

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра государственного и муниципального управления

Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук, доцент
О.В. Алиева

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

ОРГАНИЗАЦИЯ БЫТОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В
ПРАКТИКЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ УРАЛЬСКОГО
ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

38.04.04 Государственное и муниципальное управление
Магистерская программа «Публичное управление»

Выполнила работу
студент 3 курса
заочной формы обучения

Ерохина Светлана Ивановна

Научный руководитель
кандидат юридических наук,
доцент

Ларионов Андрей Валентинович

Рецензент
Заместитель главы
администрации
Тавдинского городского округа

Миронов Валентин Викторович

Тюмень
2020

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ БЫТОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ	7
1.1 БЫТОВЫЕ УСЛУГИ В ЭКОНОМИКЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	7
1.2 ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ БЫТОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ	31
1.3 ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ СПОСОБ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ БЫТОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ	39
ГЛАВА 2. МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЫТОВЫХ УСЛУГ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ УРФО	48
2.1 МУНИЦИПАЛЬНО-ЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ МОДЕЛЬ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЫТОВЫХ УСЛУГ	48
2.2 ЧАСТНО-РЫНОЧНАЯ МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЫТОВЫХ УСЛУГ	61
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	70
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	75
ПРИЛОЖЕНИЕ 1	82
ПРИЛОЖЕНИЕ 2	90

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

БК	Бюджетный кодекс
БОН	Бытовое обслуживание населения
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГОСТ	Государственный стандарт
КЦСОН	Комплексный центр социального обслуживания населения
МП	Муниципальное предприятие
МУП	Муниципальное унитарное предприятие
ООН	Организация Объединенных Наций
РФ	Российская Федерация
США	Соединённые Штаты Америки
УРФО	Уральский федеральный округ
ФНС	Федеральная налоговая служба
ХМАО	Ханты-Мансийский автономный округ
ЯНАО	Ямало-Ненецкий автономный округ

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы организации бытового обслуживания населения определяется значимостью услуг для жизнедеятельности граждан. Для современного мира сфера услуг имеет первостепенное значение, так как в ней занято значительное количество работников, это существенная с точки зрения оборота сфера мирового хозяйства. Можно утверждать, что её развитие способствует развитию прочих сфер, постоянно выявляются какие-то новые потребности, которые необходимо удовлетворять. В то же время, такие потребности генерируются рынком, что и обеспечивает развитие сферы услуг.

Аналитика состояния сферы услуг муниципальных образований формирует изначальную информационную базу для формирования программ развития муниципальных образований, позволяет выявлять особенности и «узкие места» такого развития. Органы публичного управления заинтересованы в наличии качественной информации, характеризующей экономику того или иного территориального субъекта, в частности, местного самоуправления. В случае с бытовым обслуживанием населения это не только даёт возможность дальнейшего развития сферы потребительского рынка и всей экономики муниципального образования, но и создает предпосылки для удовлетворения базовых, социально обусловленных нужд, что способствует реализации социальной ответственности органов муниципального управления.

Степень научной разработанности проблемы. Сложный характер исследовательской проблемы обусловил обращение к работам авторов различных научных направлений. Вопросы функционирования сферы услуг в современной экономике рассматриваются в работах таких ученых как Н.А. Платонова, О.И. Вапнярская, И.В. Бушуева, Н.М. Розанова, Е.И. Макринова. Проблематика организации и функционирования рынков бытовых услуг на уровне муниципалитетов выступает предметом научных работ Д.Ю. Ноженко, Е.С. Погребовой, О.Г. Копылова, В.В. Фирсуковой, Е.В. Абрамовой, Ю.А.

Копытиной. Правовым вопросам управления муниципальной собственностью посвящена работа А.В. Ларионова.

Гипотеза работы заключается в том, что в рыночной экономике и при текущем положении местного самоуправления в системе публичной власти, органы местного самоуправления в России при реализации полномочий по созданию условий для обеспечения населения бытовыми услугами концентрируются скорее на обеспечении конкуренции и поддержки малого бизнеса, нежели чем на непосредственном оказании таких услуг населению муниципальных образований.

Целью работы является характеристика наиболее распространенных моделей организации бытового обслуживания в практике деятельности органов

местного самоуправления субъектов федерации, входящих в состав Уральского федерального округа.

Задачи работы:

- показать роль услуг и бытовых услуг в современной экономике;
- определить место бытовых услуг в экономике муниципальных образований;
- выявить полномочия органов местного самоуправления в сфере бытового обслуживания населения;
- описать функционирование муниципально-централизованной модели предоставления бытовых услуг муниципальными предприятиями и учреждениями;
- охарактеризовать особенности частно-рыночной модели организации предоставления бытовых услуг и роль муниципалитетов в программно-целевом регулировании сферы бытового обслуживания.

Объект – сфера бытовых услуг, предмет – практика муниципального регулирования процесса оказания бытовых услуг населению в субъектах Уральского федерального округа.

Методы работы: анализ, синтез, сравнительно-правовой, метод моделирования, статистические методы, метод анализа хозяйственной деятельности предприятия.

Элементы научной новизны заключаются в следующем:

- впервые была охарактеризована и обобщена практика рынка бытовых услуг в муниципальных образованиях субъектов УрФО в последние три года, сделан вывод об особенностях данного рынка в округе;
- сформулирован авторский подход к выделению моделей предоставления бытовых услуг населению муниципальных образований: выявлены и описаны частно-рыночная и муниципально-централизованная модели предоставления бытовых услуг населению в современных условиях.

Выполнение работы обусловило обращение к нормативно-правовым актам РФ, УрФО, муниципальных образований, а также материалам

официальной статистики, содержанием баз данных сервисов проверки контрагентов, бухгалтерской отчетности МУП «Надежда».

ГЛАВА 1. КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ БЫТОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

1.1 БЫТОВЫЕ УСЛУГИ В ЭКОНОМИКЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Экономические отношения в рамках осуществления хозяйственной деятельности на рыночных основаниях предполагают движение не только товаров, но и услуг. Рынок предполагает возможность установления цены между потребителем услуги и её поставщиком. В литературе применяется понятие рынка услуг и рыночной инфраструктуры, обеспечивающей предоставление услуг, установление цен. При этом существование рынка услуг возможно на нескольких уровнях с привязкой к территории. По мнению Е. И. Макриновой с соавторами, под рынком услуг понимается «сфера деятельности, основной целью которой является товарно-денежный обмен между участниками рынка, приводящий к удовлетворению потребностей потребителей. Рыночная инфраструктура – это область, контролирующая процесс передвижения товаров и услуг на рынке. Под региональным рынком услуг авторами, понимается структурированная сфера деятельности, направленная на налаживание экономических отношений между хозяйствующими субъектами в регионе и формирующая общую систему функционирования производства услуг» [Макринова и др., с. 37]. Здесь важно указать на то, что услуги поставляются возмездно, для этого требуется определенная инфраструктура, уровень развития которой и масштабы деятельности в сфере предоставления услуг зависят от той территориальной

организации, на которой действуют поставщики и потребители услуг. Схематически место рынка услуг в экономической системе выражено на рис. 1.



Рисунок 1 – Место рынка услуг в экономической системе
(по Е.И. Макриновой)

Согласно иному подходу, рынок услуг воспринимается как составляющая потребительского рынка, в таком подходе рынок услуг понимается как вторичный и, во многом, связанный с товарным. Наглядно связь рынка услуг с прочими видами рынков показана на рис. 2.

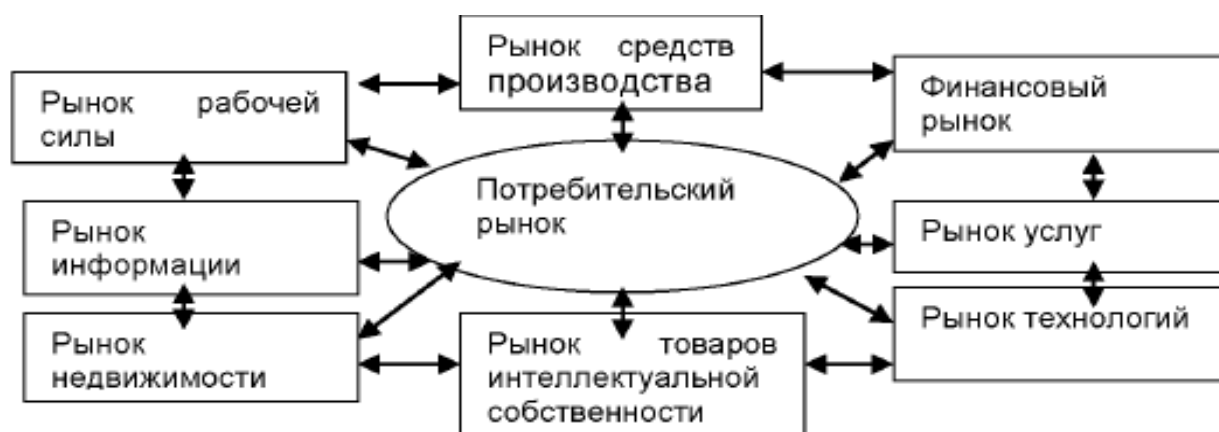


Рисунок 2 – Система потребительского рынка [Розанова, с. 280]

Рассуждая о значимости услуг в современной экономике, А.Н. Петров с соавторами полагают, что с точки зрения теории необходима концептуализация услуг как таковых с целью формирования единой теории услуг. Авторы

выделяют следующие направления осмысления услуг и формирования единой теории:

- прояснение понимания услуги как товара, обращающегося на разных рынках, терминологическое уточнение термина, разграничение с понятиями сервиса и сервисной деятельности;

- уточнение и систематизация классификаций услуг;

- исследование технологических особенностей производства отдельных видов услуг, особенности жизненного цикла, менеджмента и маркетинга в сфере услуг;

- формирование и установление стандартов в сфере услуг, определение качества услуги и измерения этого качества;

- определение влияния государства на сферу услуг не только как регулятора, но и как поставщика различного рода услуг, в том числе, социально значимых и государственных (муниципальных) услуг;

- финансовые механизмы обеспечения функционирования предприятий и организаций сферы услуг;

- особенности международной торговли услугами и организации международного сотрудничества;

- раскрытие услуг как юридических объектов гражданских прав [Петров и др., с. 41]. Таким образом, можно говорить о сложности понятия услуги и деятельности по предоставлению услуг – очевидно, что концептуализация данного понятия на уровне теории имеет большое значение для практики.

В рамках научных исследований отдельными учеными выделяется специальная наука сервисология – учение о сервисе и услугах. С точки зрения данной исследовательской концепции, «с точки зрения сервисологии, услуга — это продукт, являющийся результатом процесса воздействия живого или овеществленного труда на потребителей (физических лиц, их групп, предприятий и организаций), их имущество или окружающие их условия, оказанный на платной или безвозмездной основе, имеющий целью удовлетворить потребности потребителей» [Платонова Н.А. и др., с. 14]. Нужно

отметить, что с точки зрения такого подхода, сфера услуг выступает совокупностью различных видов деятельности по оказанию услуг.

Обращает на себя внимание, что услуга может пониматься как товар и как носитель уникальных свойств, ключевым среди которых выступает качество услуги. Можно также сделать вывод, что услуга выступает в качестве управляемого явления, то есть некоего объекта, на который можно воздействовать, добиваясь желаемого состояния. Схематически это можно выразить следующим образом (рис. 3)



Рисунок 3 – Понимание услуги в качестве объекта менеджмента [Дышловой, С. 222]

Рассуждая о понимании услуги, А.А. Волкова указывает на то, что с процессуальной точки зрения её следует понимать как результат взаимодействия заказчика и поставщика, выраженный в исходе внутренней деятельности поставщика для удовлетворения потребностей заказчика. Автор оперирует понятием «услуговая система» и схематически в этот процесс

включается не только взаимодействие между исполнителем и потребителем, но также условия обслуживания и процесс обслуживания (рис. 4)

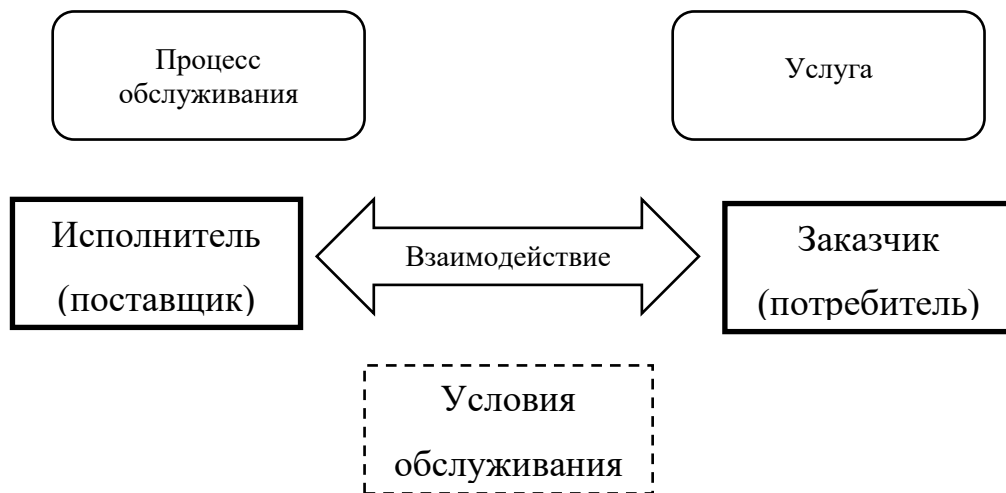


Рисунок 4 – Содержание сервисной системы [Волкова]

Представление о значении сферы услуг для современной экономики можно составить, исходя из статистики, предоставляемой Всемирным банком. Согласно методологии исследования определяется доля, которую составляет в совокупном ВВП страны или региона, формируемая за счет сферы услуг.

Динамика этого показателя по миру в целом, а также по отдельным странам и регионам приведена в таблице 1.

Таблица 1

Добавленная стоимость сферы услуг в ВВП различных групп стран в
1995-2019 гг., %

Регион	1995	2000	2005	2010	2019
Мир в целом	54,2	60,1	61,3	63,2	65,1
Россия	52,2	49,7	48,8	53,1	54
Страны Еврзоны	61,3	62,5	64,2	66,09	66,17
США	69,3	72,8	74	76,2	77,5
Наименее развитые страны (классификация ООН)	40,1	40,3	43,2	43,3	44,6

Источник: [World Bank]

Приведенные данные демонстрируют возрастающее значение сферы услуг, причем чем более развитой является страна, тем большая доля ВВП создается за счёт сферы услуг, и, напротив – в менее развитых странах наблюдается меньшее значение сферы услуг. Россия постепенно сокращает разрыв с развитыми странами, наращивая долю услуг. Сведения о платных

услугах населению, объем потребительского рынка приводится в данных Росстата (таблица 2)

Таблица 2

Основные показатели сферы платных услуг населению в Российской Федерации в 2010-2018 гг.

