Electricity Regulation In the US, 2016; URL: <https://www.raponline.org/wp-content/uploads/2016/07/rap-lazar-electricity-regulation-US-june-2016.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

33. Solar Energy Industries Association (SEIA). Solar Industry Data; URL: <http://www.seia.org/research-resources/solar-industry-data> (дата обращения: 02.07.2022).

34. Куцыгина О.А., Анисимова Н.А., Минакова А.А. Трансформация методической базы расчета тарифов как основа устойчивого развития повышения качества коммунальных услуг // Цифровая и отраслевая экономика. - 2021. - № 4 (25). - С. 28-35.

35. The Global Innovation Index 2020; [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2020.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf) (дата обращения: 26.06.2022).

36. Расходы на НИОКР, в % к ВВП; URL: <https://knoema.ru/> (дата обращения: 27.06.2022).

37. Кунцман М.В, Султыгова А.А. К вопросу неравномерности экономического и политического развития стран постсоветского пространства (на примере казахстанской модели рыночной экономики) // Международное научное издание Современные фундаментальные и прикладные исследования. – 2015. – 1 (16). – С. 63-67.

38. Почти 15 миллиардов тенге должны казахстанцы за коммунальные услуги, 12 мая 2022; URL: [https://total.kz/ru/news/gossektor/pochti\\_15\\_milliardov\\_tenge\\_dolzhni\\_kazahstansi\\_za\\_kommunalnie\\_uslugi\\_date\\_2022\\_05\\_12\\_13\\_31\\_54](https://total.kz/ru/news/gossektor/pochti_15_milliardov_tenge_dolzhni_kazahstansi_za_kommunalnie_uslugi_date_2022_05_12_13_31_54) (дата обращения: 03.07.2022).

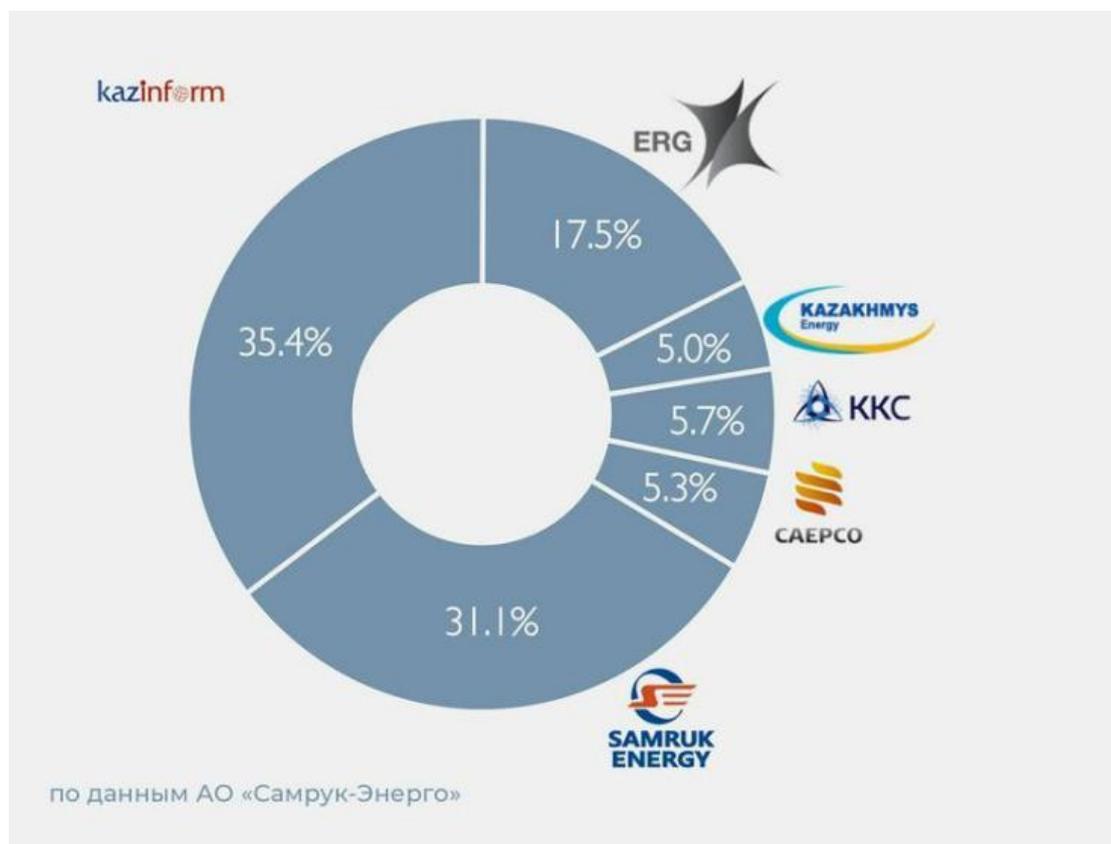
39. Аскарлов А. В 2021-2025 годах в сферу ЖКХ инвестируют 966,6 млрд тенге, 18.06.2021; URL: <https://kapital.kz/economic/98008/v-2021-2025-godakh->

[v-sferu-zhkkh-investiruyut-966-6-mlrd-tenge.html](#) (дата обращения: 03.07.2022).

