

**ქართო სამართლის იურიდიული პირების მიერ საგანმანათლებლო
საქმიანოების განხორციელების სახელმწიფო რეგულირების მექანიზმის
რეგულირების ასპექტები საქართველოში**

ნუგზარ სიჭინავა, სტუ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

ქართო 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 ქართო სამართლის სუბიექტების მიერ რეალიზაციის რეგულირების სამართლებრივი ასპექტები და ამ პროცესში დაგროვებული გამოცდილება. 1991 წლის 10 ივლისიდან მოყოლებული, როდესაც გაცემულ იქნა საგანმანათლებლო საქმიანობის სფეროში პირველი ლიცენზია, ქართო 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 ფორმირების წინაპირობების და ქართო პირების მიერ განათლების სფეროში მოგების მიღებაზე ორიენტირებული საქმიანობის განხორციელებისათვის რეალური სამართლებრივი საფუძვლების შექმნის წარმოჩენა, ასევე რეგულირების თავდაპირველი მექანიზმის დახასიათება.

საკვანძო სიტყვები: ლიცენზირება; განათლება; უმაღლესი განათლება; რეგულირებადი საქმიანობის განხორციელება.

Aspects of Establishing State Regulatory Mechanism for Delivery of Educational Activities by Legal Entities of Private Law in Georgia

Nugzar Sichinava

Summary

Against the backdrop of the ongoing reforms in Georgia the issue of state regulation (public law limitations) of the activities of educational institutions that are private legal entities is of crucial importance, given the continuous changes in legal acts that govern entrepreneurial activities.

The educational activity per se represents such organized activity that refers to unlimited number of individuals and implies particularly important state or public interests. Moreover, legal aspects of regulation of the above activities delivered by private legal entities and the experience accumulated throughout the process are of particular interest. From July 10, 1991, when the first license was issued in the sphere of education, many changes have been introduced in the process of state regulation of educational activities of legal entities of private law; several progressive ideas have been forgotten for a long time or failed to be implemented due to harsh socio-economic conditions in the country.

The proposed paper aims at shedding light on preconditions for shaping a state regulatory mechanism for educational activities and the actual legal basis for commercial activities of private legal entities in the sphere of education, as well as describing the initial mechanism of regulation.

Keywords: Licensing; education; higher education; performing regulated activities.

ქართო 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 ივნისის საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ფასიანი სწავლების თაობაზე ცვლილების განხორციელება და საქართველოს რესპუბლიკაში ფასიანი სასწავლებლების შესახებ დებულების დამტკიცება. აღნიშნულ კანონმდებლობით საქმიანობას წინ უძ-

ლოდა ფასიანი სწავლების შემოღებისა და კერძო პირთა (საზოგადოებრივი გაერთიანებები, მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფები) მიერ საგანმანათლებლო დაწესებულებების დაარსების შესაძლებლობის თაობაზე ინიციატივების განხილვა სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან. მაგალითად, საზოგადოებრივმა გაერთიანებამ – საქართველოს ეკონომიკური აღორძინების კავშირმა 1990 წლის 20 აგვისტოს №10 წერილით [6; გვ. 1-2] მიმართა საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს „ექსპერიმენტის სახით უმაღლესი კომერციული სასწავლებლის შექმნის“ შესახებ. აღნიშნული კორესპონდენციით, ინიციატორმა სურვილი გამოთქვა საქართველოს ეკონომიკური აღორძინების კავშირთან „ექსპერიმენტის წესით“ შექმნილიყო თვითდაფინანსებაზე მყოფი უმაღლესი კომერციული სასწავლებელი (ბიზნესის ინსტიტუტი) ფასიანი სწავლებით. ავტორთა განმარტებით, მსგავსი ღონისძიების განხორციელება საჭირო გახდა „საბაზრო ეკონომიკაზე სახალხო მეურნეობის ფართოდ გადასვლის შედეგად კვალიფიციურ სპეციალისტებზე თანდათანობით მზარდი მოთხოვნების“ გამო, აგრეთვე იმ გარემოებით, რომ „სწავლების მოძველებული პრინციპებითა და მეთოდებით მომზადებული სპეციალისტების დონე ვერ აკმაყოფილებს რადიკალური რეფორმებით გამოწვეულ გაზრდილ მოთხოვნებს“. ამავე წერილით აღნიშნულ მინისტრთა საბჭოს წარედგინა საქართველოს ეკონომიკური აღორძინების კავშირის გამგეობის სხდომაზე (ოქმი №5, 18.08.1990წ.) მოწონებული აღნიშნული სასწავლებლის წესდების პროექტი და ეთხოვა ნებადართვა, რათა სასწავლებელს ფუნქციონირება დაეწყოს იმავე წლის 15 ოქტომბრიდან. წერილის ავტორმა აიღო ვალდებულება სასწავლებლის ფუნქციონირებისათვის ნორმალური პირობების შესაქმნელად და სათანადო კადრებით დასაკომპლექტებლად.