Объем платных услуг населению:	2010	2015	2016	2017	2018
млрд руб.	4943,5	8050,8	8636,3	9211,4	9703,4
на душу населения, руб.	34606	54990	58881	62730	66085
в процентах к валовому внутреннему продукту, %	10,7	9,7	10	10	9,3
Индекс физического объема платных услуг населению, в процентах к предыдущему году	101,5	98,9	100,7	101,4	101,4
Удельный вес расходов на оплату услуг в потребительских расходах домашних хозяйств, %	26,7	26,4	27,3	27	27,9

Источник: [Платное обслуживание населения в России]

Очевидно, что для российской экономики характерно постоянство доли платных услуг населению в ВВП (ок. 10%), а также доли расходов домохозяйств на оплату данных услуг. Рассуждая об особенностях развития сферы услуг в Российской Федерации, Е.В. Исаенко и В.В. Иголкина указывают, что на такое развитие оказывает влияние ряд негативных факторов (таблица 3)

Факторы, оказывающие влияние на развитие сферы услуг в России

Группа факторов	Содержание факторов
Экономические	- рост цен; - падение реальных денежных доходов населения; - падение стоимости нефти; - замедление темпов роста мировой экономики.
Политические	- пандемия; - введение режима самоизоляции с целью предупреждения заражением новой коронавирусной инфекцией.
Социальные	- сокращение численности и доли занятого населения в сфере услуг; - снижение расходов населения в сфере услуг; - адресное клиентоориентирование.
Технологические	Слабое внедрение цифровых технологий и других инновационных технологических решений

Источник: [Исаенко и др., с. 22]

Одной из разновидностей рынка услуг в контексте развития потребительского рынка выступают бытовые услуги, оказываемые населению. Анализ специальных источников позволяет утверждать, что в настоящее время не сложилось единого определения понятия «бытовые услуги», так как исследователи предпочитают выделять различные признаки бытовых услуг, либо определяют через перечисление. Так, следующим образом характеризуют сферу бытовых услуг относительно всей экономической системы Д.Р. Гибадуллина и Г.А. Хазиахметова: «Местоположение потребительских услуг часто определяется как функция людей в системе общественного производства, так как они определяются в сфере общественного снабжения и реализации. Роль, которую бытовые услуги играют в процессе воспроизводства, характер потребностей, которые они удовлетворяют, виды деятельности в сфере обслуживания клиентов различаются. Бытовое обслуживание населения различно по своему назначению, характеру, способу оплаты, способу доставки и методам выполнения. Бытовое обслуживание чаще всего затрагивает сферы ремонта и строительства, лечения и образования, ремонта бытовой техники, транспортных и информационных услуг, услуг проката, народного творчества

и др.» [Гибадуллина и др., с. 75]. Такой подход позволяет лишь понять, что среди бытовых услуг наблюдается разнообразие деятельности, так как бытовые потребности человека потенциально безграничны и их относительно сложно классифицировать по направлениям и видам деятельности. К примеру, В.Б. Зотов приводит следующую схему разновидностей бытовых услуг населению (рис. 5)



Рисунок 5 – Разновидности бытовых услуг [Система муниципального управления, с. 580]

Рассуждая о классификации бытовых услуг, Н.В. Червова предлагает ряд классификационных признаков (таблица 4)

Классификация бытовых услуг

Признак	Разновидности
Степень социальной значимости	- социально значимые; - престижные
Характер спроса	- постоянный спрос (прачечные, парикмахерские); - периодический (индпошив одежды); - эпизодический (ремонт)
Возможность прогнозирования спроса	- прогнозируемый; - вероятностный.
Организационные формы обслуживания	- по месту приема и выдачи заказов; - по месту предоставления услуги; - по срокам организации заказов; - по методам организации.
Форма расчета	- гарантийный ремонт; - платный ремонт.
Канал удовлетворения потребностей	- общественно организованная форма; - частные лица; - самообслуживание
Сложность	- простые (потребитель и исполнитель); - сложные (состав персонала и оборудования); - комплексные (сочетание сложных и простых услуг)

Составлено по: [Червова]

Характеристика роли и места бытовых услуг в российской экономике и экономике муниципального образования предполагает обращение к социально-экономическому и историческому контексту функционирования данной сферы. Важно учитывать процессы разгосударствления и современного состояния рынка, а также положения государства как регулятора в этом процессе. Рассуждая о периодизации развития сферы бытовых услуг в России, А.К. Кондратьева указывает, что можно выделить следующие этапы развития данного сектора (таблица 5)

Этапы развития сферы бытовых услуг в России

Этап	Особенности
1. До приватизации	<ul style="list-style-type: none"> - государственная собственность; - доминирует государственный заказ; - частное оказание услуг реализуется в теневом секторе; - низкое качество услуг и отсутствие действенного контроля
2. Кооперативный период (конец 80х)	<ul style="list-style-type: none"> - формирование первых кооперативов, оказывающих бытовые услуги; - снижение спроса на бытовые услуги со стороны населения
3. Постиндустриальный этап	<ul style="list-style-type: none"> - инвестиции в сферу обслуживания; - выход на рынок иностранных игроков; - правовая регламентация сферы бытового обслуживания

Составлено по: [Кондратьева]

Можно утверждать, что для России развитие сферы бытовых услуг тесно связано с процессами разгосударствления, привлечения частной собственности и развития предпринимательской инициативы, кооперативного движения с середины 1980-х годов. Неспособность государства эффективно удовлетворять самые базовые нужды и потребности людей, на которые нацелены услуги сферы бытового обслуживания, побудило рост сначала теневого сектора бытовых услуг, а затем – его институализацию в рамках кооперативов.

Представление о динамике и структуре бытовых услуг населению позволяет составить обращение к материалам официальной статистики Росстата. В таблице 6 приведены сведения относительно динамики бытовых услуг по всей стране в разрезе видов услуг за три года.

Динамика бытовых услуг в Российской Федерации по видам в 2016-2018

гг., млн. руб.

Вид бытовых услуг	2016	2017	2018	Динамика 2018 к 2016, %
Все оказанные платные бытовые услуги, в том числе:	928625	960577	1006536	108,39%
ремонт, окраска и пошив обуви	12514	12786	12976	103,69%
ремонт и пошив швейных, меховых и кожаных изделий, головных уборов и изделий текстильной галантереи, ремонт, пошив и вязание трикотажных изделий	31803	32730	33530	105,43%
ремонт и техническое обслуживание бытовой радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и приборов, ремонт и изготовление металлоизделий	45513	47401	49022	107,71%
изготовление и ремонт мебели	32105	32076	33181	103,35%
химическая чистка и крашение услуги прачечных	9242	9730	10273	111,16%
ремонт и строительство жилья и других построек	256203	255169	263253	102,75%
техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, машин и оборудования	284121	297093	312349	109,94%
услуги фотоателье	14313	14668	14954	104,48%
услуги бань и душевых	24725	25786	26955	109,02%
услуги парикмахерских	110759	121190	130111	117,47%
услуги предприятий по прокату	12190	12177	13955	114,48%
ритуальные услуги	58797	61812	64113	109,04%
другие услуги	36341	37960	41865	115,20%

Составлено по: [Платное обслуживание населения в России]

Очевиден прирост объемов по всем видам услуг, наибольшие темпы демонстрирует прирост оказанных услуг в сфере парикмахерских услуг, наименьший – ремонт и строительство жилья. Ремонт и строительство жилья и других построек, а также техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, машин и оборудования занимают более 50% рынка всех бытовых услуг по объему, предоставляемых населению России.

Обратимся далее к статистическим сведениям, характеризующим сферу услуг и бытовых услуг в субъектах УрФО. Охарактеризуем объемы и динамику

бытовых услуг населению в субъектах Уральского федерального округа, данные приведены в таблице 7.

Таблица 7

Объем платных услуг в субъектах УрФО за 2016-2018 гг., млн. руб.

Субъект сравнения	2016	2017	2018	Динамика, 2018 к 2016
Уральский федеральный округ	727807	779103	838113	115,16%
Курганская область	28937	30297	31230	107,92%
Свердловская область	334386	359375	391509	117,08%
Тюменская область, в том числе:	222374	238210	251132	112,93%
ХМАО	101036	107799	111214	110,07%
ЯНАО	41181	45723	50630	122,95%
Тюменская область без округов	80158	84688	89288	111,39%
Челябинская область	142110	151221	164241	115,57%

Составлено по: [Росстат]

Очевиден трехлетний прирост в среднем по округу объема платных услуг на 15%. Наибольший прирост демонстрирует Ямало-Ненецкий автономный округ – 22,95%, наименьший – Курганская область (7,08%). Статистические данные также позволяют оценить, какую долю прочие услуги составляют в структуре добавленной стоимости региона. В таблице 8 приведены эти сведения.

Таблица 8

Доля прочих платных услуг в структуре валовой добавленной стоимости
регионов в 2017-2018 гг., %

Субъект сравнения	2016	2017
Уральский федеральный округ	0,3	0,3
Курганская область	0,5	0,4
Свердловская область	0,6	0,6
Тюменская область, в том числе:	0,1	0,1
ХМАО	0,1	0,1
ЯНАО	0	0
Тюменская область без округов	0,3	0,4
Челябинская область	0,4	0,4

Составлено по: [Росстат]

Можно констатировать факт исчезающе малого значения прочих платных услуг в формировании добавленной стоимости на территории субъектов УрФО.

В таблице 9 приведены сведения относительно объема оказанных бытовых услуг для населения субъектов федерального округа

Таблица 9

Объем и динамика бытовых услуг населению в субъектах УрФО в 2016-2018
гг., млн. руб.

Субъект сравнения	2016	2017	2018	Динамика, 2018 к 2016
Уральский федеральный округ	70897	73465	76883	108,44%
Курганская область	3063	3165	3263	106,53%
Свердловская область	32941	33808	34478	104,67%
Тюменская область, в том числе:	17376	18463	18982	109,24%
ХМАО	7825	8403	8579	109,64%
ЯНАО	1954	2056	2188	111,98%
Тюменская область без округов	7596	8003	8216	108,16%
Челябинская область	17517	18029	20160	115,09%

Составлено по: [Росстат]

В целом, динамика роста бытовых услуг по субъектам округа и в совокупности менее интенсивная, чем в целом по динамике платных услуг как

таковых. Наибольшие темпы прироста показывает Челябинская область (15%), наименьшие – Свердловская область (4%), хотя в Свердловской области объем бытовых услуг выше всего, что в сочетании с замедлением темпов роста говорит о насыщении сферы услуг. В таблице 10 приведены сведения относительно динамики доли бытовых услуг в структуре платных услуг населению субъектов за три года.

Таблица 10

Доля бытовых услуг в составе платных услуг населению в субъектах
УрФО в 2016-2018 гг., %

Субъект сравнения	2016	2017	2018	Динамика, 2018 к 2016
Уральский федеральный округ	9,74%	9,43%	9,17%	-0,57%
Курганская область	10,59%	10,45%	10,45%	-0,14%
Свердловская область	9,85%	9,41%	8,81%	-1,04%
Тюменская область, в том числе:	7,81%	7,75%	7,56%	-0,26%
ХМАО	7,74%	7,80%	7,71%	-0,03%
ЯНАО	4,74%	4,50%	4,32%	-0,42%
Тюменская область без округов	9,48%	9,45%	9,20%	-0,27%
Челябинская область	12,33%	11,92%	12,27%	-0,05%

Составлено по: [Росстат]

Вместе с тем, можно констатировать снижение доли бытовых услуг в составе платных услуг населению по всем субъектам округа. Наибольшее

снижение наблюдается в Свердловской области (снижение на 1,04%), наименьшее – в ХМАО-Югре.

Росстат также предоставляет сведения о бытовых услугах населению в расчете на душу населения в конкретном регионе. Динамика этих показателей приведена в таблице 11.

Таблица 11

Объем бытовых услуг на душу населения в субъектах УрФО в 2016-2018 гг., рублей

Субъект сравнения	2016	2017	2018	Динамика, 2018 к 2016
Уральский федеральный округ	5751	5948	6224	108,22%
Курганская область	3570	3725	3885	108,82%
Свердловская область	7608	7813	7980	104,89%
Тюменская область, в том числе:	4777	5022	5119	107,16%
ХМАО	4782	5091	5170	108,11%
ЯНАО	3653	3827	4051	110,90%
Тюменская область без округов	5181	5377	5445	105,10%
Челябинская область	5003	5155	5786	115,65%

Составлено по: [Росстат]

Можно утверждать, что с увеличением объема бытовых услуг на душу населения замедляется рост динамики таких услуг – наблюдается ситуация насыщения рынков бытовых услуг. Больше всего бытовых услуг в расчете на человека оказывается в Свердловской области, меньше всего – в Курганской области.

Росстат не предоставляет сведений относительно объема оказанных бытовых услуг по видам услуг в конкретных муниципальных образованиях, укрупненные объемы всех видов бытовых услуг приводятся с 2019 года. Вместе с тем, Росстат в базе муниципальной статистики фиксирует число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих соответствующие услуги. В

совокупности с численностью населения можно сделать выводы относительно нагрузки на конкретные объекты по видам бытовых услуг. Также возможно провести анализ изменения численности по каждому из видов объектов, оказывающих определенные виды бытовых услуг. Целесообразно провести сравнение между двумя городами-миллионниками УрФО – Челябинском и Екатеринбургом. В таблице 12 приведены сведения относительно расчетных

объемов бытовых услуг, оказанных на душу населения в этих городах, а также нагрузку (человек/объект) инфраструктуры бытового обслуживания.