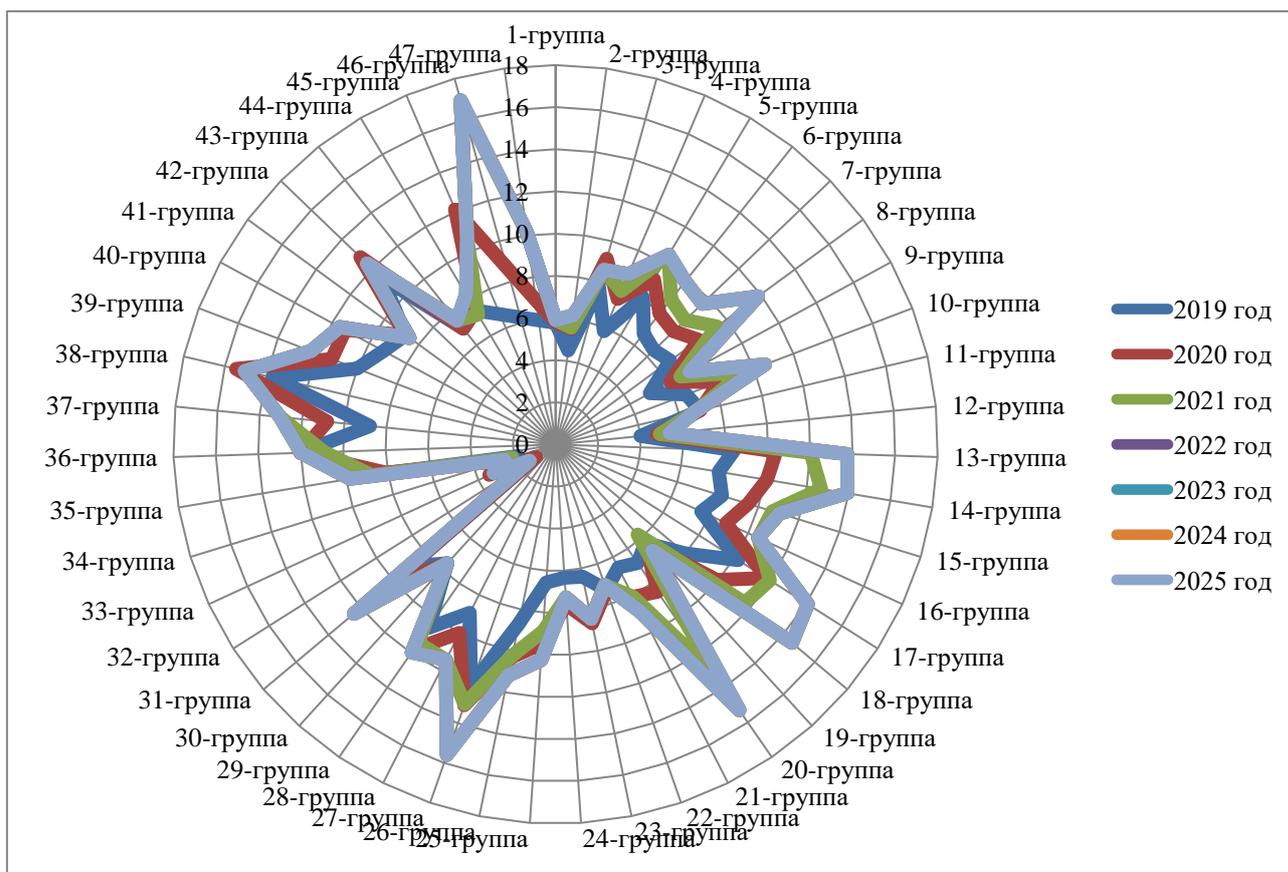
40. Навигационные ориентиры инновационного евразийского мышления и взаимодействия. - Монография. В.И. Цой, К.Т. Кусаинов, А.М. Федорук. Караганда, 2020.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение А – Ведущие компании Казахстана по производству электроэнергии



## Приложение Б – Предельные тарифы на электрическую энергию



Источник: Приложение к приказу Министра энергетики Республики Казахстан от 14 декабря 2018 года № 514.