კომერციული სასწავლებლის გახსნას დაეთანხმა საქართველოს სსრ ფინანსთა სამინისტრო [7; გვ. 1], სასწავლებლის სამეურნეო ანგარიშზე არსებობის პირობით, ასევე თანხმობა განაცხადა საქართველოს სსრ სახალხო განათლების სამინისტრომ [8; გვ. 1], კონტინგენტის რაოდენობისა და მისი გარკვეული ფორმით შერჩევის მექანიზმის სასწავლებლის წესდებაში განსაზღვრის პირობით. უმაღლესი კომერციული სასწავლებლის წესდებასთან დაკავშირებით მხოლოდ რამდენიმე შენიშვნის გამოთქმით შემოიფარგლა საქართველოს სსრ იუსტიციის სამინისტრო [9; გვ. 1]. საყურადღებოა საქართველოს სსრ საგეგმო კომიტეტის პოზიცია [10; გვ. 1], კომერციული უმაღლესი სასწავლებლის დაარსების შეუძლებლობისა და მიზანშეუწონლობის თაობაზე, მოცემული საკითხის გადასაწყვეტად არსებითი მნიშვნელობის მქონე შემდეგი გარემოებების მითითებით:

- კომერციული უმაღლესი სასწავლებლის დაარსებისა და მისი საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა;
- რესპუბლიკაში სახალხო მეურნეობის სპეციალისტთა კადრების ჭარბად მომზადებით, სპეციალ-

ისტთა შრომით დასაქმებაში გამოწვეული სირთულეებიდან გამომდინარე, უმაღლესი სასწავლებლის შექმნის მიზანშეუწონლობა.

კომერციული საგანმანათლებლო დაწესებულებების დაარსებისა და მათი საქმიანობის განხორციელების პირობების განსაზღვრის თაობაზე კანონმდებლობის ფორმირება შესაძლებელი გახდა საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის აფხაზეთის ასსრ-ში და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით და 1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით.