Таблица 12

Расчетный объем оказания бытовых услуг на душу населения (тыс. руб./чел.), нагрузка на инфраструктуру бытового обслуживания (чел./объект) в Челябинске и Екатеринбурге в 2019 году

Параметр	Екатеринбург	Челябинск
Оказано бытовых услуг на человека, тыс. руб./чел.	72,1837109	51,73526
Нагрузка объектов чел./объект		
Техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, машин и оборудования	1 821,91346	1 553,323
Ремонт и строительство жилья и других построек	3 361,04656	20 0119,8
Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуги	227,329334	461,815
Ремонт, окраска и пошив обуви	4 905,60518	6 126,117
Ремонт и пошив швейных, меховых и кожаных изделий, головных уборов и изделий текстильной галантереи, ремонт, пошив и вязание трикотажных изделий	2 949,08949	5 772,688
Ремонт и техническое обслуживание бытовой радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и приборов, ремонт и изготовление металлоизделий	2 920,67823	6 221,342
Изготовление и ремонт мебели	14 436,4952	41 404,1
Химическая чистка и крашение, услуги прачечных	7 541,45274	60 035,95
Услуги бань и душевых	11 842,4375	19 683,92
Услуги парикмахерских	1 072,01697	1 484,201
Услуги фотоателье	5 375,29078	11 435,42
Ритуальные услуги	1 4436,4952	25 014,98
Прочие виды бытовых услуг	838,402655	7 899,467

Составлено автором

Оба города-миллионника различаются по объему оказанных бытовых услуг на душу населения: ожидаемо, что в Екатеринбурге этот объем больше, чем в Челябинске, примерно на 20 тысяч рублей в расчете на человека – за счет превышения объема услуг в целом. При анализе нагрузки на объекты бытовой инфраструктуры можно прийти к выводу, что в Челябинске эта нагрузка по всем видам деятельности в рамках бытового обслуживания существенно выше, чем в Екатеринбурге. Например, на среднюю парикмахерскую в Челябинске

приходится на 413 человек больше, чем в Екатеринбурге, а на предприятие по изготовлению и ремонту мебели – нагрузка выше на 26 тысяч человек. В среднем, на все объекты бытового обслуживания в Челябинске такая нагрузка выше на 234 человека, чем в Екатеринбурге.

Динамика изменения численности объектов бытового обслуживания в Челябинске и Екатеринбурге приведена в таблице 13.

Таблица 13

Динамика численности объектов бытового обслуживания в Екатеринбурге и Челябинске в 2018-2019 гг., %

Виды деятельности	Екатеринбург	Челябинск
Техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, машин и оборудования	108,47%	100,91%
Ремонт и строительство жилья и других построек	315,38%	120,00%
Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуги	104,56%	106,38%
Ремонт, окраска и пошив обуви	95,37%	96,08%
Ремонт и пошив швейных, меховых и кожаных изделий, головных уборов и изделий текстильной галантереи, ремонт, пошив и вязание трикотажных изделий	102,59%	118,86%
Ремонт и техническое обслуживание бытовой радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и приборов, ремонт и изготовление металлоизделий	249,52%	122,93%
Изготовление и ремонт мебели	112,90%	111,54%
Химическая чистка и крашение, услуги прачечных	114,20%	111,11%
Услуги бань и душевых	37,76%	101,67%
Услуги парикмахерских	115,43%	109,62%
Услуги фотоателье	101,08%	106,06%
Ритуальные услуги	100,00%	97,96%
Прочие виды бытовых услуг	81,55%	103,40%

Составлено по: [Росстат]

Обращает на себя внимание, что в Екатеринбурге, где нагрузка на инфраструктуру бытового обслуживания ниже, чем в Челябинске, наблюдается более активная и разнонаправленная динамика по видам деятельности. Так, число объектов, осуществляющих ремонт бытовой и электронной аппаратуры, выросло в 2,5 раза, а число объектов, оказывающих услуги бань и душевых сократились на 70%. В Челябинске динамика более равномерна и показывает

рост числа объектов бытового обслуживания по всем его видам. Это может говорить о том, что в случае насыщения рынка услуг наблюдается его дальнейшее переформатирование в сторону удовлетворения более актуальных потребностей и усиления конкуренции за счет укрупнения объектов бытового обслуживания, а когда рынок не насыщен, он растёт равномерно.

При характеристике значения сферы услуг в муниципальных образованиях следует отметить, что нагрузка на объекты инфраструктуры бытового обслуживания может существенно различаться не только в городах-миллионниках, но и в других городах с меньшим количеством населения. Наглядно это обстоятельство демонстрирует неравномерность нагрузки парикмахерских (число кресел на одного жителя) в городах Свердловской области с различной численностью населения в таблице 14.

Таблица 14

Характеристика нагрузки парикмахерских в городах Свердловской области в 2017-2019 (чел./кресло)

Город	2017	2018	2019
Екатеринбург	349,5	335,5	312,6
Нижний Тагил	590,3	583,6	548,8
Богданович	1216,2	1123,6	884,4
Нижнетуринск	774,2	761,5	656,6
Ревда	794,9	797,8	780,8
Алапаевск	637,2	627	729,3
Каменск-Уральский	713,2	685,5	693,7

Составлено по: [Росстат]

Очевидно, что чем более крупный город, тем меньше нагрузка на кресло. Парикмахерские – один из самых быстро растущих сегментов бытовых услуг, по всем городам (кроме Алапаевска) наблюдается снижение нагрузки, а неравномерность такого снижения отражает различные уровни социально-экономического развития муниципальных образований. Обращает на себя внимание случай города Богданович, где одновременно наблюдаются и самая высокая нагрузка на кресло, и самое резкое сокращение нагрузки. Этот случай

показывает, что рынок реагирует на запросы потребителей и предложение сферы бытовых услуг растёт там, где недостаточно удовлетворен спрос на них.

Оценка доли сферы бытовых услуг в структуре экономики муниципального образования по данным Росстата объективно затруднена. Следует отметить, что Росстат предоставляет сведения об отгруженных товарах и услугах, выполненных собственными силами, во-первых, без выделения совокупности сферы услуг, когда объемы оказанных услуг и поставленных товаров оказываются смешанными, во-вторых, статистика не предполагает учёта деятельности субъектов малого предпринимательства, а именно такая организационно-правовая форма наиболее распространена в сфере оказания услуг населению.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. В современных условиях сфера услуг, понимаемая как совокупность различных видов деятельности по удовлетворению потребностей и реализации специфического товара на разных уровнях организации рынков, играет важную роль в формировании постиндустриальной экономики, хотя и не все страны развиваются в этом отношении равномерно одинаково. Наблюдается тенденция роста добавленной стоимости услуг в структуре мирового ВВП и наиболее развитых стран, что определяет основную тенденцию развития рынка услуг. Также рынок услуг может пониматься как составляющая потребительского рынка и параметры данного рынка характеризуют уровень человеческого развития конкретной общности – будь то страна, регион или муниципальное образование.

2. Чёткое определение совокупности бытовых услуг осложняется потенциально безграничными потребностями, возникающими у человека в ходе его повседневной жизни и, соответственно, направлений удовлетворения данных потребностей. Это обстоятельство приводит к тому, что

исследователями приводятся весьма общие определения бытовых услуг, в основном, сводимые к перечислению конкретных их видов и классификаций.

3. Анализ состояния сферы услуг в России и Уральском федеральном округе позволяет говорить о том, что данная сфера наиболее чутко реагирует на запросы населения, что выражается в темпах роста определенных видов услуг и увеличении числа объектов соответствующей инфраструктуры. В целом, сфера прочих услуг, куда включаются бытовые услуги населению, формирует незначительный (до 1%) объем добавленной стоимости в региональной экономике субъектов УрФО, и не более 10% от общего объема отгруженных товаров и услуг муниципального образования, при этом расчет затрудняется тем, что Росстат не учитывает валовый объем производства малого и среднего бизнеса, каковой выступает одним из ключевых поставщиков услуг данной сферы. Можно утверждать, что насыщение рынка бытовых услуг в данных субъектах происходит неравномерно, что выражается в неравных темпах роста данной сферы. Отмечается, что с насыщением рынка бытовых услуг в муниципальных образованиях происходит замедление роста объемов оказанных бытовых услуг. В целом, рынок бытовых услуг чутко реагирует на

запросы потребителей, и в муниципальных образованиях быстрее будут расти те сферы услуг, спрос на которые не удовлетворен.

1.2 ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ БЫТОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Анализ содержания научных работ российских исследователей позволяет утверждать, что всплеск исследовательского интереса экономистов и социологов к проблеме бытового обслуживания населения в контексте деятельности органов местного самоуправления наблюдается в 2003-2007 гг. – именно к этому периоду относится большее количество диссертаций, в заглавия которых вынесены проблемы бытового обслуживания населения и сферы бытовых услуг на уровне местного самоуправления. Мы предполагаем, что это можно объяснить спецификой положения местного самоуправления на данном этапе исторического развития страны: была ратифицирована Хартия местного самоуправления, принят соответствующий федеральный закон, институт местного самоуправления виделся как действенный способ функционирования демократических инициатив и сильный участник политической системы, который мог оказывать влияние на экономику, в частности, на сферу услуг. Напротив, дальнейшие тенденции усиления вертикали власти, доминирования власти субъектов над муниципальной, перераспределение полномочий и

ресурсных потоков ослабило муниципалитеты, де-факто встроив их в систему единой публичной власти, что окончательно получило конституционное закрепление в июле 2020 года. Данные тенденции значительно сузили возможности муниципального управления воздействовать на экономическую сферу, поэтому сравнительно новых диссертационных исследований на тему построения эффективной муниципальной политики в отношении сферы бытовых услуг обнаружить не удалось. Вместе с тем, представляется важным дать характеристику имеющихся работ, которые содержат важные концептуальные положения для понимания соотношения муниципалитетов со сферой бытовых услуг.

Социологическая работа Д.Ю. Ноженко посвящена особенностям бытового обслуживания населения в условиях реформирования местного самоуправления. Автор приходит к выводу, что процесс бытового обслуживания на муниципальном уровне весьма противоречив из-за конфликта интересов собственников и инвесторов бизнеса и органов местного самоуправления: одни стремятся получить прибыль, а другие – исполнить социальные приоритеты. Ценным представляется соображение относительно необходимости для органов местного самоуправления осуществлять рыночный мониторинг данной сферы экономики [Ноженко]. Более социологических работ на данную тематику не встречается.

Более значительный корпус составляют диссертации экономической направленности. Частым выступает подход, в котором исследователи рассуждают о расчетах градостроительных нормативов для обеспечения населения услугами (диссертация Е.С. Погребовой [Погребова]). Работа О.Г. Копылова посвящена вопросам регулирования развития рынка бытовых услуг в городах Московской области. Исследователь приходит к выводу, что если ограничиваться исключительно рыночными регуляторами развития сферы бытовых услуг, то вполне можно ожидать сужению потребительского сектора и снижения уровня жизни населения за счет вытеснения неплатежеспособного спроса, в связи, с чем муниципалитетам следует развивать программы

регулирования развития рынка бытовых услуг. Автор делает вывод о взаимосвязи сектора услуг с прочими секторами (туризм, жилищное строительство), что определяет важность развития данных направлений в рамках муниципальной политики [Копылов]. Аналогичной проблеме на материалах того же самого региона посвящена докторская диссертация В.В. Фирсуковой: автор также приходит к выводу об определенных диспропорциях, а роль муниципалитетов видит в разработке программ повышения инвестиционной привлекательности и предпринимательства, а также расширения доступа населения к бытовым услугам за счет сочетания рыночных и нерыночных элементов, определены методики расчета нормативов обеспеченности бытовыми услугами [Фирсукова]. Необходимость социальных программ предоставления бытовых услуг населения оговаривается в диссертационном исследовании Е.В. Абрамовой [Абрамова]. Последующие экономические работы, связанные с развитием бытовых услуг, концентрируются на вопросах микроэкономического порядка: обеспечения качества сервиса, формирования эффективного механизма управления предприятием сервиса, и потому не затрагивающими проблематику публичного управления и влияния на процесс удовлетворения базовых потребностей населения.

Среди относительно новых работ, затрагивающих указанную проблематику, можно упомянуть диссертационную работу 2018 году Ю.А. Копытиной, посвященной возможностям информационной поддержки развития малого предпринимательства в сфере бытового обслуживания. Автором предложена модель единого информационного центра, предполагающего сбор, аккумулирование и анализ информации, получаемой из разных источников: реестра предприятий, мониторинга и территориального органа Федеральной службы государственной статистики, с целью обеспечения представителей власти и предпринимателей полными и актуальными данными, способствующими повышению эффективности развития малых предприятий данной сферы бизнеса. Здесь очевидно, что исследование идет по пути не

столько муниципального регулирования определенной сферы, сколько поиска путей сотрудничества представителей бизнеса и власти для урегулирования интересов и формирования информационной поддержки данного процесса [Копытина]. Такой подход отражает объективное изменение отношения к муниципальному уровню управления со стороны исследователей и показывает значимость информации для современного этапа развития рынка бытовых услуг для населения, когда сведения о клиентах, их запросах и возможностях становится ценным и значимым как для бизнеса, так и для органов публичного управления.

Важно определить роль государства по отношению к сфере бытовых услуг и акцентуацию наиболее значимых для общества проблем. В рыночной экономике публичные органы власти и управления регулируют хозяйственные отношения сферы бытовых услуг, но не являются крупными собственниками и игроками на рынке таковых. Определение форм этой регуляции в новых условиях становится особенно важным для обеспечения условий развития как сферы бытовых услуг в частности, так и потребительского рынка в целом. Здесь можно отметить определенные параллели местного самоуправления и бытовых услуг: считается, что муниципальные органы управления удовлетворяют базовые потребности граждан, решают их повседневные проблемы, в том числе, носящие экономический характер и понимается как самый близкий к человеку уровень власти [Петрова, с. 175]. Аналогично и бытовые услуги связаны с удовлетворением повседневных потребностей. В этой связи интерес представляет то, какую роль исследователи отводят местному самоуправлению относительно сферы бытовых услуг.

Конституционно-правовые основы бытового обслуживания определяются режимами рыночной экономики, единства экономического пространства страны, свободного перемещения товаров и услуг (ст. 8) и свободы экономической деятельности (ст. 34) [1]. Бытовое обслуживание населения полагается, по всей видимости, настолько естественным продолжением рыночной экономики, что закреплять его в рамках

конституционных норм законодатель посчитал излишним. Отношения, связанные с возмездным предоставлением услуг относятся к сфере сделок и гражданско-правового оборота, соответственно, регулируются гражданским законодательством. Во второй части Гражданского Кодекса содержится параграф, посвященный бытовому подряду, согласно которому подрядчик, осуществляющий соответствующую предпринимательскую деятельность, обязуется выполнить по заданию гражданина (заказчика) определенную работу, предназначенную удовлетворять бытовые или другие личные потребности заказчика, а заказчик обязуется принять и оплатить работу (ст. 730 ГК РФ) [2].