## Приложение С – Авторские документы

КАЗАХСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

**СВИДЕТЕЛЬСТВО**  
О ВНЕСЕНИИ СВЕДЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР  
ПРАВ НА ОБЪЕКТЫ, ОХРАНЯЕМЫЕ АВТОРСКИМ ПРАВОМ

**№ 27303 от «20» июня 2022 года**

Фамилия, имя, отчество, (если оно указано в документе, удостоверяющем личность) автора (ов): **БУЛАТБАЕВ  
НУРЛАН НУРМУХАМБЕТОВИЧ**

Вид объекта авторского права: **произведение науки**

Название объекта: **ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫЙ  
ПОДХОД К РАСЧЁТУ ПЛАТЕЖЕЙ НАСЕЛЕНИЯ  
ЗА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ**

Дата создания объекта: **16.06.2022**





Данный документ доступен по адресу [http://www.kazpatent.kz/ru/oblasti/avtorskie\\_pravo/](http://www.kazpatent.kz/ru/oblasti/avtorskie_pravo/)  
"Авторские права" в электронном виде по адресу <http://copyright.kazpatent.kz>  
Подлинность документа возможно проверить на сайте [kazpatent.kz](http://kazpatent.kz)  
и разделе «Авторское право» <http://copyright.kazpatent.kz>

Подписано ЭЦП

Е. Оспанов



CONTENTS

Business, Economics & Management	4
ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫЙ ПОДХОД К РАСЧЕТУ ПЛАТЕЖЕЙ НАСЕЛЕНИЯ ЗА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ	5
Chemical & Material Science	10
ASSESSING THE TOXICITY LEVEL OF SOILS CONTAMINATED WITH HEAVY METALS AND REMEDIATION POSSIBILITIES	11
Health & Medical Science	17
AWARENESS OF DOCTORS ABOUT NON-ALCOHOLIC FATTY LIVER DISEASE IN ALMATY	18
THE EFFECT OF NON-ALCOHOLIC FATTY LIVER DISEASE ON THE PROCESS OF TYPE 2 DIABETES MELLITUS	25

**ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫЙ ПОДХОД К РАСЧЕТУ ПЛАТЕЖЕЙ НАСЕЛЕНИЯ ЗА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ**

Булатбаев Нурлан Нурмухамбетович

**Аннотация**  
Приводится анализ подходов и методов тарифного регулирования, обосновывается необходимость применения дифференцированного подхода к расчету платежей населения за жилищно-коммунальные услуги с учетом платежеспособности потребителей.

Отход в Казакстане от плановых методов ведения хозяйства, введение рыночных механизмов предопределили ускоренную коммерциализацию всех сфер экономики и социальное расхождение населения по степени платежеспособности, разделение на богатых и бедных.

В сфере жилищно-коммунальных услуг наблюдается высокий износ оборудования и высокий уровень аварийности, обуславливающие рост тарифов за жилищно-коммунальные услуги. В этой связи государством предпринимаются меры по сокращению затрат на содержание жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ), искусственному сдерживанию тарифов, предусматриваются адресная жилищная помощь, дотации и субсидии из бюджетных средств. Однако эти меры разрозненны, не имеют системного характера, не затрагивают коренных проблем ЖКХ.

Существующая тарифная сетка платежей населения за жилищно-коммунальные услуги не учитывает разность платежеспособности потребителей. Это не допустимо в условиях становления открытого гражданского общества и «сплодного» населения государства.

Методы тарифного регулирования в сфере естественных монополий принято условно разделять на затратные (включая «затраты плюс»; тарифы, регулирующие норму отдачи на капитал) и стимулирующие (включая методы ценового потолка, сравнения аналогов, индексации).

Если положительные и отрицательные эффекты от применения затратных методов тарифного регулирования исследовались экономистами уже давно (например, Johnson L., Biglaiser G., Buehlmann R.P., Paskas J. и другие), то стимулирующие методы исследовались позже (Laffont J.-J., Tirole J., Armstrong M., Biglaiser G., Riordan M., Jambav T.).

Особенности применения различных методов тарифного регулирования в сфере естественных монополий рассматривались Авлашевой С.Б., Головановой С. В., Гурьевым С. М., Соинным К. И., Долматовым И.А., Саязия Ю.З.

Сравнительные преимущества альтернативных моделей тарифного регулирования в жилищно-коммунальной сфере были объектом аналитических разработок (Долматов И.А., Степников В.А.), но не эмпирических исследований.

Расширено исследованы методы оптимизации расчета за коммунальные услуги, основанные на учете зависимости отклонения величины оплаты за коммунальные услуги от среднего значения доходов населения региона и увеличения адресных субсидий группам потребителей с низким доходом в работе С.Ф. Фелеровой «Формирование социально-ориентированной системы жилищно-коммунальных услуг в регионе. – 2010). В ней, путем математического и экономического расчета, обоснована зависимость собираемости коммунальных платежей от уровня доходности населения.



