ნორმატიული ბუნების ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები განათლების სამართალში

თამთა თავართქილაძე

შესავალი

სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო მმართველობა ადმინისტრაციული ორგანოების ხელშია. მიკუთვნებულ უფლებამოსილებას ისინი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემის გზით ახორციელებენ. ვინაიდან განათლების სფეროს მოწესრიგება სახელმწიფოს ფუნქციებში შედის, სამართლიანია უმაღლესი საგანმანთლებლო დაწესებულებები ადმინისტრაციულ ორგანოებად მივიჩნიოთ.

სტატიის მთავარი მიზანი სწორედ რომ განათლების სფეროში არსებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოებისა და მათ მიერ გამოცემული აქტების გააზრება და იმ სისტემური პრობლემების გაანალიზებაა, რომლებიც სამწუხაროდ ისეთი მნიშვნელოვანი აქტებითაა დაკანონებული, როგორიცაა ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონი. სტატიაში არის გამოკვეთილი მთავარი კითხვა, მიიჩნევა თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოდ მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება, რომლის ფუნქციონირება შებოჭილია ავტორიზაციისა[1] და აკრედიტაციის[2] დებულების ნორმებით და აქვს თუ არა ასეთ დაწესებულებას ნორ-

[1] საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 1 ოქტომბრის N99/ნ ბრძანება „საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის დებულებისა და საფასურის დამტკიცების შესახებ“, მე-2 მუხლი.

[2] საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 4 მაისის N65/ნ ბრძანება „საგანმანათლებლო დაწესებულებების საგანმანათლებლო პროგრამების აკრედიტაციის დებულებისა და საფასურის დამტკიცების შესახებ“, მე-2 მუხლი.

მატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის როგორც შესაძლებლობა, ასევე საჭიროება.

კვლევა დაეფუძნა ქართულ მიდგომებსა და იმ ტენდენციებს, რაც დამკვიდრებულია ქართულ პრაქტიკაში.

1. „სახელმწიფოს გაქცევა კერძო სამართალში"

იურიდიულ ლიტერატურაში ხშირად არის კამათი, არსებობდეს თუ არა ზღვარი კერძო და საჯარო სამართალს შორის, ვინაიდან ადმინისტრაციული ორგანოები ხშირ შემთხვევაში მონაწილეობენ კერძო სამართლებრივ ურთიერთობებში და ხშირად სამართლებრივი ურთიერთობების მოწესრიგება ხდება როგორც კერძო, ასევე საჯარო სამართლის ნორმებით. ქართული კანონმდებლობა, როგორც კონტინენტური ევროპის სამართლის ოჯახის წევრი, იცნობს მის დაყოფას კერძო და საჯარო სამართლად. საჯარო სამართალი სახელმწიფოს სპეციალური სამართალია, რომლის მთავარი ამოცანაა „სახელმწიფო უფლებამოსილებათა დადგენა და მის სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევა". რაც შეეხება კერძო სამართალს, იგი „ემყარება კერძო პირთა ავტონომიის პრინციპს და ადგენს მათ შორის თანასწორუფლებიანობის საფუძველზე წარმოშობილ სამართლებრივი ურთიერთობების მომწესრიგებელ ნორმებს და არსებული ან პოტენციური ინტერესთა კონფლიქტის აღმოფხვრის სამართლებრივ საშუალებებს". ხშირ შემთხვევაში საჯარო მმართველობის პირობებში სახელმწიფო იყენებს კერძო სამართალს, რაც ნიშნავს, რომ უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში, საჯარო-სამართლებრივი ბოჭვის ფარგლებში ხდება კერძოსამართლებრივი ინსტიტუტების გამოყენება, რაც არ უნდა იქნეს გაგებული, როგორც სახელმწიფოს გაქცევა კერძო სამართალში, ვინაიდან მმართველობის განხორციელებას კერძო სამართლისა და კერძო სამართლებრივი ფორმების გამოყენებით აქვს ჩარჩოები და მათ მიერ განხორციელებული ქმედებები კონტროლდება სახელმწიფოს მხრიდან, რაც ხელს არ უშლის კერძო სამართლის სუბიექტების მხრიდან საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებას.

როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, არსებობს სამართლის დარგები, სადაც სახელმწიფო საქმიანობაში იყენებს, როგორც

საჯარო, ასევე კერძო სამართალს და მის სუბიექტებს, ასეთია განათლების სამართალი. სახელმწიფო ახდენს განათლების სფეროს ადმინისტრირებას, რითაც იგი ახორციელებს საჯარო უფლებამოსილებას და ამას აკეთებს, როგორც საჯარო, ისე კერძო დაწესებულებების მიერ. სახელმწიფოს მიერ უმაღლესი განათლების სფეროს მოწესრიგება ისე არის ფუნქციურად გადანაწილებული, რომ უმაღლეს სასწავლებლებს ანიჭებს ავტონომიას. უმაღლესი სასწავლებლების ავტონომიის დონე განსხვავებულია დაწესებულებების სახის მიხედვით, შედარებით ნაკლები ავტონომიით სარგებლობენ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სახლმწიფოს მიერ დაფუძნებული არაკომერციული იურიდიული პირები, ხოლო დიდი დოზით ავტონომიურობა ახასიათებთ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს. უმაღლესი განათლების შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით მათზე არ ვრცელდება კანონის მე-4 თავი, სადაც გათვალისწინებულია როგორი უნდა იყოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტრუქტურა, რა პრინციპებით უნდა იმართებოდეს დაწესებულება, წარმომადგენლობით და აკადემიური საბჭოს არჩევისა და მართვის პრინციპები, რექტორის, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის უფლებამოსილებების ფარგლები და ა.შ.. კერძო სამართლის იურიდიულ პირებზე ასევე არ ვრცელდება კანონის მე-5 თავი, რომელიც ეხება დაწესებულების პერსონალის ფუნქცია-მოვალეობებს და მე-14 თავი, სადაც საუბარია სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ქონებასა და ნორმატიული აქტების შესრულების კონტროლზე. უმაღლესი განათლების შესახებ კანონის მე-5 თავში გამონაკლისს წარმოადგენს 32-ე და 35-ე მუხლები, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების პერსონალის და აკადემიურ თანამდებობაზე არჩევისა და დანიშვნის პირობები, რომელიც ვრცელდება კერძო სამართლის იურიდიულ პირებზეც.

იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების თანახმად, „სხვადასხვა ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ფორმით დაფუძნებული უნივერსიტეტებისათვის უფლებამოსილებების კანონით არაერთგვაროვანი რაგლამენტაცია“, რაც გამოიხატება კერძო უნივერსიტეტების ნაკლები შეზღუდვების პირობებში ფუნქციონირებაში, ქმნის ავტონომიის განსხვავებულ დონეს, რაც

მიიჩნევა ერთგვარ პრობლემად, ვინაიდან თავისუფალი კონკურენციის პირობებში იგი ერთგვარი ბარიერის შემქმნელი იქნება.

2. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები განათლების სამართალში

საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულია განათლების მიღებისა და მისი ფორმის არჩევის უფლება. განათლების მიღების უფლება გარანტირებულია საერთაშორისო პაქტით ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ, სადაც აღიარებულია თითოეული ადამიანის განათლების მიღების უფლება, ვინაიდან განათლების მიღებით თითოეულ ადამიანს მიეცეს საშუალება თავისუფალ საზოგადოებაში ქმედითი მონაწილეობის მიღების[3]. განათლებას, როგორც საჯარო უფლებამოსილებას, ახორციელებენ ადმინისტრაციული ორგანოები თავის უფლებამოსილების ფარგლებში, რომლის პოლიტიკის განმსაზღვრელი არის საქართველოს მთავრობა[4].

სახელმწიფო უზრუნველყოფს სამი საფეხურის განათლების მიღების შესაძლებლობას: ზოგადი განათლება, რომელიც მოიცავს სკოლამდელ განათლებასაც, პროფესიული განათლება და უმაღლესი განათლება. კონსტიტუციით გარანტირებულია ზოგადი განათლების უფასოდ მიღების შესაძლებლობა. ასევე კანონმდებლობის შესაბამისად უზრუნველყოფილია პროფესიული და უმაღლესი განათლების მიღების შესაძლებლობა. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები არიან „უმაღლესი საგანმანათლებლო პროგრამის განმახორციელებელი სასწავლო ან სასწავლო სამეცნიერო კვლევითი დაწესებულება“. ისინი წარმოადგენენ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომლებიც საჯარო მმართველობის განხორციელების გზით აწესრიგებენ ცალკეულ სფეროებს, როგორიცაა განათლების სფერო[5], რომელიც იძლევა უმაღლეს განათლებას, უმაღლესი განათლება კი ზოგადი გა-

[3] „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ“ საერთაშორისო პაქტი მე-13 მუხლი.