В качестве подзаконного нормативно-правового акта можно упомянуть Правила бытового обслуживания населения в Российской Федерации: в настоящее время действует версия, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15.08.1997 № 1025[9], однако с 1 января 2021 года вступает в силу новая редакция Правил, которая будет действовать до 1 января 2027 г [10]. Социальное значение бытового обслуживания реализуется в ряде подзаконных актов. Так, в частности, Правила организации деятельности организаций социального обслуживания, их структурных подразделений предполагает создание отдела бытового обслуживания [11].

Следующий корпус актов составляют классификаторы и стандарты. В частности, можно упомянуть ГОСТ Р 57137-2016. «Национальный стандарт Российской Федерации. Бытовое обслуживание населения. Термины и

определения», который вводит определения бытовой услуги производственной и непроизводственной:

1) бытовая услуга: услуга, связанная с удовлетворением конкретной бытовой потребности индивидуального клиента (заказчика) или группы клиентов;

2) бытовая услуга производственная: услуга по созданию и/или восстановлению потребительской стоимости изделий, используемых в быту (изготовление новых, восстановление и обновление бывших в употреблении);

3) бытовая услуга непроизводственная: услуга, связанная с деятельностью, направленной на совершенствование образа жизни конкретного клиента или группы клиентов, частично связанная с изменением материальной составляющей [12]. Также приняты отдельные прочие ГОСТы по различным видам бытовых услуг (ремонт радиоаппаратуры, стиральных машин и т.д.).

Для характеристики полномочий органов местного самоуправления следует обратиться к нормам федерального законодательства о местном самоуправлении. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» упоминает в качестве одного из вопросов местного значения создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания отнесено к вопросам органов местного самоуправления (п. 10 ст. 14) [8]. Как указывают авторы комментария к закону, «что касается сферы общественного питания, торговли и бытового обслуживания, то органы местного самоуправления в пределах своих полномочий планируют развитие данной сферы, обеспечивают рациональное размещение сети розничной торговли и общественного питания на территории муниципального образования. Они организуют эксплуатацию объектов торгового, бытового обслуживания, общественного питания, находящихся в муниципальной собственности, обеспечивают закупку, хранение, переработку и продажу сельскохозяйственной продукции. Режим работы муниципальных организаций торговли, бытового обслуживания

устанавливается органами местного самоуправления» [Беликов П.П. и др.]. Так, в Уставе города Челябинска определено, что администрация города создает условия для обеспечения жителей города Челябинска услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания [Устав города Челябинска] без конкретизации способа создания таких условий.

Таким образом, можно сделать следующие выводы относительно нормативно-правового регулирования реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере бытовых услуг:

1. Анализ научных исследований по проблематике функционирования рынка бытовых услуг, во-первых, показывает зависимость развития этого рынка от процессов разгосударствления и становления частных инициатив, во-вторых, роль органов муниципального управления в отношении сферы бытовых услуг соотносится с восприятием уровня местного самоуправления как самостоятельного актора политической и экономической жизни страны. Относительный консенсус исследователей-экономистов заключается в доминировании социальной составляющей в деятельности органов местного самоуправления относительно бытового обслуживания населения, исключения возможностей падения уровня жизни населения за счет предоставления доступа к рынку бытовых услуг всех категорий населения, включая малообеспеченные категории.

2. Правовое регулирование сферы бытового обслуживания населения в России сводится к диспозитивному методу регулирования гражданского права. Значительный объем прав потребителя таких услуг охватывается законодательством о защите прав потребителя, качество отдельных услуг регламентируется государственными стандартами.

3. Деятельность органов местного самоуправления предполагает наделение последних полномочиями по созданию условий для обеспечения населения бытовыми услугами. На практике данное полномочие реализуется либо в рамках содействия конкурентным началам и развития

потребительского рынка, либо путем организации предоставления бытовых услуг для граждан органами местного самоуправления.

1.3 ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ СПОСОБ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ БЫТОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Программно-целевой метод выступает одной из технологий публичного управления, выражающийся в декларировании и достижении неких поставленных целей и последующего решения следующих из этих целей задач путем реализации предусмотренных планом мероприятий. Посредством данного метода реализуются функции публичного управления: прогнозирование и планирование, которые выступают функциями менеджмента вообще. Видение некоего будущего статуса объекта данного управления, а также ожидаемые результаты отражаются в формируемых целях и задачах. При этом именно формирование реальных и обоснованных целей и задач программы, а также корректные их формулировки обеспечивают успешность процесса программирования, и, следовательно, успешного управления объектом.

Суть программно-целевого управления описывается Н.Г. Медведевой: «Методология целевого программирования, как известно, включает в себя построение «дерева целей», в том числе: во-первых, главной (или генеральной) цели (которая, как правило, отражается в названии программы), во-вторых, вытекающих из этой цели подцелей (не менее двух, отражающих основные направления достижения генеральной цели), в третьих, вытекающих из этих подцелей задач (также не менее двух из каждой подцели), в-четвертых, перечень конкретных мероприятий, исполнение которых обеспечивает решение поставленных задач и достижение сформированных целей (читай – получение ожидаемых результатов). Главные цели – стратегические цели, которые должны быть дезагрегированы, по каждой такой цели формируется программа действий. На этапе формирования целей программ «вырабатывается логика критериев реализации программ. Все эти элементы программы должны быть взаимоувязаны, согласованы и ориентированы на достижение

генеральной цели. В построении структуры целевой программы должна быть логика, в основе должен лежать принцип «от общего к частному», декомпозиции» [Медведева, с. 93].

В современных условиях регулирования экономики программно-целевой метод используется органами местного самоуправления преимущественно для содействия развития конкуренции на территории муниципальных образований. Так как сфера бытовых услуг понимается как одна из составляющих сервисной экономики и потребительского рынка, логично предположить, что развитие данной сферы будет выступать в качестве составляющей программ развития потребительского рынка муниципальных образований. Можно также предположить, что наличие на балансе органов местного самоуправления имущества, предназначенного для оказания бытовых услуг, предполагает необходимость приватизации этого имущества. Однако в таком случае приоритетным для муниципалитета будут программы управления муниципальным имуществом. Если муниципалитет все же решит использовать это имущество для оказания бытовых услуг населению, то в программе в качестве генеральной цели будет определено повышение эффективности использования муниципального имущества, одной из подцелей – повышение эффективности деятельности муниципальных предприятий и комплекс задач, связанный с оптимизацией имущества, распространением деятельности предприятий на местном рынке, заключением контрактов и прочей деятельностью. Однако, последний вариант представляется минимально вероятным, так как в современных условиях органы местного самоуправления, скорее, ориентированы на избавление от непрофильных активов, в особенности, если они связаны с предоставлением услуг на конкурентном рынке. Соответственно, в рамках программно-целевого управления в сфере бытовых услуг муниципалитеты будут реализовывать мероприятия, связанные

с муниципальным имуществом, у которых будет два приоритетных направления:

- приватизация муниципального имущества для более эффективного его использования частными собственниками и сокращения нагрузки на местный бюджет по обслуживанию основных фондов (зданий и сооружений). К примеру, принадлежащее муниципалитету здание или помещение будет приватизировано частным собственником, который решит организовать парикмахерскую;

- аренда муниципального имущества для целей оказания бытовых услуг населению. Примером может служить передача площадей в здании под организацию автомастерской и заключением соответствующего договора.

Следует оговориться, что как приватизация, так и аренда должны отвечать принципам прозрачности и конкурсного характера распоряжения муниципальной собственностью – право получить то или иное помещение должно быть у частной организации или индивидуального предпринимателя, который предложит наиболее выгодные условия для муниципальной казны. Процедуры отбора потенциальных арендаторов должны быть максимально прозрачные, чтобы не допустить перехода муниципальной собственности во владение или пользование по противоправным основаниям.

На практике сфера бытовых услуг фигурирует в программно-целевых документах муниципальных образований, посвященных поддержке малого бизнеса и развития потребительского рынка. В муниципальной программе Уватского муниципального района «Основные направления стратегического развития инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства в Уватском муниципальном районе» на 2017-2019 годы определена такая задача как «содействие развитию малого и среднего предпринимательства в приоритетных отраслях экономики района: инновационная деятельность; услуги (бытовые, в сфере строительства, ЖКХ); промышленность – производство товаров народного потребления, пищевая (молочная, мясная), ремесленничество; сельское хозяйство (крестьянские

(фермерские) хозяйства, переработка сельскохозяйственной продукции)» [Основные направления стратегического развития инвестиционной деятельности...]. Бытовые услуги здесь выступают как одно из направлений поддержки малого и среднего бизнеса. Иной подход демонстрирует Администрация города Тюмени, где задача «создавать условия для обеспечения жителей города Тюмени услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания» отнесена к программе «Развитие потребительского рынка в городе Тюмени» [17]. Бытовые услуги в данном случае отнесены к элементу потребительского рынка.

Программно-целевой подход в муниципальном управлении предполагает также его применение в сфере управления средствами муниципального бюджета. Ежегодно представительными органами муниципального уровня принимаются бюджеты на последующий год и плановые два года за ним, которые и определяют доходно-расходную часть, обеспечивающую реализацию полномочий органов соответствующего уровня управления, прежде всего – органов исполнительной власти. Бюджетная классификация, в свою очередь, предполагает деление затрат на основные направления деятельности и ассигнования на деятельность ведомств. Внутри последнего деления определяются расходы на реализацию программ соответствующего уровня (ст. 21 БК РФ). Ст. 34 БК РФ также определяет, что принципом использования бюджетных средств должны выступать эффективность: то есть, достижение заданных либо лучших результатов при данном уровне затрат. На практике программно-целевое планирование является методом, который позволяет решить задачу увязки бюджетных расходов с достижением значимых для общества результатов. Это справедливо для всех уровней – от федерального до муниципального.

Планирование бюджетных затрат на основе принятых государственных программ является составлением плана, во-первых, по объему, во-вторых, по содержанию государственных расходов. Базовым принципом такого подхода, по мнению, Е.Н. Лизуновой и Ч.М. Шавалеевой, выступает максимизация

охвата бюджетных расходов, и основной целью программ – охват сфер социально-экономического развития территории [Лизунова и др.]. С этим утверждением можно согласиться, с учетом того, какое влияние оказывают муниципальные расходы на территориальную экономику.

Реализация полномочий местного самоуправления в сфере бытового обслуживания населения имеет свои особенности, так как изначально несет на себе ряд ограничений. Прежде всего, такая деятельность в местном самоуправлении ограничена разделением предпринимательской и публично-властной функций. Нормы ч. 3 ст. 15 «О защите конкуренции» прямо запрещают совмещение функций органов муниципального управления и функций хозяйствующих субъектов, кроме тех случаев, когда это установлено федеральным законодательством [О защите конкуренции]. Оказание бытовых услуг населению предполагает реализацию функций хозяйствующего субъекта в силу особенности оказания услуг как деятельности по распоряжению имуществом и иными ресурсами. Как представляется, это противоречие разрешается через определение статуса муниципального образования как субъекта гражданских правоотношений, относительно чего Ю.Н. Канаев выделяет три формы такого участия: «1) через органы местного самоуправления, действующие в гражданских правоотношениях в рамках их компетенции; 2) через юридических лиц и граждан, действующих от имени муниципального образования на основании его специального поручения; 3) через отдельных юридических лиц, действующих от имени муниципального образования в силу прямого указания закона» [Канаев Ю.Н.]. П.4 ст. 51 Закона № 131-ФЗ определяет, что муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий

и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

Муниципальное предприятие представляет собой юридическое лицо, учрежденное муниципальным образованием (унитарное предприятие), не обладающее правами собственности на имущество, которое используется для достижения установленных целей и извлечения прибыли. Часть такой прибыли получает собственник (муниципальное образование) [7]. В настоящее время унитарные предприятия, действующие на конкурентных рынках, созданные до 08.01.2020, подлежат ликвидации или реорганизации до 01.01.2025, что закреплено в Законе о защите конкуренции. Создание новых унитарных предприятий в России также не допускается.

Помимо муниципальных предприятий действующее законодательство предусматривает возможности создания учреждений – бюджетных, казенных и автономных. Ключевое отличие этих учреждений от предприятий – цель создания, которая связана не с осуществлением прибыли, а с реализацией социально-значимых задач. Различия между этими учреждениями приведена в таблице 15.

Разновидности муниципальных учреждений, получающих доход от оказания
возмездных услуг по российскому законодательству

Вид учреждения	Казённое	Бюджетное	Автономное
Определение	Учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (ст. 6 БК РФ) [Бюджетный кодекс]	Некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответствующих органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ) [О некоммерческих организациях]	Некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах) (ст. 2 Закона № 174-ФЗ) [Об автономных учреждениях]

Продолжение таблицы 15

Вид учреждения	Казённое	Бюджетное / Автономное
Условия осуществления приносящей доход деятельности	Может заниматься таковой, если право предусмотрено в учредительных документах (ст. 161 БК РФ)	Вправе осуществлять приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которого оно создано. Приносящая доход деятельность должна соответствовать этим целям и быть указана в учредительных документах данного учреждения.
Распоряжение доходом от деятельности	Поступает в бюджет соответствующей системы	Поступает в распоряжение соответствующего учреждения
Распоряжение имуществом	Не вправе отчуждать имущество, закрепленное за собственником или приобретенное учреждением за счет средств, выделенных собственником	Вправе распоряжаться имуществом, за исключением недвижимого и ценного движимого имущества, распоряжение которым осуществляется с согласия собственника
Ответственность по обязательствам	Отвечает денежными средствами, а при их недостаточности по долгам отвечает собственник	Отвечает имуществом (кроме недвижимого и особо ценного), собственник не отвечает по обязательствам учреждения

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Программно-целевой способ реализации полномочий местного самоуправления в сфере предоставления бытовых услуг населению в настоящее время связывается либо с программами развития потребительского рынка, либо

в рамках муниципальных программ управления имуществом (аренда и приватизация имущества).

2. Программно-целевой способ реализации полномочий местного самоуправления в сфере бытового обслуживания населения призван:

- обеспечить прозрачность формирования доходов и расходов местного самоуправления, как формируемых за счет оказания таких услуг, так и затрачиваемых на функционирование инфраструктуры для оказания бытовых услуг;

- способствовать формированию предпосылок и условий появления и развития предприятий сферы бытового обслуживания, организационно и финансово обособленных от казны муниципального образования.

3. Реализация полномочий местного самоуправления в сфере бытового обслуживания тесно связана с объективными ограничениями, налагаемыми федеральным законодательством о защите конкуренции, разграничении властных и хозяйственных полномочий собственника муниципального хозяйства, а также законодательством о бюджетных учреждениях и формах их присутствия в хозяйственном обороте.

