

კერძო და საჯარო დაწესებულებების მიერ რეგულირებადი საგანმანათლებლო საქმიანობის რეალიზაციის უფლების მოპოვებისადმი ერთგვაროვანი სახელმწიფო მიდგომის უზრუნველყოფა

ნუგზარ სიჭინავა, სტუ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

Summary

კერძო სამართლის სუბიექტ - საგანმანათლებლო დაწესებულებათა საქმიანობის სახელმწიფოს მხრიდან რეგულირების (საჯარო-სამართლებრივი შეზღუდვის) საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია საქართველოში მიმდინარე რეფორმების ფონზე, სამეწარმეო ურთიერთობათა მომწესრიგებელი სამართლებრივი აქტების მუდმივი ცვალებადობის პირობებში.

საგანმანათლებლო საქმიანობა, თავისი არსით, წარმოადგენს ისეთ ორგანიზებულ საქმიანობას, რომელიც ეხება პირთა განუსაზღვრელ წრეს და მოიცავს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს. ამასთან ერთად, საყურადღებოა მოცემული საქმიანობის კერძოსამართლებრივი სუბიექტების მიერ რეალიზაციის, ასევე ამ საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების პროცესში წარმოშობილი პრობლემური საკითხების ანალიზი. კერძო საგანმანათლებლო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების პირობები და წესი წლების განმავლობაში ხშირად იცვლებოდა, რის შედეგადაც დაგროვდა მდიდარი პრაქტიკული გამოცდილება, რაც შესაძლებლობას იძლევა შეფასდეს ამ სფეროში არსებული ამჟამად მოქმედი სამართლებრივი ბაზა, გამოვლინდეს ნაკლოვანებები და დაიგეგმოს განსახორციელებელი ღონისძიებები სახელმწიფოსა და საზოგადოების, მათ შორის მეწარმე თუ არამეწარმე სუბიექტების უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების გათვალისწინებით.

1991 წლის 10 ივლისიდან მოყოლებული, როდესაც გაცემულ იქნა საგანმანათლებლო საქმიანობის სფეროში პირველი ლიცენზია, კერძო სამართლის იურიდიული პირების მიერ საგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელების სახელმწიფოს მხრიდან რეგულირების პროცესში ბევრი რამ შეიცვალა, ბევრი პროგრესული იდეა დიდი ხნით დავიწყებას მიეცა, ან ვერ განხორციელდა ქვეყანაში არსებული მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გამო. მოცემული ნაშრომის მიზანია საგანმანათლებლო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების მექანიზმის ფორმირებისა და განვითარების ცალკეული სამართლებრივი ასპექტების წარმოჩენა და მათი ანალიზის შედეგად არსებულ პრობლემათა გადაჭრის გზების ძიების ხელშეწყობა.

Issues on private law entities education institutions activities regulated by the state is especially urgent question in light of the ongoing reforms in Georgia and the constant variability of the legal acts governing the corporate relationships.

Educational activities are such organized activities, in its essence, which refers to the indeterminate group of persons and covers especially important interest of state and public. In addition, it is noteworthy analyze the issues raised during carrying out of this activities by the legal entities of private law, also during the regulating this activities by the state. State regulations terms and rules in private educational activities often changed over the years, as a result, has accumulated rich practical experience. It gives us opportunity to evaluate the current legal base in this field. It gives us opportunity to take into account legitimate interests and rights of state, society, entrepreneurs and non-entrepreneurial entities during identifying gaps and planning measures to be implemented.

From 10th of July, 1991 years onwards, when in the field of educational activities was issued the first license, a lot of things have changed in the process of education activities carried out by the private law entities. Many progressive ideas were forgotten for a long time, or have not been implemented due to poor socio-economic conditions of the country. The aim of the paper is formation and development of the certain legal aspects and promotion find the ways of solving problems of the state regulation mechanism in education activities

* * * * *

კერძო სამართლის სუბიექტების მიერ საგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელების სახელმწიფოს მხრიდან რეგულირება სათავეს იღებს საქართველოს სახელმწიფოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვებისა და სახელმწიფოებრიობის აღდგენის პერიოდიდან. რეგულირების მექანიზმის არსებობის სამართლებრივი საფუძველი გახდა 1991 წლის 14 ივნისს საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ფასიანი სწავლების თაობაზე ცვლილების განხორციელება და საქართველოს რესპუბლიკაში ფასიანი სასწავლებლების შესახებ დებულების დამტკიცება. აღნიშნული პერიოდიდან მოყოლებული სახელმწიფო ინარჩუნებდა მონოპოლიას საგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელებაზე, ვინაიდან

მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები არ საჭიროებდნენ სალიცენზიო პირობების დაკმაყოფილებას, განსხვავებით კერძო საგანმანათლებლო დაწესებულებებისაგან, რომლებიც ვალდებული იყვნენ საგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელებამდე დაეცვათ კანონმდებლობით დადგენილი სპეციფიკური წინაპირობები. მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით პერიოდულად იცვლებოდა სახელმწიფოს მიდგომაც.

