

УДК 159

В.Н. Харченко

кандидат педагогических наук, доцент

Ростовский институт защиты предпринимателя

г. Ростов-на-Дону, Россия

redaction-el@mail.ru

О СТАТУСЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА ОБРАЗОВАНИЯ И СОПУТСТВУЮЩИХ ПРОБЛЕМАХ

**[*Kharchenko V.N. On the status of the education private sector
and accompanying problems*]**

The article examines the process of divergence between the trend of the world community to pay attention to the ability of the private sector in education and the need to improve its status of education and science. Ministry reduces access to higher education, eliminates non-State universities, thereby limiting the alternatives to education. Attention is drawn to the fact that the Act "on education in the Russian Federation" does not contain a specific, unequivocal definitions of educational activities and limited to the definition of "educational activities on the realization of educational programs". It is drawn attention to the obstacle in the development of non-State education sector, reflected in a narrow interpretation of the main objectives of the non-profit organization, not profit for the development of material base of educational institutions. Thus there is the need for the development of holding structures.

Key words: The Bologna policy forum, educational activities, non-profit organization, commercial organization, educational alternatives, holding group of companies, holding relationship.

В апреле 2012 года в г. Бухарест прошла очередная Конференция министров образования стран-участниц Болонского процесса и III Болонский политический форум, в ходе которых были определены ориентиры развития высшего образования в Европе на следующий период. Министры, ответственные за высшее образование в 47 странах (в т.ч. России) определили приоритеты в развитии Европейского пространства высшего образования.

В части, касающейся инвестиций в высшее образование, обеспечения его качества, повышения возможностей трудоустройства выпускников, представляется целесообразным обратить внимание на возможности негосударственного сектора в образовании и необходимость улучшения его статуса.

В коммюнике Конференции министров отмечено, что «Высшее образование является важной частью решения наших сегодняшних проблем. Сильные

и ответственные системы высшего образования составляют основу процветающих обществ знаний. Высшее образование должно играть центральную роль в наших общих усилиях, направленных на преодоление кризиса. Мы обязуемся обеспечить для высшего образования максимально возможный уровень государственного финансирования, а также привлечение других адекватных ресурсов, в качестве инвестиций в наше общее будущее» [2]. В развитие этого обязательства нами предлагается ряд мер по изменению Российского законодательства с целью преобразования правового статуса образовательных учреждений из некоммерческих в коммерческие.

И далее в Коммюнике конференции министров обращается внимание на то, что «Расширение доступа к получению высшего образования является необходимым предварительным условием социального прогресса и экономического развития. Мы согласны принять меры национального уровня для расширения доступа к качественному высшему образованию». И далее «Контингент студентов, поступающих и заканчивающих высшие учебные заведения, должен отражать разнообразие населения Европы. Мы обязуемся приложить особые усилия в отношении представителей групп, нуждающихся в социальной поддержке, чтобы развивать социальное измерение высшего образования, сократить неравенство и предоставить студентам адекватные услуги и поддержку, консультирование и наставничество, гибкие образовательные траектории и альтернативные пути к получению образования» [2].

В противоречие с приведенным выше Минобрнауки поступает своеобразно сокращая доступ к высшему образованию, активно ликвидирует негосударственные вузы, тем самым ограничивая альтернативные пути к получению образования.

Представляется, что необходимо предлагать, что-то созидательное, а не разрушительное. Но прежде всего, необходимо разобраться в сущности негосударственного сектора образования. Отметим, что образовательная деятельность в России регулируется Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации». К сожалению, данный Закон не содержит конкретного, однозначного определения образовательной деятельности и ограничивается лишь определением «образовательная деятельность – деятельность по реализации образовательных программ» [12]. Из анализа закона можно сделать вывод, что под образовательной деятельностью следует понимать деятельность,

результатом которой является получение обучающимися (воспитанниками, студентами, слушателями и т.п.) новых или дополнительных знаний, навыков, профессиональной подготовки, квалификации и т.п.