ГЛАВА 2. МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЫТОВЫХ УСЛУГ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ УРФО

2.1 МУНИЦИПАЛЬНО-ЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ МОДЕЛЬ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЫТОВЫХ УСЛУГ

Муниципальное хозяйство представляет собой часть муниципальной собственности, выступающей в качестве материальной основы местного самоуправления. Собственно, реализация задач местного самоуправления невозможна без организации муниципального управления собственностью. Последнее определяется как «властная деятельность населения муниципального образования, органов местного самоуправления, а также деятельность муниципальных предприятий и учреждений, направленная на реализацию правомочий собственника (населения муниципального образования) по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом, исходя из его функционального назначения, в целях удовлетворения интересов населения муниципального образования, а также решения государственных задач, определенных законодателем перед местным самоуправлением как уровнем публичной власти» [Ларионов, 2005, с. 7]. Таким образом, в состав субъектов управления муниципальной собственностью включаются не только органы местного самоуправления, но также и предприятия и учреждения. Далее, в управлении собственностью важна конечная цель такого управления, которых выделяется две: это, во-первых, удовлетворение потребностей населения, во-вторых, решение государственных задач, стоящих перед местным самоуправлением. Что касается бытовых услуг, то в действующем федеральном законе использована формулировка «создание условий», что позволяет достаточно широко толковать это полномочие и не исключает непосредственное использование муниципального имущества для предоставления таких услуг, потому как потребность в них населения объективно присутствует в силу их повседневного характера. Разумеется,

процесс использования имущества должен быть организован в соответствии с федеральным законодательством и иными нормами.

Организация предоставления бытовых услуг в рамках конкретного муниципального образования зависит от регулирования данной сферы федеральным и региональным законодательством, испытывает на себе действия рыночных сил, и, если толковать шире, относится к способу организации муниципального хозяйства. Теоретические подходы к управлению предполагают выделение следующих моделей:

- муниципализация – ситуация, когда город как хозяйствующий субъект, владеет предприятием-поставщиком общественно-полезных услуг

- муниципально-подрядная и муниципально-арендная системы: при подрядной системе работы выполняются не агентами муниципалитета, а частными подрядчиками, которые получают часть добавленной стоимости. Арендная система предполагает, что муниципалитет сдает имущество в наем частным лицам, которые извлекают из него доход на определенных в договоре условиях;

- муниципально-концессионная модель, предполагающая возможность передачи части прав по ведению хозяйства другому хозяйствующему субъекту при соблюдении права формально контролировать его.

Указано также, что любая модель носит относительный характер и в чистом виде на практике не встречается [Ларионов, 2008]. С этой точкой зрения можно вполне согласиться.

В целях настоящего исследования возможно предложить собственный подход к пониманию проблемы. Сущность подхода состоит в том, что модель организации предоставления бытовых услуг в муниципальном образовании связана с организацией управления муниципальным имуществом, однако всегда тяготеет к одному из двух полюсов: либо частно-рыночному, либо к муниципально-централизованному, что и определяет особенности предоставления бытовых услуг на определенных территориях. Для определения полюса, к которому склоняется модель, относительно

предоставления бытовых услуг населению муниципального образования, критичными представляются следующие вопросы:

- вопрос первый: в чьей собственности находятся основные средства (здания, сооружения, оборудование), которые используются при предоставлении услуг?;

- вопрос второй: кто распоряжается (управляет) данными ресурсами для предоставления бытовых услуг?;

- вопрос третий: как устанавливается цена для потребителей услуг?;

- вопрос четвертый: как распределяется выручка от предоставленных бытовых услуг?

Исходя из ответов на эти четыре ключевых вопроса, можно составить примерное описание основных черт муниципально-централизованной и частно-рыночной модели предоставления бытовых услуг населению муниципального образования (таблица 16)

Таблица 16

Модели предоставления бытовых услуг населению муниципальных образований

Характеристика	Частно-рыночная модель	Муниципально-централизованная модель
Собственность на ресурсы	Частная собственность	Муниципальная собственность
Распоряжение ресурсами	Работники, нанятые частным собственником	Работники, нанятые муниципальным образованием
Установление цены	Исходя из действия рыночных законов спроса и предложения	На основе положений федерального законодательства, вплоть до установления льготного ценообразования по отдельным категориям потребителей
Распоряжение средствами	Средства остаются в полном распоряжении частного собственника	Средства поступают в распоряжение муниципалитета – в полном или частичном объеме в бюджет

Источник: авторская разработка

Анализ современных рынков бытовых услуг показывает, что наибольшее и повсеместное распространение получила частно-рыночная модель ввиду

конкурентного характера рынка бытовых услуг и возможности частной предпринимательской инициативы. Существование муниципально-централизованной модели, либо отдельных её элементов, объясняется следующими обстоятельствами:

- на рынке бытовых услуг могут присутствовать различные их поставщики, закон оставляет формальную возможность для муниципалитетов владеть предприятиями и оказывать услуги, предусмотренные законодательством о местном самоуправлении (расширительное толкование полномочия «создание условий для бытового обслуживания населения»);

- бытовые услуги востребованы у разных целевых аудиторий потребителей, в том числе социально-незащищенных, которые не могут самостоятельно заключать бытовые сделки в силу ограниченных возможностей, однако объективно продолжают испытывать потребности, в удовлетворении которых у частного поставщика услуг нет экономического интереса;

- в отношении использования муниципальной собственности могут заключаться различные договоры аренды, лизинга, предполагающие льготный характер использования ресурсов и муниципального имущества, когда выгоды от его вовлечения в отношения по оказанию бытовых услуг получают не только сами потребители и эксплуатанты, но и муниципалитет в виде рентного дохода;

- действующее законодательство предусматривает возможность оказания как платных, так и бесплатных услуг в одном и том же муниципальном учреждении, которое при этом не является коммерческой организацией.

С учетом вышеизложенного, охарактеризуем деятельность муниципальных предприятий и учреждений, которые оказывают бытовые услуги. Проведем анализ деятельности муниципальных предприятий, оказывающих бытовые услуги населению. Для поиска муниципальных предприятий можно использовать сервисы поиска контрагентов. Поиск по базе данных сайта «За честный бизнес», предлагающего услуги проверки контрагентов, осуществлялся по ключевым словам «МУП», «МП»

(муниципальное унитарное предприятие) в сочетании с «БОН» (бытовое обслуживание населения), «дом быта», «сервис», «бытовое обслуживание», «бытовые услуги» позволил сделать отбор организаций, среди которых затем были выделены действующие (не ликвидированные и не находящиеся в стадии ликвидации) организации. Всего по стране таких предприятий насчитывается 60 (см. Приложение 1). В таблице 17 приведены сведения относительно муниципальных предприятий, расположенных в муниципальных образованиях на территории субъектов, входящих в УрФО.

Таблица 17

Сведения о муниципальных унитарных предприятиях, оказывающих бытовые услуги населению, расположенных на территории УрФО (по состоянию на ноябрь 2020 г.)

Наименование	Местоположение
Муниципальное унитарное предприятие бытового обслуживания населения "Кедр"	Свердловская область, город Североуральск
Екатеринбургское муниципальное унитарное предприятие бытового обслуживания "Фортуна"	Свердловская область, город Екатеринбург
Муниципальное унитарное предприятие Качканарского городского округа "Комбинат бытового обслуживания"	Свердловская область, город Качканар
Муниципальное унитарное предприятие бытового обслуживания "Грация"	Курганская область, рабочий поселок Лебяжье, район Лебяжьеvский
Муниципальное унитарное предприятие Тавдинского городского округа «Надежда»	Свердловская область, город Тавда

Составлено по данным портала «За честный бизнес»

Четыре предприятия расположены на территории Свердловской области, одно – на территории Курганской. Представление о результативности деятельности данных предприятий можно составить на основе сопоставления

показателей их чистой прибыли. Такие сведения по данным ФНС предоставляет другой сервис проверки контрагентов – list-org, они приведены в таблице 18.

Таблица 18

Финансовые результаты деятельности муниципальных предприятий бытового обслуживания населения, расположенных на территории УрФО, тыс. руб.

Предприятие	2016	2017	2018	2019
МУП КЕДР (город Североуральск)	-8	1142	73	928
МУП ФОРТУНА (город Екатеринбург)	1325	979	373	1569
МУП КБО (город Качканар)	128	21	10	326
МУП ГРАЦИЯ (поселок Лебяжье)	-102	44	-45	-34
МУП Надежда (город Тавда)	469	227	-770	501

Составлено по данным портала List-Org

Обращает на себя внимание, что практически все муниципальные предприятия демонстрируют относительно стабильный положительный финансовый результат деятельности (кроме МУП «Грация»), что позволяет говорить об успешном функционировании в качестве участника рынка бытовых услуг.

Вероятно также, что подобных предприятий существует больше, так как не все из них включают в свое фирменное наименование указание на принадлежность к сфере бытовых услуг. Одним из таких предприятий является МУП Тавдинского городского округа «Надежда», зарегистрированной 04.06.1992 в регионе Свердловская область по юридическому адресу: 623950, Свердловская область, город Тавда, улица Павлика Морозова, дом 5/2. Виды деятельности связаны с оказанием прочих персональных услуг, в частности, услуг парикмахерских. Для более подробной характеристики результатов

экономической деятельности обратимся к бухгалтерской отчетности данного унитарного предприятия (приложение 2).

Оценка величины чистых активов предприятия приведена в таблице 19.

Таблица 19

Оценка динамики стоимости чистых активов МУП «Надежда»

в 2015-2019 гг.

Показатель	Значение показателя							Изменение	
	в тыс. руб.					в % к валюте баланса		тыс. руб. (гр.9- гр.2)	± % ((гр.9 -гр.2) : гр.2)
	2015	2016	2017	2018	2019	на начало 2012	на конец 2019		
1. Чистые активы	2 556	2 448	1 678	1 977	1 806	77,5	91,7	-436	-19,4
2. Уставный капитал	211	211	–	–	–	7,3	–	-212	-100
3. Превышение чистых активов над уставным капиталом (стр.1-стр.2)	2 345	2 237	1 678	1 977	1 806	70,2	91,7	-224	-11

Наблюдается снижение величины чистых активов организации за исследуемый период – причем по всем составляющим, от денежных средств до

запасов, что характерно для стадии сворачивания деятельности. Наглядно структура капитала организации представлена на рис. 6



Рисунок 6 – Структура капитала МУП «Надежда» в 2019 г.

При этом необходимо отметить, что долгосрочные обязательства на диаграмме не отражены, поскольку полностью отсутствуют – унитарное предприятие не привлекает долгосрочных кредитов, что косвенно свидетельствует о том, что бизнес не расширяется. В таблице 20 приведены

основные финансовые результаты деятельности МУП Тавдинского городского округа «Надежда» за весь анализируемый период.

Таблица 20

Финансовые результаты деятельности МУП ТГО «Надежда»
за 2015-2019 гг.

Показатель	Значение показателя, тыс. руб.					Изменение показателя		Средне-годовая величина, тыс. руб.
	2015	2016	2017	2018	2019	тыс. руб. (гр.8 - гр.2)	± % ((8-2)/2)	
Выручка	6 398	5 114	4 345	4 581	4 736	-1 748	-27	5 413
Расходы по обычным видам деятельности	9 561	5 266	4 594	4 326	4 760	-4 535	-48,8	6 761
Прибыль(убыток) от продаж (1-2)	-3 163	-152	-249	255	-24	+2 787	↑	-1 347
Прочие доходы и расходы, кроме процентов к уплате	3 632	379	-521	300	122	-3 360	-96,5	1 563
Прибыль до уплаты процентов и налогов) (3+4)	469	227	-770	555	98	-573	-85,4	216
Проценты к уплате	-	-	-	-	-	-	-	-
Налоги на прибыль (доходы)	-	-	-	54	50	+50	-	15
Чистая прибыль (убыток) (5-6-7)	469	227	-770	501	48	-623	-92,8	201

Годовая выручка в течение анализируемого периода снизилась с 6 484 тыс. руб. до 4 736 тыс. руб. (на 1 748 тыс. руб., или на 27%). В течение всего анализируемого периода имело место разнонаправленное изменение показателя; значения показателя находились в диапазоне от 4 345 тыс. руб. до 6 484 тыс. руб. Можно говорить о том, что предприятие существенно сократило прибыль в 2017 году, когда расходы превысили доходы предприятия. Можно также говорить об относительно устойчивом снижении выручки

предприятия за исследуемый период, что свидетельствует о снижении оборота. В таблице 21 приведена динамика показателей рентабельности деятельности предприятия.

Таблица 21

Динамика показателей рентабельности деятельности МУП ТГО
«Надежда» за 2015-2019 гг.

Показатели рентабельности	Значения показателя (в %, или в копейках с рубля)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Рентабельность продаж (величина прибыли от продаж в каждом рубле выручки). Нормальное значение для данной отрасли: 6% и более.	-49,4	-3	-5,7	5,6	-0,5
Рентабельность продаж по чистой прибыли (величина чистой прибыли в каждом рубле выручки). Нормальное значение для данной отрасли: 3% и более.	7,3	4,4	-17,7	10,9	1
Рентабельность активов (ROA) Отношение чистой прибыли к средней стоимости активов. Нормальное значение для данной отрасли: 10% и более.	15,3	6,6	-27,4	25,3	2,4

За период с 01.01.2019 по 31.12.2019 каждый рубль собственного капитала МУП Тавдинского городского округа «Надежда» принес чистую прибыль в размере 0,025 руб. За весь анализируемый период изменение рентабельности собственного капитала составило -25,7%. За последний год значение рентабельности активов составило 2,4%. В течение анализируемого периода изменение рентабельности активов составило -19,6%. В течение анализируемого периода можно наблюдать как рост, так и снижение рентабельности активов. Можно отметить тот факт, что показатели рентабельности как продаж, так и активов весьма неравномерны по динамике и чаще всего не укладываются в нормативное значение. Это говорит о сложности в обеспечении устойчивых поступлений средств от основной деятельности.

Также следует отметить, что не удалось найти ни одного корпоративного сайта указанных предприятий, а на сайтах городских администраций дана только краткая справка о видах их деятельности, контактные номера

руководства, местонахождение предприятий. Никаких сведений о прейскурантах на услуги предприятий не приводятся.