1997 წლის 27 ივნისს მიღებული „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის¹ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მონაპოვარს წარმოადგენდა საჯარო და კერძო საგანმანათლებლო დაწესებულებათა საგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილების მოპოვების თვალსაზრისით ერთსა და იმავე სამართლებრივ რეჟიმში მოქცევა. კერძოდ, კანონის 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტში ჩაიწერა უმნიშვნელოვანესი ნორმა: „საგანმანათლებლო დაწესებულებას თავისი წესდებით გათვალისწინებული საგანმანათლებლო საქმიანობის დაწყების უფლება აქვს ლიცენზიის მიღების შემდეგ, რომელსაც გასცემს ამ კანონით განსაზღვრული და შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე განათლების სისტემის მართვის ორგანო“. ამავე კანონის 24-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებიდან გამომდინარე, საგანმანათლებლო დაწესებულება ფუძნდებოდა „როგორც საჯარო სამართლის, ისე კერძო სამართლის იურიდიული პირის ფორმით“. ამასთან, განისაზღვრა, რომ სახელმწიფო საგანმანათლებლო დაწესებულება, რომელიც არ იყო შექმნილი კერძო სამართლის იურიდიული პირის ფორმით, წარმოადგენდა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს. კანონის მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „იმ საგანმანათლებლო დაწესებულებებს, რომლებიც ასრულებენ უმაღლეს, უმაღლესის შემდგომ და სამხედრო პროფესიულ საგანმანათლებლო პროგრამებს, ლიცენზიას აძლევს საქართველოს განათლების სამინისტრო“. აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ კანონის 24-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, სამხედრო პროფესიულ საგანმანათლებლო პროგრამებს ახორციელებდა მხოლოდ სახელმწიფო საგანმანათლებლო დაწესებულება. კანონის მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის, მე-20 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის, 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტისა და 24-ე მუხლის მე-5 პუნქტის ნორმებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო საგანმანათლებლო დაწესებულების (სახელმწიფო უმაღლესი სასწავლებლის გარდა) დაფუძნების გადაწყვეტილებას იღებდა საქართველოს განათლების სამინისტრო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების განათლების სამინისტროები, სასკოლო ოლქის სამმართველო,

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. ამასთან, საქართველოს განათლების სამინისტრო წარმოადგენდა უმაღლესი, უმაღლესის შემდგომი და სამხედრო პროფესიული საგანმანათლებლო პროგრამების განმახორციელებელი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისთვის ლიცენზიის გამცემ ორგანოს, ხოლო ამ საგანმანათლებლო დაწესებულებების გარდა არსებული ყველა დანარჩენი საგანმანათლებლო და სააღმწრდელი დაწესებულების ლიცენზირებას, თავიანთი სამოქმედო ტერიტორიების შესაბამისად, ახორციელებდნენ აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების განათლების შესაბამისი სამინისტროები და სასკოლო ოლქები (სასკოლო ოლქის სამმართველო), რომლებიც წარმოადგენდნენ განათლების სისტემის მართვის შუალედურ რგოლს და მოიცავდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის რამდენიმე ერთეულის შესაბამის ტერიტორიას. ამავე კანონით სალიცენზიო პირობების დარღვევის შემთხვევაში ლიცენზიის გაუქმების უფლებამოსილება გააჩნდათ ლიცენზიის გამცემ დაწესებულებებს მათი სამოქმედო ტერიტორიის გათვალისწინებით, თუმცა ლიცენზიის გაუქმების ეს უფლებამოსილება, „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 1999 წლის 28 მაისის კანონით², შეიცვალა ლიცენზიის გაუქმების მოთხოვნით სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებამოსილებით.