## Аналитическая записка

Автор проекта: Булатбаев Н.Н.

Научный руководитель: Цой В.И.

<b>Идея проекта</b>	Разработка инновационной модели управленческой деятельности в области бюджетно-тарифной политики в сфере ЖКХ РК, учитывающей уровень платёжеспособности различных групп потребителей, стимулирующую модернизацию инженерных коммуникаций, снижение издержек и себестоимости коммунальных услуг.
<b>Проблемная ситуация (кейс)</b>	Существующая модель управленческой деятельности в области бюджетно-тарифной политики имеет затратный характер, не учитывает уровень платежеспособности разных категорий потребителей, не стимулирует модернизацию инженерных систем. Износ и аварийность коммуникаций требуют постоянного увеличения бюджетных расходов.
<b>Имеющиеся решения данной проблемы</b>	Периодическое перераспределение тарифов. Введение моратория на повышение тарифов для отдельных категорий потребителей.
<b>Предлагаемое решение данной проблемы</b>	Предлагается переход от затратной к стимулирующей модели управленческой деятельности в области бюджетно-тарифной политики коммунальных услуг. Инновационная модель учитывает уровень платёжеспособности различных групп потребителей, стимулирует модернизацию инженерных коммуникаций, снижение издержек и себестоимости коммунальных услуг: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ устанавливаются одинаковые для всех потребителей усреднённые тарифы на все виды коммунальных услуг (разгрузка бюджета).</li> <li>➤ устанавливаются бесплатные лимиты потребления на все виды коммунальных услуг для населения (на каждое жилищное помещение).</li> <li>➤ взимается одинаковая плата на все виды коммунальных услуг в размере 5% с каждого дохода гражданина.</li> </ul>
<b>Ожидаемый результат</b>	Реализуется более справедливый подход к тарифообразованию – с учётом платёжеспособности различных групп потребителей. Снизятся издержки бизнеса, сократится кредиторская задолженность населения, разгрузится государственный бюджет. Эффективность предложений проекта может быть определена путём количественного сравнения бюджетных существующих и предполагаемых доходов и расходов.
<b>Литература</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Закон РК от 27 декабря 2018 г. № 204-VI ЗРК «О естественных монополиях» (ред. от 02.03.2022);</li> <li>2. Закон РК от 16 апреля 1997 г. № 94 «О жилищных отношениях» (ред. от 03.05.2022);</li> <li>3. Жилищно-коммунальное хозяйство и качество жизни. в XXI веке: экономические модели, новые технологии и практики управления: коллектив. монография / Я.П. Силин, Г.В. Астратова и др.; под ред. Я.П. Силина, Г.В. Астратовой. – М., Екатеринбург: «Науковедение», 2017. – 600 с.</li> <li>4. Евлоев Р.А. Тарифная политика государства в сфере жилищно-коммунального хозяйства // В сб.: «Северный Кавказ: пространственное развитие и человеческий капитал»</li> <li>5. Материалы по итогам работы дискуссионных площадок Международного форума, проводимых для молодых ученых, аспирантов, магистрантов и студентов. 2018. С. 84-89.</li> <li>6. Санталова М.С., Соклакова И.В., Горлов В.В., Кубланов А.М. Повышение результативности управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: зарубежный опыт // Экономические системы. - 2020. - Т. 13. - № 4. - С. 223-229.</li> <li>7. Антипенко Е.В. Инновации и новые технологии в сфере ЖКХ как способ повышения качества услуг // Фундаментальные. и прикладные исследования: от теории к практике Материалы II международной научно-практической</li> </ol>

	<p>конференции, приуроченной ко Дню Российской науки. 2018. С. 64-69.</p> <p>8. Нечаев А.С., Никитюк Л.Г. Создание модели инвестиционно-инновационного механизма управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Налоги и налогообложение. - 2011. - № 12. - С. 26-31.</p> <p>9. Мещерякова М.А. Управление инновационным развитием сферы ЖКХ: автореф. докт. экономич. наук: 08.00.05. - Воронеж, 2020. - 42 с.</p> <p>10. Почти 15 миллиардов тенге должны. казахстанцы за коммунальные услуги, 12 мая 2022; URL: <a href="https://total.kz/ru/news/gossektor/pochti_15_miliardov_tenge_dolzhni_kazahstanci_za_kommunalnie_uslugi_date_2022_05_12_13_31_54">https://total.kz/ru/news/gossektor/pochti_15_miliardov_tenge_dolzhni_kazahstanci_za_kommunalnie_uslugi_date_2022_05_12_13_31_54</a> (дата обращения: 03.07.2022).</p>
--	---