Принимая во внимание социальную направленность деятельности органов местного самоуправления, следует учитывать, что основной целью при обеспечении населения бытовыми услугами является удовлетворение спроса, который не может быть удовлетворен в рыночных условиях частными организациями, либо цена такой услуги будет непомерно высокой для определенных категорий населения. Как правило, это наиболее социально незащищенные слои населения – инвалиды, престарелые и многодетные граждане. Для обеспечения таких категорий населения социально значимыми бытовыми услугами применяется модель создания комплексных центров социального обслуживания, которые функционируют в организационно-правовых формах учреждений (бюджетных, казенных и автономных). Как правило, к таким социально-бытовым услугам относятся:

- вынос мусора;
- приобретение продуктов;
- приготовление еды;
- уборка помещения;
- ремонт одежды;
- выгул домашних животных;
- санитарно-гигиенические процедуры;
- мытье посуды [Тарифы на дополнительные услуги ...].

Для выявления этих учреждений на территории УрФО был использован официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях. Всего было найдено 111 таких учреждений по всем субъектам, как в муниципальной, так и государственной формах собственности. Обращает на себя внимание, что в Свердловской, Курганской областях, а также в автономных округах данные центры существуют в виде государственных учреждений, то есть, подчиняются непосредственно органам государственной власти субъекта, а в Челябинской и Тюменской областях

действуют в форме муниципальных учреждений. При этом если в Челябинской области наблюдается абсолютное преобладание их в форме муниципальных бюджетных учреждений, то в Тюменской области эти учреждения – муниципальные автономные. Автономный или бюджетный характер учреждения теоретически позволяет им формировать относительно большую доходную базу за счет предоставления платных услуг населению.

В таблице 22 приведены сведения относительно долей, которые составляют доходы от оказания платных услуг некоторых муниципальных автономных учреждений Тюменской области, оказывающих, в том числе, бытовые услуги для социально незащищенных категорий.

Таблица 22

Доля доходов от оказания платных услуг некоторыми муниципальными автономными учреждениями Тюменской области в общем объеме доходов в 2017-2019 гг., %

Название центра	2017	2018	2019
КЦСОН Аромашево	13,9	13,1	14,5
КЦСОН Тобольский район	2,2	0	7,2
КЦСОН Ярково	2,6	2,2	2,2
КЦСОН Ялуторовск	1,7	2,6	2,8
КЦСОН Нижняя Тавда	4,3	3,8	4,4
КЦСОН Уват	9,3	7,9	8
КЦСОН Упорово	7,1	5,7	5,9
КЦСОН Армизонское	7,3	5,5	6,2

Источник: [Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях]

Можно отметить, что, несмотря на некоторые различия в объеме поступающих средств по периодам, а также в колебаниях в зависимости от муниципального образования, значительную часть доходов муниципальных учреждений, оказывающих платные услуги, составляет средства, выделяемые

по муниципальному заданию, а не оплачиваемые напрямую потребителями услуг.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Ситуация, когда бытовые услуги предоставляются населению муниципального образования напрямую через муниципальные предприятия или учреждения в условиях современной России является исключением, нежели чем правилом. На территории УрФО было выявлено четыре муниципальных предприятия – несмотря на то, что их деятельность носит прибыльный характер, их численность сокращается ввиду ограничений федерального законодательства на создание и последующую приватизацию имущества унитарных предприятий, которые действуют на конкурентных рынках. Бытовые услуги относятся к такому типу рынков, поэтому логично, что подобных предприятий становится все меньше.

2. Анализ бухгалтерской документации МУП «Надежда» позволяет говорить о том, что у предприятия постепенно снижается объем выручки, стоимость активов не растёт и долгосрочных обязательств не возникает. Эти обстоятельства свидетельствуют о том, что Тавдинский городской округ не развивает данное предприятие за счет инвестиций в основные средства, не привлекает дополнительных кредитов. Рентабельность предприятия (как по активам, так и по выручке) ниже, и показатели рентабельности меняются более разнонаправлено, чем у аналогичных предприятий частной формы собственности – общая стоимость капитала предприятия не обеспечивает должной отдачи.

3. Анализ предоставления бытовых услуг в рамках деятельности комплексных центров социального обслуживания, действующих в формате муниципальных учреждений, позволил выявить особенность: в УрФО такие учреждения в статусе автономных (что позволяет им получать часть средств за счет оказания таких услуг в собственное распоряжение) есть в Тюменской области, однако анализ финансовой отчетности показывает, что в совокупной структуре доходов эти поступления составляют 5-7% в среднем, что не

позволяет воспринимать их как серьезный источник поступлений. Эта ситуация объясняется тем, что социальное обслуживание населения осуществляется в настоящее время за счет средств и дотаций федерального и иных бюджетов, муниципальные образования часто не в состоянии полностью самостоятельно реализовывать эти полномочия ввиду отсутствия достаточной материально-финансовой базы. Невостребованность же дополнительных услуг центров социального обслуживания предопределяет бесперспективность использования их в качестве осязаемого источника формирования средств.

2.2 ЧАСТНО-РЫНОЧНАЯ МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЫТОВЫХ УСЛУГ

Реализация полномочия по созданию условий для оказания бытовых услуг населению муниципальных образований может осуществляться местной властью в рамках двух основных направлений:

- а) в рамках реализации муниципальных программ, связанных с развитием бытовых услуг на территории муниципального образования;
- б) в рамках предоставления в аренду муниципального имущества малому бизнесу с целью предоставления бытовых услуг.

Охарактеризуем данные направления более подробно на примере 12 муниципальных образований УРФО, шесть из которых городские округа – административные центры регионов и шесть городских округа провинциального типа (г.Екатеринбург, г.Курган, г.Челябинск, г.Тюмень, г.Ханты-Мансийск, г.Салехард, Новоуральский городской округ, Заводоуковский городской округ, г.Нягань, Надымский городской округ, Кыштымский городской округ, Шадринский городской округ).

Программно-целевой способ реализации полномочий органов местного самоуправления позволяет выявить политику конкретного муниципалитета в отношении бытовых услуг, определить видение проблем. Так, в муниципальной программе «Развитие рынка товаров и услуг в муниципальном образовании

"город Екатеринбург" на 2017 - 2020 годы» указано, что в целях продвижения бренда Екатеринбурга, повышения квалификации персонала и руководителей предприятий бытового обслуживания населения необходимо участие в выставках, форумах, чемпионатах. Содержание мероприятий программы показывает видение проблемы, связанной с необходимостью повышения качества услуг, консультирования руководителей предприятий [15]. Такая формулировка предполагает, что в случаях, когда сфера услуг относительно развита, задача муниципалитета состоит в поддержании высокого их качества, стимулирования предпринимателей к участию в выставках и профильных мероприятиях, направленных на формирование имиджа города. Можно говорить, что первичная удовлетворенность спроса жителей крупного города в бытовых услугах исключает для муниципалитета необходимость срочного решения этой социальной проблемы, а предполагает использование

сложившегося и реализованного потенциала сферы как одного из драйверов развития города как такового, формирования его позитивного имиджа.

В таблице 23 приведены сведения о муниципальных программах, связанных с развитием рынка бытовых услуг и реализуемых в муниципальных образованиях УрФО.

Таблица 23

Муниципальные программы муниципальных образований УрФО, связанные с развитием рынка бытовых услуг

Муниципальное образование	Название программы/цели и задачи	Программы, непосредственно связанные с развитием рынка бытовых услуг	Программы, косвенно связанные с рынком бытовых услуг
Екатеринбург	Развитие рынка товаров и услуг в муниципальном образовании "город Екатеринбург" на 2017 - 2020 годы / повышение квалификации персонала и руководителей предприятий бытового обслуживания населения	+	
Курган	Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Кургане на 2019-2021 г. / содействие развитию малого и среднего предпринимательства в городе Кургане.		+
Челябинск	Содействие развитию малого и среднего предпринимательства в городе Челябинске в 2018 - 2020 годах / обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства в городе Челябинске		+
Тюмень	Развитие потребительского рынка в городе Тюмени на 2015 - 2022 годы / Создавать условия для обеспечения жителей города Тюмени услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания	+	
Ханты-Мансийск	Развитие отдельных секторов экономики города Ханты-Мансийска, 2019 - 2025 годы и на период до 2030 года / повышение роли предпринимательства в экономике города Ханты-Мансийска, обеспечение продовольственной безопасности		+
Салехард	«Экономическое развитие города» на 2017-2020 годы/поддержка малого и среднего предпринимательства		+

Продолжение табл.23

Новоуральский городской округ	Развитие малого и среднего предпринимательства в Новоуральском городском округе" на 2020 - 2026 годы / Создание благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства в Новоуральском городском округе как основы занятости и самозанятости населения (бытовые услуги определены как приоритетные).	+	
Заводоуковский городской округ	Основные направления стратегического развития инвестиционной и предпринимательской деятельности в Заводоуковском городском округе в 2021-2023 / Формирование благоприятного инвестиционного климата и повышение роли малого и среднего предпринимательства в развитии конкурентной экономической среды на территории Заводоуковского городского округа (бытовые услуги определены как приоритетные)	+	
Нягань	Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Нягани на 2018 -2025 годы // создание условий для развития малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании город Нягань, способствующего устойчивому росту уровня социально-экономического развития города Нягани и благосостояния граждан (бытовые услуги определены как социально значимые)	+	
Надымский городской округ	Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в г Надым на 2017-2020 г. / Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования город Надым, территории муниципального образования Надымский район, в том числе поселений, образованных в составе территории муниципального образования Надымский район		+

Кыштымский городской округ	Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства Кыштымского городского округа на 2019 - 2021 годы / Содействие развитию малого и среднего предпринимательства, системы социального партнерства и повышение социальной ответственности бизнеса (бытовые услуги определены как приоритетные)	+	
Шадринский городской округ	О развитии и поддержке малого и среднего предпринимательства в городе Шадринске на 2018 - 2020 годы / Повышение уровня профессионального мастерства работников сферы услуг	+	

Источник: авторская разработка

Можно сделать вывод, что большая часть данных муниципальных программ косвенно связана с развитием рынка бытовых услуг – чаще всего они упоминаются в контексте развития прочих услуг, которые предоставляют субъекты малого предпринимательства. В тех муниципальных образованиях, где программы непосредственно связаны с развитием рынка бытовых услуг, таковые определены как приоритетные для оказания муниципальной поддержки (Новоуральск) или социально значимые (Нягань). Также отдельно можно выделить города, где в муниципальных программах внимание уделяется повышению качества бытовых услуг – это Екатеринбург и Шадринский городской округ. Однако развернутых характеристик проблем, связанных с бытовым обслуживанием населения данных муниципальных образований в программах по большей части нет, равно как и нет определения приоритетных задач по данному направлению деятельности.

Определенное сходство с практиками городского управления Екатеринбурга демонстрирует Ханты-Мансийск: в отчёте Главы города за 2019 год в разделе «бытовое обслуживание» речь идёт о функционирующих объектах, а также о повышении мастерами квалификации и о том, что в рамках сотрудничества Администрации города Ханты-Мансийска с профессиональными образовательными организациями города организован

семинар «Как повысить свой профессионализм и качество работ» для специалистов парикмахерского искусства города и студентов АУ ПО ХМАО-Югры «Ханты-Мансийский технолого-педагогический колледж» [44]. Можно предположить, что в Ханты-Мансийске как городе-столице округа сложилась развитая инфраструктура бытового обслуживания: город, хотя и меньше Екатеринбурга, но основным выступает обеспечение высокого качества предоставления бытовых услуг и создание условий здесь заключается не только в обеспечении первичного спроса, но и формировании высокого качества данных услуг.

В ряде случаев муниципалитеты указывают на цель повышения качества бытового обслуживания населения в программах, однако не указывают, какие это показатели качества, по каким параметрам следует его оценивать. Не выделяются проблемы качества бытового обслуживания, отсутствует характеристика собственно самой сферы бытового обслуживания в муниципалитете, отсутствуют четкие приоритеты. Примером такой программы выступает муниципальная программа города Салехард «Обеспечение качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства, благоустройство территории города и охрана окружающей среды" на 2017 - 2021 годы» [16]. Здесь очевидно, что муниципальный собственник больше сконцентрировался на вопросах жилищно-коммунального хозяйства в аспекте сбережения природы и ресурсов, бытовые услуги здесь не воспринимаются как отдельная сфера потребительского рынка. Примечательно, что в муниципальной программе, которая посвящена экономике города и предполагает развитие в рамках обеспечения услугами общественного питания и прочими элементами потребительского рынка, проблематика бытовых услуг вовсе не поднимается [19]. По всей видимости, муниципальные органы управления города Салехарда полагают, что обеспечения населения бытовыми услугами может быть

полностью реализовано за счет частного бизнеса, приоритетной задачей и полномочием муниципалитета этот вопрос не является.

На балансе муниципальных образований, как правило, есть объекты собственности, которые могут использоваться частным бизнесом, в том числе, при оказании востребованных населением бытовых услуг. Муниципальная собственность может являться материальным ресурсом для оказания бытовых услуг населению, на тех территориях, где бизнес не активен в этой сфере. Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами (п. 2 ст. 51 131-ФЗ) [8]. В настоящее время предоставление такого имущества осуществляется на конкурсной основе через аукционы и конкурсы, что определяется нормами федерального законодательства о защите конкуренции (ст. 17.1) [О защите конкуренции...]. Эта норма призвана обеспечить предоставление муниципального имущества на наиболее выгодных для муниципалитета условиях.

Примером решения подобной проблемы привлечения бизнеса в сферу бытовых услуг выступают нормы Положения «О порядке передачи в аренду муниципального имущества Новоуральского городского округа». Данный порядок содержит Методику расчета арендной платы за аренду зданий, строений, нежилых помещений с формулой годового размера арендной платы, который рассчитывается по формуле, включающей в себя базовую ставку и

систему понижающих или повышающих коэффициентов. Понижающие коэффициенты применяются в следующих размерах и случаях:

1) коэффициент 0,2 – для оказания бытовых услуг по ремонту и техническому обслуживанию бытовой радиоэлектронной аппаратуры, ремонту бытовых машин и бытовых приборов, ремонту, окраске и пошиву обуви;

2) коэффициент 0,4 – для оказания услуг по бытовому обслуживанию населения, кроме услуг по ремонту и техническому обслуживанию бытовой радиоэлектронной аппаратуры, ремонту бытовых машин и бытовых приборов, ремонту, окраске и пошиву обуви [Об утверждении Положения ...].