კომერციული საგანმანათლებლო დაწესებულების დასაარსებლად და ფასიანი სწავლების შემოღებისათვის აუცილებელი იყო ამ უფლებამოსილების განსაზღვრა იმჟამად მოქმედ „საქართველოს რესპუბლიკის დროებით ძირითად კანონში“ [1; გვ. 3] – საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში. შესაბამისად, „საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონით [2. გვ. 1] განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, დაშვებულ იქნა „ყველა სახეობის ფასიანი სწავლება“. კერძოდ, კონსტიტუციის 38-ე მუხლის მეორე ნაწილით განისაზღვრა, რომ საქართველოს რესპუბლიკის მოქალაქეთა შრომის უფლებას, მათ შორის უფლებას – აირჩიონ პროფესია, საქმიანობისა და სამუშაოს სახეობა მოწოდების, უნარის, პროფესიული მომზადების, განათლების შესაბამისად და საზოგადოებრივ მოთხოვნილებათა გათვალისწინებით, „უზრუნველყოფს მეურნეობის სისტემა, საწარმოო ძალების ზრდა, უფასო და ფასიანი პროფესიული სწავლება, შრომითი კვალიფიკაციის ამაღლება და ახალ სპეციალობათა სწავლება პროფესიული ორიენტაციისა და შრომითი მოწყობის სისტემათა განვითარება“. ამავე კანონით ცვლილება შევიდა კონსტიტუციის 43-ე მუხლში, რომელიც ითვალისწინებდა საქართველოს რესპუბლიკის მოქალაქეთა განათლების უფლებას და კონსტიტუციის 43-ე მუხლის მეორე ნაწილში, განხორციელებული ცვლილების შედეგად, გარანტირებულ იქნა ფასიანი სწავლების უფლება, კერძოდ, განისაზღვრა, რომ განათლების უფლებას „უზრუნველყოფს ყველა სახეობის ფასიანი და უფასო სწავლება, ახალგაზრდობის საყოველთაო-სავალდებულო საშუალო განათლების ფართოდ განვითარება ცხოვრებასა და წარმოებასთან სწავლების კავშირის საფუძველზე; დაუსწრებელი და საღამოს სწავლების განვითარება; მოსწავლეებისა და სტუდენტებისათვის სახელმწიფო სტიპენდიებისა და შეღავათების მიცემა; სკოლაში დედაენაზე სწავლების შესაძლებლობა“.

მიუხედავად კერძო სამართლის სუბიექტების დაარსების, საქმიანობის განხორციელების, ზოგადი უფლებამოსილების, ორგანიზაციული მართვის, ლიკვიდაციის, სამართლებრივ ურთიერთობებში მათი ადგილის განსაზღვრისა და სხვა მსგავსი საკითხების

მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების არარსებობისა, მოცემული ცვლილებების განხორციელებით შეიქმნა რეალური სამართლებრივი საფუძველი კერძო პირების მიერ განათლების სფეროში მოგების მიღებაზე ორიენტირებული საქმიანობის განხორციელებისათვის.

იურიდიული და ფიზიკური პირების მიერ ფასიანი სასწავლებლების დაარსების, სასწავლებლის წესდებისა და მხარეთა შორის გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე სწავლების განხორციელების, აგრეთვე კურსდამთავრებულზე სახელმწიფოს მიერ აღიარებული სათანადო კვალიფიკაციის დამადასტურებელი დოკუმენტის გაცემის უფლებამოსილება განმტკიცებულ იქნა საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს 1991 წლის 14 ივნისის დადგენილებით დამტკიცებული „დებულებით საქართველოს რესპუბლიკაში ფასიანი სასწავლებლების შესახებ“ [2; გვ. 1]. აღნიშნული დებულების პირველი და მე-2 პუნქტებით იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს ნება დაერთოთ დაეარსებინათ ფასიანი სასწავლებლები სახელმწიფოს მიერ აღიარებული სათანადო კვალიფიკაციის დამადასტურებელი მოწმობის (დიპლომი, ატესტატი) გაცემის უფლებით. ამასთან, დაუშვებლად იქნა ცნობილი სახელმწიფო ბიუჯეტზე მყოფ სასწავლებელში ფასიანი სწავლების შემოღება. აღნიშნული ნორმა კიდევ ერთხელ უთითებს იმ გარემოებაზე, რომ მოცემული დებულებით საქართველოში პირველად იქნა დაშვებულ კერძო კაპიტალის საფუძველზე განათლების სფეროში სამეწარმეო საქმიანობის უშუალო განხორციელების შესაძლებლობა და ამ მიზნით კერძო საგანმანათლებლო დაწესებულების დაარსება.