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ, საკანონმდებლო აქტით პირველად განსაზღვრა კერძო სამართლის იურიდიული პირების ანალოგიურად საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ვალდებულება, სადამფუძნებლო დოკუმენტით განსაზღვრული საგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელების წინაპირობად ლიცენზირების პროცედურის გავლა.

საქართველოში, საგანმანათლებლო საქმიანობის სფეროში, პირველი ლიცენზია გაიცა „თბილისის ბიზნესისა და მარკეტინგის ინსტიტუტზე“ 1991 წლის 10 ივლისს (ლიცენზიის №01-17-02/1433)³, რომლითაც აღნიშნულმა ინსტიტუტმა მიიღო უფლება განეხორციელებინა უმაღლესი საგანმანათლებლო საქმიანობა. მოცემული პერიოდისა და მოყოლებული, საგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილების გათვალისწინებით, პირველად მოექცნენ ერთსა და იმავე სამართლებრივ რეჟიმში სახელმწიფო და კერძო საგანმანათლებლო დაწესებულებები, რაც უდავოდ წინგადადგმული ნაბიჯი იყო რო-

1 პარლამენტის უწყებანი, №33, 31 ივლისი, 1997, გვ. 58.
https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=31756&publication=0&lang=ge;

2 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, №20(27), 09.06.1999წ; მუხ.92; https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=11656

3 საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს უწყებრივი სალიცენზიო რეგსტრი (სსიპ „განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის“ არქივი).

გორც ქვეყნის დემოკრატიული რეფორმების, ისე ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივის გზაზე. სამწუხაროდ, ხსენებული საკანონმდებლო რეგულაცია მოქმედებდა მხოლოდ 1999 წლის 01 ივლისამდე და ამ პერიოდიდან გაუქმებულ იქნა „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 1999 წლის 28 მაისის კანონით. რვა წელი დასჭირდა სახელმწიფოს იმისათვის, რომ კვლავ მისულიყო ანალოგიურ გადაწყვეტილებამდე, ერთგვაროვანი მიდგომა ჰქონოდა სახელმწიფო და კერძო საგანმანათლებლო დაწესებულებებისადმი და მათ მიერ საგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელების უფლების მოპოვება დაეკავშირებინა ლიცენზირების გავლის ერთსა და იმავე სავალდებულო პროცედურასთან. კერძო და საჯარო საგანმანათლებლო დაწესებულებებისათვის საქმიანობის განსახორციელებლად კონკურენციის თანაბარი პირობები გათვალისწინებულ იქნა „საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებების საქმიანობის ლიცენზირების შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 10 მარტის კანონით⁴ და „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 24 ივნისის კანონით. საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 30 აპრილის №281 ბრძანებულებით დამტკიცებული „საქართველოს განათლების სამინისტროს დებულების“⁵ მე-2 მუხლის მე-15 პუნქტისა და საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 21 მაისის №37 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დებულების“⁶ მე-4 მუხლის მე-10 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის ნორმებით შენარჩუნებულ იქნა განათლების (მოგვიანებით - განათლებისა და მეცნიერების) სამინისტროს უფლებამოსილება როგორც კერძო, ისე სახელმწიფო საგანმანათლებლო დაწესებულებების ლიცენზირების თვალსაზრისით. კერძოდ, ამ ნორმების თანახმად სამინისტრო შესაბამის ლიცენზიას აძლევდა სააღმზრდელო და იმ საგანმანათლებლო დაწესებულებებს, რომლებიც ახორციელებდნენ „უმაღლეს, უმაღლესის შემდგომ და სამხედრო პროფესიულ საგანმანათლებლო პროგრამებს“.

„განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის 57-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტით დადგინდა ამ კან-

4 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №11, 29.03.2005წ., მუხ. 72. https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=29068&publication=0

5 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებების და განკარგულებების კრებული, №8, 30.04.1998წ.; https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1237768&publication=4#

6 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №54, 25.05.2004წ.; https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=12262&publication=0#

ონის ამოქმედებიდან ერთი წლის განმავლობაში საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებათა ლიცენზირების დებულების შემუშავება და დამტკიცება. ასევე გადაწყდა, ლიცენზირებულ საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ხელახალი ლიცენზირების პროცესის განხორციელება (მუხლი 58.1) ამ კანონის შესაბამისად ლიცენზირების დებულების დამტკიცებიდან ორი წლის განმავლობაში.