Таким образом, Новоуральский городской округ, предоставляя помещения для бытовых услуг частным организациями, учитывает явную нехватку определённого вида бытовых услуг (ремонт бытовой аппаратуры, пошив и ремонт обуви) на территории округа, и предоставляет предприятиям, желающим арендовать это помещение, льготные возможности. С одной стороны, бизнес экономит на аренде, с другой стороны, муниципальная собственность используется для удовлетворения наиболее приоритетных потребностей жителей города. Варьируя цену, муниципалитет выступает участником отношений по аренде, определяя предпочтительных арендаторов.

На основе анализа муниципальных правовых актов муниципальных образований, расположенных в УрФО, составим таблицу, описывающую

коэффициенты, снижающие или повышающие арендную плату для оказания бытовых услуг (таблица 24)

Таблица 24

Регулирование ставки арендной платы при предоставлении муниципального имущества в муниципальных образованиях УрФО частным арендаторам для целей оказания бытовых услуг населению

Муниципальное образование	Формула расчета арендной платы муниципального имущества	Коэффициент для бытовых услуг	Источник
Екатеринбург	базовая ставка аренды, умноженная на коэффициент	-	Постановление Главы Екатеринбурга от 20 марта 2008 г. N 1007 "Об утверждении корректировочных коэффициентов к базовой ставке арендной платы по договорам аренды объектов муниципального нежилого фонда муниципального образования "город Екатеринбург"
Курган	$A = 0,02 \times C / 12$, где C - стоимость имущества	-	Решение Курганской городской Думы от 24.12.2008 № 370 Об утверждении Положения о порядке взимания и размерах платежей за пользование муниципальным имуществом
Челябинск	$АП = Пл \times Бс \times K1 \times K2 \times K3 \times K4 \times K5 \times K6$	-	Об установлении размеров арендной платы за пользование имуществом, находящимся в собственности города Челябинска: Постановление Администрации города Челябинска от 31 декабря 2013 года N 283
Тюмень	АПм = РАПм x Ккор, где АПм - арендная плата в месяц, а также начальная цена торгов (руб.); РАПм - размер месячной арендной платы, устанавливаемой на основании отчета оценщика (руб.); Ккор - коэффициент, корректирующий рыночную величину месячной арендной платы	0,7	Решение Тюменской городской Думы от 25.11.2010 №563 «О Методике расчета платежей за пользование муниципальным имуществом»

Продолжение табл.24

Ханты-Мансийск	$Ап = Бс \times Кам \times К3 \times Ка \times Кин$, где: Ап – размер годовой арендной платы, в рублях; Бс – первоначальная (балансовая) стоимость имущества, в рублях; Кам – коэффициент норматива амортизационных отчислений; К3 – коэффициент вида экономической деятельности; Ка – коэффициент аренды; Кин – коэффициент инфляции.	1	Решение Думы Ханты-Мансийска от 18.12.2014 № 411 "Об утверждении методики расчета арендной платы за пользование отдельными видами муниципального имущества города Ханты-Мансийска"
Салехард	$Ам = Аб \times К1 \times К2 \times К3 \times К4 \times К5 \times К6 \times Кинф$	1,8	Об утверждении Методики расчета арендной платы за пользование мун. имуществом муниципального образования город Салехард: Постановление Администрации города Салехарда Ямало-Ненецкого автономного округа от 4 июля 2014 года № 309 (с изм. на 13.11. 2019 года)
Новоуральский городской округ	$АП (год) = БСап \times S \times К1 \times К2 \times К3 \times К4 \times К5 \times К6 \times К7$	0,2; 0,4	Об утверждении Положения О порядке передачи в аренду муниципального имущества Новоуральского городского округа: Решение Думы Новоуральского городского округа от 26.08.2009 № 103
Заводоуковский городской округ	$А = Бс \times К1 \times К2 \times К3 \times К4 \times S$, где А – размер аренд. платы за пользование мун. имуществом в месяц; Бс – базовая ставка арендной платы в месяц К1, К2, К3, К4 — корректировочные коэффициенты	2	Об утверждении Методики расчета платежей за пользование имуществом, находящимся в муниципальной собственности Заводоуковского городского округа: Решение Думы Заводоуковского городского округа от 28 июня 2012 № 193

Продолжение табл.24

Нягань	$Ап=S*(Сстр*(Ам+ДхКц))/100*К1*К3*К4$ <p>Где: Ап - размер арендной платы в год (рублей); S - арендуемая площадь (квадратные метры); Сстр - норматив (показатель) средней рыночной стоимости 1 квадратного метра общей площади жилого помещения; Ам - процент амортизационных отчислений - 1; Д - арендный доход - 15; Кц - коэффициент целевого использования имущества; Кт - коэффициент территориальной зоны</p>	0,05	Постановление Администрации г. Нягани Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 9 июля 2013 г. N 2668 "Об утверждении Положения об аренде муниципального имущества" (с изменениями и дополнениями)
Надымский городской округ	$АП = S \times Ср$ <p>АП - размер арендной платы в месяц; S - площадь (протяжённость) объекта, передаваемая в аренду; Ср - ставка арендной платы за 1 кв. м (1 м) в месяц, устанавливаемая независимым оценщиком</p>	-	Постановление Администрации муниципального образования Надымский район Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 июля 2012 г. N 376 "Об утверждении Методики расчёта арендной платы по договорам аренды муниципального имущества муниципального образования город Надым"

Кыштымский городской округ	$Ап = S \times Сб \times Киз \times Км \times Ктз \times Кз \times Ктд \times Кнж$ <p>S - площадь арендуемого нежилого помещения (здания, строения, сооружения, отдельного помещения), включая подвалы, полуподвалы, наземную часть, кв.м Сб - базовая величина для расчёта арендной платы Киз - коэффициент износа; Км - коэффициент вида строительного материала; Ктз - коэффициент типа здания; Кз - коэффициент территориальной зоны; Ктд - коэффициент типа деятельности арендатора; Кнж - коэффициент качества нежилого помещения; Квд - коэффициент вида целевого использования.</p>	0,5	Решение собрания депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области от 26 ноября 2009 г. N 163 "Об утверждении Методики определения величины арендной платы за пользование имуществом, находящимся в муниципальной собственности Кыштымского городского округа" Редакция с изменениями N 501 от 20.12.2012
Шадринский городской округ	базовая ставка аренды, умноженная на коэффициент	0,5	Решение Шадринской городской Думы Курганской области от 17.01.2013 N 486 "Об утверждении Положения "О порядке предоставления имущества, находящегося в муниципальной собственности муниципального образования - город Шадринск, в аренду"

Источник: составлено автором

Можно сделать вывод, что в различных муниципальных образованиях применяются различные практики при расчете цены аренды муниципального имущества для частных арендаторов. Так, в Екатеринбурге, Челябинске, Кургане и Надыме вообще не предусматривается льготных режимов для бытовых услуг. В Тюмени, Нягани и Новоуральском городском округе такие льготы есть. В Заводоуковске и Салехарде, напротив, предусмотрен повышающий коэффициент для предприятий бытовых услуг, вероятно, это можно объяснить тем, что такой бизнес в данных муниципальных образованиях носит высокомаржинальный характер в силу каких-либо экономических причин. Также в Ханты-Мансийске предусмотрен понижающий коэффициент для субъектов малого и среднего предпринимательства. Исходя из представленных данных, можно сделать вывод о разных стратегиях в управлении муниципальным имуществом в условиях нехватки предприятий бытовых услуг на территории муниципалитета.

Первая стратегия заключается в льготном предоставлении муниципального имущества в аренду для того, чтобы сократить издержки частных арендаторов и стимулировать их к открытию бизнеса по предоставлению бытовых услуг для населения. В этих условиях приоритетом для муниципалитета будет способствование открытию новых предприятий бытового обслуживания и удовлетворения потребностей населения. Повышенные издержки арендаторов, вероятно, вызваны малым количеством пригодных для аренды помещений.

Вторая стратегия заключается в установлении повышающего коэффициента применительно к организациям бытовых услуг для того, чтобы получить дополнительную прибыль в бюджет муниципального образования за счет использования муниципального имущества частными арендаторами, занимающимися востребованным со стороны населения видом экономической деятельности. В этих условиях приоритетным для муниципалитета будет эффективное использование муниципального имущества, а возможные повышенные арендные издержки частного бизнеса не будут играть

существенного значения ввиду выгодного характера ведения бизнеса в данном муниципальном образовании. Незначительность арендных издержек связывается с относительной доступностью и большим количеством коммерческой недвижимости в муниципалитете.

Обобщая, можно сделать следующие выводы:

1. Практика органов местного самоуправления субъектов УрФО по созданию условий для развития бытового обслуживания населения реализуется в двух направлениях, находящих отражение в муниципальных целевых программах и практике управления муниципальным имуществом:

- первое направление заключается в создании условий льготной аренды для организаций, специализирующихся на оказании бытовых услуг в тех муниципалитетах, где наблюдается неудовлетворенный спрос населения по определенным видам таких услуг;

- второе направление заключается в повышении качества оказания бытовых услуг путем консультативно-информационной поддержки в тех муниципалитетах, где первичный спрос населения на бытовые услуги удовлетворен.

2. Как представляется, именно частно-рыночная модель организации предоставления бытовых услуг населению муниципального образования будет доминировать в будущем. Это связано с тем, что уровень местного самоуправления де-факто уже больше 10 лет последовательно подавляется властной вертикалью за счет сокращения перечней полномочий, унификации структур, исключением доходных частей и налоговых полномочий, а де-юре с июля 2020 года включен в единую систему публичного управления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных условиях сфера услуг, понимаемая как совокупность различных видов деятельности по удовлетворению потребностей и реализации специфического товара на разных уровнях организации рынков, играет важную роль в формировании постиндустриальной экономики, хотя и не все страны развиваются в этом отношении равномерно одинаково. Наблюдается тенденция роста добавленной стоимости услуг в структуре мирового ВВП и наиболее развитых стран, что определяет основную тенденцию развития рынка услуг. Также рынок услуг может пониматься как составляющая потребительского рынка и параметры данного рынка характеризуют уровень человеческого развития конкретной общности – будь то страна, регион или муниципальное образование. Чёткое определение совокупности бытовых услуг осложняется потенциально безграничными потребностями, возникающими у человека в ходе его повседневной жизни и, соответственно, направлений удовлетворения данных потребностей. Это обстоятельство приводит к тому, что исследователями приводятся весьма общие определения бытовых услуг, в основном, сводимые к перечислению конкретных их видов и классификаций.

Анализ научных исследований по проблематике функционирования рынка бытовых услуг, во-первых, показывает зависимость развития этого рынка от процессов разгосударствления и становления частных инициатив, во-вторых, роль органов муниципального управления в отношении сферы бытовых услуг соотносится с восприятием уровня местного самоуправления как самостоятельного автора политической и экономической жизни страны. Относительный консенсус исследователей-экономистов заключается в доминировании социальной составляющей в деятельности органов местного самоуправления относительно бытового обслуживания населения, исключения возможностей падения уровня жизни населения за счет предоставления доступа

к рынку бытовых услуг всех категорий населения, включая малообеспеченные категории.

Анализ состояния сферы услуг в России и Уральском федеральном округе позволяет говорить о том, что данная сфера наиболее чутко реагирует на запросы населения, что выражается в темпах роста определенных видов услуг и увеличении числа объектов соответствующей инфраструктуры. В целом, сфера прочих услуг, куда включаются бытовые услуги населению, формирует незначительный (до 1%) объем добавленной стоимости в региональной экономике субъектов УрФО, и не более 10% от общего объема отгруженных товаров и услуг муниципального образования, при этом расчет затрудняется тем, что Росстат не учитывает валовый объем производства малого и среднего бизнеса, каковой выступает одним из ключевых поставщиков услуг данной сферы. Можно утверждать, что насыщение рынка бытовых услуг в данных субъектах происходит неравномерно, что выражается в неравных темпах роста данной сферы. Отмечается, что с насыщением рынка бытовых услуг в муниципальных образованиях происходит замедление роста объемов оказанных бытовых услуг. В целом, рынок бытовых услуг чутко реагирует на запросы потребителей, и в муниципальных образованиях быстрее будут расти те сферы услуг, спрос на которые не удовлетворен.

Правовое регулирование сферы бытового обслуживания населения в России сводится к диспозитивному методу регулирования гражданского права. Значительный объем прав потребителя таких услуг охватывается законодательством о защите прав потребителя, качество отдельных услуг регламентируется государственными стандартами. Деятельность органов местного самоуправления предполагает наделение последних полномочиями по созданию условий для обеспечения населения бытовыми услугами. На практике данное полномочие реализуется либо в рамках содействия конкурентным началам и развития потребительского рынка, либо путем организации предоставления бытовых услуг для граждан органами местного самоуправления. Реализация последнего связана с объективными

ограничениями, налагаемыми федеральным законодательством о защите конкуренции, разграничении властных и хозяйственных полномочий собственника муниципального хозяйства, а также законодательством о бюджетных учреждениях и формах их присутствия в хозяйственном обороте.

Ситуация, когда бытовые услуги предоставляются населению муниципального образования напрямую через муниципальные предприятия или учреждения в условиях современной России является исключением, нежели чем правилом. На территории УрФО было выявлено четыре муниципальных предприятия – несмотря на то, что их деятельность носит прибыльный характер, их численность сокращается ввиду ограничений федерального законодательства на создание и последующую приватизацию имущества унитарных предприятий, которые действуют на конкурентных рынках. Бытовые услуги относятся к такому типу рынков, поэтому логично, что подобных предприятий становится все меньше.

Анализ бухгалтерской документации МУП «Надежда», которое относится к предприятиям бытового обслуживания, позволяет говорить о том, что у предприятия постепенно снижается объем выручки, стоимость активов не растёт и долгосрочных обязательств не возникает. Эти обстоятельства свидетельствуют о том, что Тавдинский городской округ не развивает данное предприятие за счет инвестиций в основные средства, не привлекает дополнительных кредитов. Рентабельность предприятия (как по активам, так и по выручке) ниже, и показатели рентабельности меняются более разнонаправленно, чем у аналогичных предприятий частной формы собственности – стоимость капитала не обеспечивает должной отдачи.