აღნიშნული დებულების მე-3 პუნქტის თანახმად, ფასიანი სასწავლებლის რეგისტრაციაში გატარებისათვის დადგინდა შესაბამისი ლიცენზიის მიღების ვალდებულება, რომლის გამცემ ორგანოდ განისაზღვრა საქართველოს რესპუბლიკის განათლების სამინისტრო. დებულების მე-4 და მე-5 პუნქტებით დადგინდა ლიცენზიის მიღების წინაპირობები და ფასიანი სასწავლებლების ვალდებულება ლიცენზიის მისაღებად ფასიანი სასწავლებლის სასწავლო გეგმის, პროგრამის, პედაგოგიური პერსონალის და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის შესაბამისობა სახელმწიფოს მიერ დადგენილ მოთხოვნებთან. ამასთან, ფასიანი სასწავლებელი უფლებამოსილი იყო:

- შეედგინა სასწავლო გეგმა და პროგრამა;
- დაემყარებინა საქმიანი ურთიერთობა ნებისმიერ იურიდიულ და ფიზიკურ პირთან, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე საზღვარგარეთ;
- შეექმნა დამხმარე სამეურნეო, სასწავლო თუ სამეცნიერო ქვედანაყოფები;
- დაენესებინა პედაგოგიური და დამხმარე პერსონალისათვის ხელფასის ოდენობა ინდივიდუალური ხელშეკრულების საფუძველზე;
- განესაზღვრა სასწავლებელში მსმენელთა მიღების წესები, სწავლებისათვის შესატანი თანხის ოდენობა და მისი შეტანის პირობები;

- საგამოცდო კომისიის წარმატებით გავლის შემთხვევაში კურსდამთავრებულისათვის მიენიჭებინა სათანადო კვალიფიკაცია და გაეცა შესაბამისი მოწმობა.

დებულებით დადგინდა, რომ ფასიანი სასწავლებლის მსმენელებთან ურთიერთობა განისაზღვრებოდა სასწავლებლის წესდებითა და მსმენელებთან ან მათ წარმომადგენლებთან დადებული ხელშეკრულებით. ამასთან, ფასიანი სასწავლებლის მსმენელები და თანამშრომლები სარგებლობდნენ სახელმწიფო სასწავლებლისათვის დადგენილი ყველა შეღავათით. ფასიანი სასწავლებლისათვის დაწესდა შეზღუდვა, კერძოდ, დაუშვებლად იქნა ცნობილი სწავლების დაუსწრებელი ფორმა (დებულების მე-6 პუნქტი).

ლიცენზიის საფუძველზე საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობას ხელი შეუწყო 1991 წლის პირველი ოქტომბრიდან „სამეწარმეო საქმიანობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის 1991 წლის 25 ივლისის კანონის [5] ამოქმედებამ. ამ კანონის მე-8 მუხლით გათვალისწინებულ იქნა სამეწარმეო საქმიანობის შეზღუდვა. კერძოდ, განისაზღვრა, რომ ისეთი საქმიანობის განხორციელება, როგორცაა მაგალითად, სასწავლო დაწესებულებების შექმნა, აკრძალულია „საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის, მის მიერ უფლებამოსილი ორგანოს სპეციალური ნებართვის გარეშე“.

ამ კანონის 24-ე მუხლის თანახმად, საწარმოს შექმნა განხორციელებისა ნებისმიერი სამეურნეო საქმიანობა, რომელიც არ იყო შეზღუდული ამ ან სხვა კანონით, საწარმოს წესდებით, მისი შექმნის შესახებ ხელშეკრულებით, რომელიმე სხვა დამფუძნებელი დოკუმენტით, ან არ იყო აკრძალული სხვა წესით. ზოგიერთი სახის სამეურნეო საქმიანობას, რომელთა ნუსხასაც განსაზღვრავდა საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობა, საწარმო შეიძლება ეწოდოს მხოლოდ სპეციალური ნებართვის (ლიცენზიის) მიღების შემთხვევაში. ლიცენზიის მიღების წესს ადგენდა საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობა. საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე სხვა სახელმწიფოთა ფიზიკურ, იურიდიულ პირთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ნებისმიერი სამეურნეო საქმიანობისათვის აუცილებელი იყო საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის ნებართვა.