Согласно Федеральному Закону «Об образовании в Российской Федерации», образовательную (учебную) деятельность вправе осуществлять юридические лица, а также физические лица, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей. Образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций.

Для некоторых видов некоммерческих организаций предусмотрены ограничения на занятие определенными видами деятельности (п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях) [9]. Например, финансируемые собственником учреждения могут быть участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товарищества на вере только с разрешения собственника, если иное не предусмотрено законом (п. 4 ст. 66 ГК). Во-вторых, основной целью деятельности некоммерческой организации не может служить извлечение прибыли (п. 1 ст. 50 ГК; п. 1 ст. 2 Закона о некоммерческих организациях) [1; 9]. Выступление некоммерческих юридических лиц в гражданском обороте обусловлено необходимостью материального обеспечения их основной деятельности, которая не должна являться предпринимательской. Они создаются для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, развития физической культуры и спорта, для охраны здоровья, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав и законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, в иных целях, направленных на достижение общественных благ (п. 2 ст. 2 Закона о некоммерческих организациях). Несмотря на то что всем некоммерческим организациям разрешено, хотя и с ограничениями, заниматься предпринимательством, такую деятельность они могут осуществлять лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они были созданы, и соответствует этим целям (п. 3 ст. 50 ГК) [1]. В частности, некоммерческие организации могут осуществлять приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретать и реализовывать ценные бумаги, имущественные и неимущественные права, участвовать в хозяйственных обществах или в това-

риществах на вере в качестве вкладчиков (п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях). Представляется, что в условиях рыночной экономики некоммерческие организации нельзя лишать возможности совершать необходимые хозяйственные операции, а в установленных законом пределах самим зарабатывать средства и распоряжаться ими, поскольку в противном случае они не смогут полноценно осуществлять свою основную деятельность.

Если образовательные организации законом об образовании предписано создавать в форме, некоммерческих организаций, а, следовательно, почти запрещается предпринимательская деятельность, то видимо, поэтому все острее становится проблема наличия собственной материальной базы, оборудования, хоздоговорных научных разработок в образовательных учреждениях негосударственного сектора. Ведь средств на развитие нет, и накопить их нельзя все потому же вмененному правовому статусу. Образовательные организации, созданные государством имеют избыточную материальную базу и потому конкурировать с ними мало кому удастся. В показателях мониторинга данный факт практически всегда игнорируется. Каким образом можно развиваться негосударственному сектору образования, если основной целью деятельности некоммерческой организации не может служить извлечение прибыли (п. 1 ст. 50 ГК; п. 1 ст. 2 Закона о некоммерческих организациях)? Необходимы новые подходы и модернизация современной нормативно-правовой базы, регламентации образовательной деятельности.

Таким образом, законодательство исключает коммерческие организации из образовательного процесса – ООО, ЗАО, ОАО и им подобные организации вести образовательную деятельность не вправе. Что можно предпринять? Обратить внимание на необходимость развития холдинговых структур.

В настоящее время нами констатируется недостаточное внимание государства к проблеме создания холдинговых структур вообще и в образовательной деятельности в особенности. Представляется целесообразным обратить внимание и предпринять ряд конкретных мер для обеспечения возможностей использования холдингов в процессе модернизации негосударственного образования.

Несмотря на свое значительное место в современной экономике, холдинги и группы компаний пока не имеют в России четкой и современной законодательной регламентации. Более того, современное законодательство Российской Федерации не дает и четкого определения понятия «холдинг». Ныне

функционирующее Временное положение о холдинговых компаниях для частных образовательных учреждений не может быть применено, Оно изначально было предназначено для создания холдингов при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества (утв. Указом Президента РФ от 16.11.1992 года № 1392 «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий»)[8] устанавливает порядок организации и деятельности холдинговых компаний, определяя их как «предприятие, независимо от его организационно-правовой формы, в состав активов которого входят контрольные пакеты акций других предприятий». Однако нормы указанного выше Временного положения распространяются только на холдинговые компании, доля капитала которых, находящаяся в государственной собственности, в момент создания компании превышала 25 %.