Анализ предоставления бытовых услуг в рамках деятельности комплексных центров социального обслуживания, действующих в формате муниципальных учреждений, позволил выявить особенность: в УрФО такие учреждения в статусе автономных (что позволяет им получать часть средств за счет оказания таких услуг в собственное распоряжение) есть в Тюменской области, однако анализ финансовой отчетности показывает, что в совокупной

структуре доходов эти поступления составляют 5-7% в среднем, что не позволяет воспринимать их как серьезный источник поступлений. Эта ситуация объясняется тем, что социальное обслуживание населения осуществляется в настоящее время за счет средств и дотаций федерального и иных бюджетов, муниципальные образования часто не в состоянии полностью самостоятельно реализовывать эти полномочия ввиду отсутствия достаточной материально-финансовой базы. Невостребованность же дополнительных услуг центров социального обслуживания предопределяет бесперспективность использования их в качестве ощутимого источника формирования средств.

Практика органов местного самоуправления субъектов УрФО по созданию условий для развития бытового обслуживания населения реализуется в двух направлениях, находящих отражение в муниципальных целевых программах и практике управления муниципальным имуществом:

- первое направление заключается в создании условий льготной аренды для организаций, специализирующихся на оказании бытовых услуг в тех муниципалитетах, где наблюдается неудовлетворенный спрос населения по определенным видам таких услуг;

- второе направление заключается в повышении качества оказания бытовых услуг путем консультативно-информационной поддержки в тех муниципалитетах, где первичный спрос населения на бытовые услуги удовлетворен.

Как представляется, именно частно-рыночная модель организации предоставления бытовых услуг населению муниципального образования будет доминировать в будущем. Это связано с тем, что уровень местного самоуправления де-факто уже больше 10 лет последовательно подавляется властной вертикалью за счет сокращения перечней полномочий, унификации структур, исключением доходных частей и налоговых полномочий, а де-юре с июля 2020 года включен в единую систему публичного управления.

Можно сделать вывод о том, что гипотеза, о том, что в рыночной экономике и при текущем положении местного самоуправления в системе

публичной власти, органы местного самоуправления в России при реализации полномочий по созданию условий для обеспечения населения бытовыми услугами концентрируются скорее на обеспечении конкуренции и поддержки малого бизнеса, нежели чем на непосредственном оказании таких услуг населению муниципальных образований, в целом, доказана.

Формулируя авторское отношение к проблеме использования той или иной модели предоставления бытовых услуг населению муниципального образования, следует указать, что при выборе модели первичным должно быть удовлетворение потребностей жителей муниципальных образований как цель местного самоуправления. Рыночная модель в настоящее время является более распространенной из-за тенденций укрупнения муниципалитетов, развития частно-предпринимательской инициативы. Муниципально-централизованная модель постепенно будет использоваться все реже. Следует особо отметить, что значительная часть бытовых услуг в небольших муниципалитетах обеспечивается незарегистрированными в качестве предпринимателей гражданами. Перспективой муниципальной политики в данном случае будет увеличение числа самозанятых граждан, стимулирование их к регистрации, для чего целесообразным будет организация взаимодействия с ФНС и прочими федеральными органами власти. В этих условиях возможна разработка новых мер поддержки самозанятых граждан, оказывающих бытовые услуги.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. - 2020.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ: по сост. на 28 апреля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ по сост. на 15 октября 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
4. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ: по сост. на 08 июня 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
5. Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ: по сост. на 27 ноября 2017 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.
6. О защите конкуренции: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ: по сост. на 24 апреля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.
7. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ: по сост. на 31 июля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ:

по сост. на 20 июля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

9. Об утверждении Правил бытового обслуживания населения в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15 августа 1997 № 1025: по сост. на 04 октября 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 34. Ст. 3979.

10. Об утверждении Правил бытового обслуживания населения: Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2020 г. № 1514 // Доступ из справочно-правовой системы "КонсультантПлюс"

11. Об утверждении Правил организации деятельности организаций социального обслуживания, их структурных подразделений: Приказ Минтруда России от 24 ноября 2014 г. № 940н: по сост. на 01 октября 2018 г. // Доступ из справочно-правовой системы "КонсультантПлюс"

12. ГОСТ Р 57137-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Бытовое обслуживание населения. Термины и определения: утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 11 октября 2016 г. № 1356-ст // М.: Стандартинформ, 2016.

13. Устав города Челябинска: принят решением Челябинской городской Думы от 26 мая 2015 г. № 9/2: по сост. на 26 мая 2020 г. // Вечерний Челябинск. 2015. № 43.

14. Об утверждении Положения О порядке передачи в аренду муниципального имущества Новоуральского городского округа: Решение Думы Новоуральского городского округа от 26.08.2009 № 103 // Нейва. 2014. № 73.

15. Об утверждении Муниципальной программы "Развитие рынка товаров и услуг в муниципальном образовании "город Екатеринбург" на 2017 - 2020 годы: Постановление Администрации города Екатеринбурга № 2167 от

31 октября 2016 г.: по сост. на 7 августа 2020 г. // Вечерний Екатеринбург. 2016. № 205.

16. Об утверждении муниципальной программы "Обеспечение качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства, благоустройство территории города и охрана окружающей среды" на 2017 - 2021 годы: Постановление Администрации муниципального образования город Салехард № 118 от 11 марта 2016 г.: по сост. на 10 августа 2020 г. // Полярный круг. 2016. № 11/1.

17. Об утверждении муниципальной программы "Развитие потребительского рынка в городе Тюмени на 2015 - 2022 годы: Распоряжение Администрации города Тюмени от 27.10.2014 № 800-рк // Справочно-правовая система "КонсультантПлюс"

18. Муниципальная программа «Основные направления стратегического развития инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства в Уватском муниципальном районе» на 2017-2019 годы: постановление Администрации Уватского муниципального района от 06 марта 2017 г. № 28 // Справочно-правовая система "КонсультантПлюс"

19. Об утверждении муниципальной программы муниципального образования город Салехард "Экономическое развитие города" на 2017 - 2021 годы: Постановление Администрации муниципального образования город Салехард № 810 от 28 декабря 2016 г.: по сост. на 5 октября 2020 г. // Полярный круг. 2017. № 2/1.

Научная литература

20. Абрамова Е.В. Формирование социально-экономической политики в сфере потребительского рынка товаров и услуг : На примере г. Москвы :

автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Моск. гос. ун-т сервиса. - Москва, 2005. - 28 с.

21. Беликов П.П., Ведяева Е.С., Гребенникова А.А., Жуковская Л.П., Захарова Н.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2016.

22. Волкова А.А. Сфера услуг: теоретический анализ // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2014. № 4 (88). С. 11-16.

23. Гибадуллина Д.Р., Хазиахметова Г.А. Развитие сфер бытового обслуживания в России // Проблемы социально-экономической устойчивости региона. Материалы XVII Международной научно-практической конференции. 2020. С. 74-77.

24. Дышловой И.Н. Разработка моделей менеджмента в сфере услуг // Друкерровский вестник. 2019. № 4 (30). С. 211-222.

25. Исаенко В.В., Иголкина В.В. Исследование развития рынка услуг в условиях изменяющейся внешней среды // Вестник БУКЭП. 2020. № 3. С. 9-22.

26. Канаев Ю.Н. Муниципальные образования как субъекты гражданского права: монография. М.: Юстицинформ, 2020. 192 с.

27. Кондратьева А.К. Развитие бытовых услуг в экономике региона // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. 2015. № 2 (160). С. 213-221.

28. Копылов О.Г. Регулирование развития рынка бытовых услуг в муниципальном образовании : На примере Московской области : автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Моск. гос. ун-т сервиса. - Москва, 2005. - 21 с.

29. Копытина Ю.А. Совершенствование информационной поддержки развития малого предпринимательства в сфере бытового обслуживания :

автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Копытина Юлия Александровна; [Место защиты: Новосиб. нац. исслед. гос. ун-т]. - Новосибирск, 2018. - 20 с.

30. Ларионов А.В. Конституционно-правовые основы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Тюмен. гос. ун-т. - Тюмень, 2005. - 26 с.

31. Ларионов А.В. Управление муниципальным хозяйством: Учебное пособие. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2008. 268 с.

32. Лизунова Е.Н., Шавалеева Ч.М. Развитие программно-целевого бюджетирования в Российской Федерации // Казанский экономический вестник. - 2018. - № 3 (35). - С. 38-45.

33. Макринова Е.И., Лысенко В.В., Евдокимов К.В. Проблемы развития и факторы конкурентоспособности рынка услуг в современной экономической системе // Международный научный журнал. 2017. № 4. С. 36-41.

34. Медведева Н.Г. Актуальные вопросы программирования в сфере государственного и муниципального управления // Успехи современной науки и образования. 2016. Т. 3. № 9. С. 92-96.

35. Ноженко Д.Ю. Организация бытового обслуживания населения в условиях реформирования системы местного самоуправления: социологический анализ : автореферат дис. ... кандидата социологических наук

: 22.00.08 / Ноженко Дмитрий Юрьевич; [Место защиты: Ур. акад. гос. службы]. - Екатеринбург, 2007. - 23 с.

36. Петров А.Н., Карпова Г.А., Хорева Л.В. Концептуализация подходов к формированию целостной теории услуг // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 1 (73). С. 40-50.

37. Петрова Т.А. Местное самоуправление в современных реалиях // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2017. № 39. С. 174-181.

38. Платонова Н.А., Вапнярская О.И., Бушуева И.В. Концептуальные положения сервисологии // Сервис plus. 2011. № 1. С. 4-14.

39. Погребова Е.С. Регулирование развития бытового обслуживания населения в крупном городе : На примере г. Москвы : автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Моск. гос. ун-т сервиса. - Москва, 2003. - 28 с.

40. Розанова Н.М. Экономика отраслевых рынков : учебник : [для студентов высших учебных заведений по экономическим специальностям] / Н. М. Розанова ; Гос. ун-т - Высш. шк. экономики. - Москва : Юрайт, 2011. - 906 с.

41. Система муниципального управления. Под ред. Зотова В.Б., 5-е изд., испр. и доп. - РнД, Феникс 2010. - 717 с.

42. Фирсукова В.В. Развитие бытового обслуживания населения в городской агломерации : на примере Московского региона : автореферат дис. ...

доктора экономических наук : 08.00.05 / Моск. гос. ун-т сервиса. - Москва, 2006.
- 40 с.

43. Червова Н.В. Разработка новых подходов к классификации бытовых услуг, оказываемых населению // Ученые заметки ТОГУ. 2013. Т. 4. № 4. С. 376 – 382

Материалы практики

44. Отчет Главы города Ханты-Мансийска о результатах его деятельности, деятельности Администрации города Ханты Мансийска за 2019 год, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой города Ханты-Мансийска

45. Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях // URL: www.bus.gov.ru

46. Платное обслуживание населения в России. 2019: Стат. сб./ Росстат. - М., 2019. – 110 с.

47. Портал "За честный бизнес" // URL: <https://zachestnyibiznes.ru/>

48. Росстат // URL: www.rosstat.gov.ru

49. Тарифы на дополнительные услуги, предоставляемые получателям социальных услуг, находящимся на социальном обслуживании на дому, за плату (не входящих в перечень услуг, предусмотренный Законом Тюменской области от 02.12.2014 № 108 «О перечне социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг») // URL: <http://maukzson-ar.tmn.socinfo.ru/tarif/?mobile=0>

50. List-Org. Каталог организаций // URL: <https://www.list-org.com/>

51. World Bank Open Data [Электронный ресурс] // URL: <https://data.worldbank.org/>

Муниципальные предприятия бытового обслуживания населения,
действующие в России по состоянию на ноябрь 2020 г.

Регион	Количество МУП в сфере бытового обслуживания
Свердловская область	4
Курская область	2
Самарская область	1
Башкортостан	5
Орловская область	1
Курганская область	1
Чеченская республика	1
Волгоградская область	1
Ленинградская область	1
Дагестан	1
Северная Осетия	1
Новосибирская область	3
Пермский край	1
Ярославская область	2
Ульяновская область	2
Ивановская область	2
Омская область	3
Кабардино-Балкария	1
Иркутская область	4
Ставропольский край	1
Краснодарский край	2
Красноярский край	2
Тульская область	1
Владимирская область	3
Тверская область	3
Липецкая область	2
Вологодская область	1
Крым	1
Костромская область	2
Брянская область	1
Ленинградская область	3
Респ. Коми	1
Итого	60

Бухгалтерская документация МУП ТГО «Надежда»

Форма №1 "Бухгалтерский баланс"

Показатель	Код пок-ля	31.12.2019	31.12.2018	31.12.2017	31.12.2016	31.12.2015	31.12.2014	31.12.2013	31.12.2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Актив									
Материальные внеоборотные активы	1150	1177	1194	1200	1318	1268	1300	1335	1369
Нематериальные, финансовые и другие внеоборотные активы	1170	-	-	-	-	-	-	-	-
Запасы	1210	418	436	225	642	427	698	644	457
Денежные средства и денежные эквиваленты	1250	304	316	27	302	107	727	1097	1042
Финансовые и другие оборотные активы	1230	71	108	462	1442	1354	232	140	24
задолженность учредителей по взносам в уставный капитал	1231	-	-	-	-	-	-	-	-
БАЛАНС	1600	1970	2054	1914	3704	3156	2957	3216	2892
Пассив									
Капитал и резервы	1300	1806	1977	1678	2448	2556	2424	2520	2242
уставный капитал	1310	-	-	-	211	211	212	212	212
Долгосрочные заемные средства	1410	-	-	-	-	-	-	-	-
Другие долгосрочные обязательства	1450	-	-	-	-	-	-	-	-
Краткосрочные заемные средства	1510	-	-	-	-	-	-	-	-
Кредиторская задолженность	1520	164	77	236	1256	600	533	696	650
Другие краткосрочные обязательства	1550	-	-	-	-	-	-	-	-
доходы будущих периодов, возникшие в связи с безвозмездным получением имущества и государственной помощи	1531	-	-	-	-	-	-	-	-
БАЛАНС	1700	1970	2054	1914	3704	3156	2957	3216	2892

Форма №2 "Отчет о финансовых результатах"

Показатель	Код показателя	За год 2019	За год 2018	За год 2017	За год 2016	За год 2015	За год 2014	За год 2013
Выручка	2110	4736	4581	4345	5114	6398	6236	6484
Расходы по обычной деятельности	2120	(4760)	(4326)	(4594)	(5266)	(9561)	(9522)	(9295)
Проценты к уплате	2330	-	-	-	-	-	-	-
Прочие доходы	2340	186	525	43	855	4063	3628	3596
Прочие расходы	2350	(64)	(225)	(564)	(476)	(431)	(82)	(114)
Налоги на прибыль (доходы)	2410	(50)	(54)	-	-	-	-	-
Чистая прибыль (убыток) (стр.2110-2120-2330+2340-2350-2410)	2400	48	501	770	227	469	260	671