საკანონმდებლო ნორმის მოთხოვნიდან გამომდინარე, საქართველოს განათლების მინისტრის 1998 წლის 25 ივნისის №414 ბრძანებით დამტკიცებულ იქნა „საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებების ლიცენზირების დებულება“⁷, რომლითაც ასევე დადასტურებულ იქნა, რომ „ლიცენზია წარმოადგენს დოკუმენტს საგანმანათლებლო (სააღმზრდელო) საქმიანობის დაწყების უფლების მიღების შესახებ“ (მუხლი 1.2). მოცემული დებულების პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი პირდაპირ შეიცავდა უმნიშვნელოვანეს ნორმას, რომლის თანახმადაც, საგანმანათლებლო/სააღმზრდელო საქმიანობის ლიცენზია გაიცემოდა როგორც საჯარო სამართლის იურიდიულ პირზე, ისე „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით“ და „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით რეგისტრირებულ იურიდიულ პირზე.

საგულისხმოა ის გარემოებაც, რომ მოცემული დებულებით განისაზღვრა ლიცენზირებისათვის საჭირო საბუთების დეტალური ჩამონათვალი, რომლითაც დაკონკრეტდა ლიცენზირებადი საქმიანობის განსახორციელებლად როგორც კერძო, ისე საჯარო სამართლის სუბიექტების მიერ დასაკმაყოფილებელი ცალკეული სალიცენზიო პირობები და მათი ფარგლები. დებულების მე-7 მუხლით გათვალისწინებულ იქნა „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებამდე ლიცენზირებული ყველა საგანმანათლებლო დაწესებულების ხელახალი ლიცენზირების ჩატარება 2000 წლამდე, განათლების სამინისტროს მიერ დადგენილი გრაფიკის მიხედვით.

საქართველოს განათლების მინისტრის 1998 წლის 25 ივნისის №414 ბრძანებით დამტკიცებული „საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებების ლიცენზირების დებულების“ გაუქმება უკავშირდებოდა „სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზირების შესახებ“ საქართველოს 1999 წლის 14 მაისის კანონის მიღებას (ამოქმედდა 1999 წლის 01 ივლისს), რომლის მე-18 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტების თანახმად, ამ კანონით განსაზღვრული, ლიცენზირებას დაქვემდებარე-

7 საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს არქივი (რეგისტრირებულია საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში 1998 წლის 01 ივლისს, რეგისტრაციის №190.012.003.302).

ბული სამეწარმეო საქმიანობის განმახორციელებელი პირები, რომელთაც ლიცენზია მიღებული ჰქონდათ ამ კანონის ამოქმედებამდე, ვალდებული იყვნენ კანონის ამოქმედებიდან 6 თვის ვადაში წერილობით მიემართათ ლიცენზიის გამცემი ორგანოსათვის ლიცენზიის სალიცენზიო რეესტრში რეგისტრაციისათვის. აღნიშნული მოთხოვნის შეუსრულებლობის შემთხვევაში კანონის ამოქმედებამდე მიღებული ლიცენზიები ჩაითვლებოდა გაუქმებულად.

შესაბამისად, რეგულირების მიღმა აღმოჩნდნენ სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საგანმანათლებლო დაწესებულებები, რომელთაც „საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებების საქმიანობის ლიცენზირების შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 10 მარტის კანონისა და „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 24 ივნისის კანონის ამოქმედებამდე არ მოეთხოვებოდათ სალიცენზიო პირობების დაკმაყოფილება.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №8, 31 ივლისი, 1997, გვ. 58;
2. „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 1999 წლის 28 მაისის კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე I, №1(27), 09.06.1999წ; მუხ.92;
3. „საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებების საქმიანობის ლიცენზირების შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 10 მარტის კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №1, 29.03.2005წ, მუხ. 72;
4. საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 30 აპრილის №281 ბრძანებულებით დამტკიცებული „საქართველოს განათლების სამინისტროს დებულება“, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებების და განკარგულებების კრებული, №30.04.1998წ.;
5. საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 21 მაისი №37 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დებულება“, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებების და განკარგულებების კრებული, №8, 30.04.1998წ.;
6. საქართველოს განათლების მინისტრის 1998 წლის 25 ივნისის №414 ბრძანებით დამტკიცებული „საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებების ლიცენზირების დებულება“, რეგისტრირებულია საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში 1998 წლის 01 ივლისს, რეგისტრაციის №190.012.003.302;
7. „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 24 ივნისის კანონი (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №40, 18.07.2005წ., მუხ. 264.