Тема нормативного регулирования холдингов и групп компаний активно обсуждалась с 1999 года по 2002 год и в результате этого появился проект Федерального закона «О холдингах» (Проект № 99049555-2), [13] который был принят Государственной думой в окончательной редакции 01 декабря 1999 года и одобрен Советом Федерации РФ 07 июля 2000 года. Однако уже 20 июля 2000 года указанный проект был отклонен Президентом РФ со следующим резюме: «При разработке Федерального закона четко не была определена экономическая и юридическая цель создания и регламентации деятельности такого образования, как холдинг, в результате чего закон содержит большое количество неясных положений, применение которых затруднено [4]. Кроме того, отдельные положения Федерального закона противоречат Гражданскому кодексу Российской Федерации и иным федеральным законам» [1]. Предложения Президента РФ были учтены разработчиками и 27 июня 2001 года проект Федерального закона был принят Государственной Думой РФ с учетом предложений Президента РФ.

Нормами проекта Федерального закона «О холдингах» предлагалось нормативное определение холдинга, как совокупности «двух и более юридических лиц (участников холдинга), связанных между собой отношениями (холдинговыми отношениями) по управлению одним из участников (головной компанией) деятельностью других участников холдинга на основе права головной компании определять принимаемые ими решения». Холдинговые отношения, в соответствии с указанным законопроектом, могут возни-

катель при наличии хотя бы одного обстоятельства: преобладающего участия головной компании, являющейся хозяйственным обществом или хозяйственным товариществом, в капитале других юридических лиц, также являющихся хозяйственными обществами или хозяйственными товариществами, с оформлением путем внесения записей в реестр акционеров (записи по счету депо) или в устав участника холдинга о владении акциями (долями), обеспечивающими преобладающее участие в капитале участника холдинга, либо внесения записи в устав хозяйственного общества – участника холдинга о праве головной компании давать ему обязательные указания, либо вступления в силу договора о таком праве между участником холдинга и головной компанией. Под преобладающим участием в капитале хозяйственного общества (головной компании, участника холдинга) понимается владение собственником, головной компанией акциями (долями) в размере, позволяющем в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом общества predetermined любые решения, принимаемые указанным хозяйственным обществом; договора о создании холдинга между головной компанией и участниками холдинга или договора между головной компанией и участниками (учредителями, акционерами, товарищами) других юридических лиц – участников холдинга; решения собственников имущества, если все участники холдинга являются государственными унитарными предприятиями, а также акционерными обществами с контрольным пакетом акций, закрепленным в государственной собственности, и внесения соответствующих записей в уставы участников холдинга.

Как видно из текста проекта, нормативное определение холдинга, как совокупности «двух и более юридических лиц (участников холдинга) приемлемо для современного процесса укрупнения образовательных учреждений.

Тем не менее, не смотря на приведение проекта закона в соответствие с указаниями Президента РФ, проект Федерального закона «О холдингах» был отклонен Советом Федерации и в связи с неприятием Государственной Думой в редакции согласительной комиссии, проект был снят с повторного рассмотрения.

Соответственно ввиду отсутствия единого системообразующего нормативно-правового акта, правовое регулирование деятельности холдингов и групп компаний носит очень фрагментарный характер.

В части корпоративного регулирования холдингов и групп компаний гражданско-правовые основы создания и деятельности содержатся в статье 105 Гражданского Кодекса Российской Федерации, которая определяет понятия основного хозяйственного общества и дочернего хозяйственного общества [1].

Законодательство об акционерных общества и обществах с ограниченной ответственностью также содержит общие положения о дочерних и зависимых обществах (статья 6 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» [8] и статья 6 Федерального закона от 08 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»), однако прямо не регулируют порядок создания и деятельность холдингов и групп компаний.

Согласно указанным нормам:

Общество признается дочерним, если другое (основное) хозяйственное общество или товарищество в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом;

Общество признается зависимым, если другое (преобладающее) общество имеет более 20 % голосующих акций первого общества.