„სამეწარმეო საქმიანობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონის 37-ე მუხლი განსაზღვრავდა საწარმოს სახელმწიფო რეგისტრაციას. კერძოდ, „საწარმო დაფუძნებულად ითვლება მისი სახელმწიფო რეგისტრაციის დღიდან. არარეგისტრირებული საწარმოს საქმიანობა აკრძალულია“. საწარმოს სახელმწიფო რეგისტრაციას საწარმოს ადგილმდებარეობის მიხედვით ახორციელებდნენ რაიონის და ქალაქის მმართველობის ორგანოები, ხოლო რაიონული დაყოფის მქონე ქალაქებში - მმართველობის რაიონული ორგანოები. იმ შემთხვევაში, თუ საწარმო იქმნებოდა სახელმწიფო სახსრებით, აგრეთვე საზღვარგარეთის ქვეყნების ფიზიკური და იურიდიული პირების, საერთაშორისო ორ-

განიზაციების მონაწილეობით, მის რეგისტრაციას ახდენდა საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის მიერ უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო.

მიუხედავად იმ გარემოებისა, რომ საქართველოს რესპუბლიკაში ფასიანი სასწავლებლების შესახებ დებულება ადგენდა კერძო საგანმანათლებლო დაწესებულების ლიცენზირებისათვის ზოგად მოთხოვნებს, იგი უდავოდ წარმოადგენს ფასიანი სასწავლებლების საქმიანობის სახელმწიფო მხრიდან რეგულირების ერთ-ერთ უპირველეს დოკუმენტს საქართველოში. აღნიშნულმა აქტმა, „სამეწარმეო საქმიანობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონთან ერთად მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა საგანმანათლებლო საქმიანობის სახელმწიფოს მხრიდან ლიცენზირების საფუძველზე რეგულირების მექანიზმის შექმნაში.

საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო;

11. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს უწყებრივი სალიცენზიო რესტრი (სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის არქივი).

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი) 1991 წ. (1991 წლის მარტის თვის მდგომარეობა). თბილისი, 1991 წ. გვ. 54;

2. „საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი, გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1991 წლის 21 ივნისი, №20(140);

3. 1991 წლის 31 ივლისის „საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი (გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1991 წლის 31 ივლისი, №49 (169);

4. საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს 1991 წლის 14 ივნისის დადგენილებით დამტკიცებული „დებულება საქართველოს რესპუბლიკაში ფასიანი სასწავლებლების შესახებ“ (საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს უწყებები, 1991 წ., № მუხ. 441);

5. 1991 წლის 25 ივლისის მიღებული „სამეწარმეო საქმიანობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი (გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1991 წლის 01 აგვისტო, №50 (170);

6. საქართველოს ეკონომიკური აღორძინების კავშირის 1990 წლის 20 აგვისტოს №10 კორესპონდენცია, 2 გვ.;

7. საქართველოს სსრ ფინანსთა სამინისტროს 1990 წლის 24 სექტემბრის №5-1/02 წერილი, ადრესატი – საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო;

8. საქართველოს სსრ სახალხო განათლების სამინისტროს 1990 წლის 26 სექტემბრის №1-13-08/3124 წერილი, ადრესატი – საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო;

9. საქართველოს სსრ იუსტიციის სამინისტროს 1990 წლის 21 სექტემბრის №12-11/554 წერილი, ადრესატი – საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო;

10. საქართველოს სსრ საგეგმო კომიტეტის 1990 წლის 24 სექტემბრის №12-12/47 წერილი, ადრესატი –