В рамках Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» холдингу и группе лиц предоставляется право осуществлять капитальные вложения. Согласно статье 4 указанного закона инвесторами могут быть объединения юридических лиц, создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица [10].

Налоговое законодательство Российской Федерации также не оперирует понятиями «холдинг» или «группа компаний», но регулирует деятельность «взаимосвязанных лиц». Согласно статье 20 Налогового кодекса Российской Федерации [3] взаимозависимыми лицами для целей налогообложения признаются в том числе организации, отношения между которыми могут оказывать влияние на условия или экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц, а именно когда одна организация непосредственно и (или) косвенно участвует в другой организации, и суммарная доля такого участия составляет более 20 процентов. 18 июля 2011 года в Налоговый кодекс был введен раздел, полностью посвященный взаимозависимым лицам.

Антимонопольным законодательством холдинг и группа компаний рассматривается как группа лиц. Статья 9 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определяет понятие группы лиц в том числе как хозяйственное общество (товарищество, хозяйственное партнерство) и юридическое лицо, если такое юридическое лицо имеет в силу своего участия в этом хозяйственном обществе (товариществе, хозяйственном партнерстве) либо в соответствии с полномочиями, полученными, в том числе на основании письменного соглашения, от других лиц, более чем пятьдесят процентов общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли) в уставном (складочном) капитале этого хозяйственного общества (товарищества, хозяйственного партнерства)[11]. При этом группа лиц рассматривается как самостоятельный и единый хозяйствующий субъект.

Попытка урегулирования деятельности холдингов и групп компаний была сделана и на уровне СНГ. 17 февраля 1996 года Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ было принято Постановление № 707 «О рекомендательном законодательном акте «О финансово-промышленных группах»[5]. Этот акт явился своего рода предложением государствам применения единообразного подхода к определению и регулированию деятельности холдингов и групп компаний. Согласно указанному рекомендательному акту, финансово-промышленной группой является группа юридических лиц, объединивших полностью или частично свои материальные и нематериальные активы на основе договора о создании финансово-промышленной группы для интеграции технологически и (или) организационно связанных организаций, в целях реализации инвестиционных проектов и программ, направленных на повышение конкурентоспособности продукции.

На основании вышесказанного, можно говорить, что на настоящий момент в российском законодательстве отсутствует единообразное понимание понятий «холдинг» и «группа компаний» и соответственно единое систематизированное регулирование данной сферы предпринимательской деятельности. При таких обстоятельствах большое значение имеет локальное нормотворчество самих холдингов и групп компаний, направленное на создание единого предпринимательского объединения и регламентацию внутренних и внешних отношений указанных объединений.

Заканчивая анализ настоящего состояния законодательного регулирования холдингов и групп компаний, можно говорить, что отсутствие системного правового регулирования холдингов и групп компаний не является основанием для ограничения и, тем более, запрещения осуществления предпринимательской деятельности объединениями в виде холдингов или групп компаний.

Представляется целесообразным доработка существующего законодательства. Более результативным видится принятие единого федерального закона, регулирующего деятельность холдингов и групп компаний, включающего в себя нормы как частного права, так и публичного. Этот федеральный закон не должен вступать в противоречие с новым законом об образовательной деятельности. Указанный закон ввиду разнообразия и многогранности аспектов деятельности холдингов и групп компаний должен иметь комплексный характер.

В качестве переходного этапа в области регулирования деятельности холдингов и групп компаний от современного состояния российского законодательства к принятию комплексного нормативного акта, регламентирующего указанную сферу, представляется возможным приведение существующего на настоящий момент законодательства к общему знаменателю в области определения положения холдингов и групп компаний. В данном случае, развитие законодательного регулирования деятельности холдингов и групп компаний может пойти и по пути внесения изменений в существующие нормативно-правовые акты, что позволит построить систему взаимосвязанных норм, направленных на регламентацию деятельности указанных объединений.

Предлагаются следующие новации, направленные на улучшение образовательной деятельности:

1. Снять ограничение, согласно которому образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Предоставить возможность вести образовательную деятельность, в том числе и коммерческим организациям.
2. Допустить возможность участия коммерческих организаций в образовательном процесса в виде холдингов с правовой формой закрытых акционерных обществ.
3. Принятие единого федерального закона, регулирующего деятельность холдингов и групп компаний, включающего в себя нормы, как частного права, так и публичного.

4. Реализовать в статусе холдинга (пусть даже в порядке эксперимента) пилотный проект по созданию Невского университета в г. Санкт-Петербурге.
5. Включить в дорожную карту Минобрнауки предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации направленные на предоставление возможности вести образовательную деятельность, в том числе и коммерческим организациям в виде холдингов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский Кодекс Российской Федерации (с изменениями на 13 июля 2015 года) (редакция, действующая с 1 октября 2015 года) <http://docs.cntd.ru/>
2. Документы Болонского процесса, принятые в рамках Конференция министров образования стран-участниц Болонского процесса и III Болонского политического форума (г. Бухарест, Румыния, 26-27 апреля 2012года), стр. 2-3.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. <http://www.nalkod.ru/>
4. Письмо Президента РФ от 20.07.2000 № пр-1504 «Об отклонении Федерального закона «О холдингах» <http://www.consultant.ru>
5. Постановление № 707 «О рекомендательном законодательном акте «О финансово-промышленных группах» <http://www.consultant.ru/>
6. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 17 февраля 1996 г. № 7-7 О рекомендательном законодательном акте «О финансово-промышленных группах». <http://www.busel.org/texts/cat9ut/id5cwcya.htm>.
7. Указ Президента РФ от 16.11.1992 года № 1392 «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий» <http://www.consultant.ru/online/>
8. Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» <http://www.consultant.ru/online/>
9. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ <http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/>

10. Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» <http://www.consultant.ru/online/>
11. Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции». <http://www.consultant.ru>
12. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об образовании в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.07.2015). <http://www.consultant.ru>
13. Федеральный закон «О холдингах» Проект N 99049555-2. <http://www.consultant.ru/online/>

R E F E R E N C E S

1. Civil Code of the Russian Federation (as amended on July 13, 2015 the first da) (revised, effective from October 1, 2015) <http://docs.cntd.ru/>
2. The documents of the Bologna Process, adopted in the framework of the Conference of Ministers of Education of the Bologna Process and III of the Bologna Policy Forum (Bucharest, Romania, on April 26-27, 2012,), pp. 2-3.
3. The Tax Code of the Russian Federation. <http://www.nalkod.ru/>
4. Letter of the President of the Russian Federation of 20.07.2000 № Pr-1504 "On the rejection of the Federal Law" On holdings »<http://www.consultant.ru>
5. Decree № 707 "On recommendatory legislative act" On the financial-industrial groups »<http://www.consultant.ru/>
6. Resolution of the Interparliamentary Assembly of the - members of CIS on February 17, 1996 № 7-7 About recommendatory for legislatively-act "On the financial-industrial groups." <http://www.busel.org/texts/cat9ut/id5cwcyda.htm>.
7. Presidential Decree of 16.11.1992, № 1392 "On measures to implement the industrial policy of the Universe, in the privatization of state-owned enterprises» <http://www.consultant.ru/online/>
8. Federal Law of December 26, 1995 № 208-FZ "On Joint-general SHALL» <http://www.consultant.ru/online/>

9. The Federal Law "On non-profit organizations" of 12.01.1996 N 7-FZ
<http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/>
10. Federal law of February 25, 1999 № 39-FZ "On Investment activity in the Russian Federation in the form of capital embedding»
<http://www.consultant.ru/online/>
11. Federal Law of July 26, 2006 № 135-FZ "On Protection of Competition".
<http://www.consultant.ru>
12. The Federal Law of 29.12.2012 N 273-FZ (ed. By 13.07.2015) "On Education in the Russian Federation" (rev. and ext., Joined. In force from 07.24.2015). <http://www.consultant.ru>
13. The Federal Law "On Holding" Draft N 99049555-2.
<http://www.consultant.ru/online/>

30 октября 2015 г.