[4] საქართველოს კანონი „უმაღლესი განათლების შესახებ“, მე-6 მუხლი, „ა“ ქვეპუნქტი.

[5] ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუასა და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 67.

ნათლების შემდგომი საფეხურია, რომელიც შესაბამის კომპეტენციას გამოიმუშავებს და გასცემს შესაბამისი განათლების მიღების დამადასტურებელ დოკუმენტს[6].

განათლების მიღების მისამართით ინტერესი კოლონიური პერიოდის მასაჩუსეტში განვითარდა, როცა 1642 წელს მიღებულ იქნა ბრძანება, რომ ყველა ბავშვს უნდა ესწავლა კითხვა.[7] საქართველოში განათლების მიღებისა და უმაღლესი საგანამანათლებლო დაწესებულების არსებობის აუცილებლობა ჯერ კიდევ 1799 წელს დაინახეს. ამ წლებიდან საქართველოში მოხდა უმაღლესი სასწავლებლების დიფერენცირება, თუმცა განსხვავებით დღევანდელი დაყოფის სისტემისგან (საჯარო და კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები) ძველად არსებობდა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები, სადაც დიდგვაროვნები სწავლობდნენ და სასწავლებლები, რომელსაც ივანე ჯავახიშვილი მდაბალ სასწავლებლებს უწოდებდა, არა იმიტომ, რომ იქ განათლება ცუდად მიიღებოდა არამედ იმიტომ, რომ იქ ვაჭრებისა და გლეხების შვილები სწავლობდნენ და ძირითადად დუქნებსა და სახლებში იყო გახსნილი.[8]

საქართველოში განათლების უფლება დაცულია საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით. ზოგადად განათლების სამართალი ერთგვარი ნაქსოვი ქსელია, კონსტიტუციური დებულებების, განათლების სამართალში მოქმედი კანონების, რეგულაციების, პოლიტიკის და სხვა, მათი მიზანია ერთმანეთის შევსება[9]. ნაშრომში შევეხებით განათლების უფლების განხორციელებას უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში. უმაღლესი განათლების უფლების დაცვის მნიშვნელოვანი დოკუმენტი არის უმაღლესი განათლების შესახებ საქართველოს კანონი, რომლის მიხედვით განათლების, როგორც საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების უფლებამოსილება მინი-

[6] საქართველოს კანონი უმაღლესი განათლების შესახებ, მე-2 მუხლის „ჰ[15]“ და „ჰ[16]“ ქვეპუნქტები.

[7] Encyclopedia of Education Law, Edited by Ch. J. Russo, SAGE, 2009, 27.

[8] ჯავახიშვილი ივ., მოხსენება ქართული უნივერსიტეტის დაარსების აუცილებლობის შესახებ, თბილისი, 2018, 11.

[9] Imber M., Van Geel T., Education Law, 3rd Ed., New Jersey, 2004, 1.

ჭებული აქვთ, როგორც კერძო, ასევე საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს[10].

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება თავისი არსით წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს. პირველი, მას განათლების გავრცელების გზით აქვს მინიჭებული საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობა. ის საჯარო უფლებამოსილებას ახორციელებს კონსტიტუციით და საკანონმდებლო აქტით – საქართველოს კანონი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების შესახებ.

კანონი უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს ანიჭებს უფლებამოსილებას გამოსცეს თავის საქმიანობის განხორციელებისათვის და განათლების გავრცელების ხელშეწყობის მიზნით შესაბამისი აქტები[11], როგორიცაა: უნივერსიტეტის წესდება, შინაგანაწესი, ეთიკისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის წესები, აკადემიური, დამხმარე და სამეცნიერო პერსონალის სამსახურში მიღების წესები. სამაგისტრო შიდასაუნივერსიტეტო გამოცდების ჩატარების წესები.[12]

აღნიშნული აქტების შემუშავებისა და გამოცემის ვალდებულება აქვს, როგორც საჯარო, ასევე კერძო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს. აღნიშნული აქტები არიან უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ კანონის საფუძველზე გამოცემული აქტები, მისი გამოცემის ვალდებულება მოცემულია საკანონმდებლო აქტში და შესაბამისად საკანონმდებლო აქტის აღსრულებას ემსახურებიან.

აქტები თავისი შინაარსით გათვლილია პირთა ფართო წრეზე, როგორებიც არიან უნივერსიტეტის სტუდენტები, აკადემიური და დამხმარე პერსონალი, ასევე ის კანდიდატები, რომლებსაც აქვთ სურვილი გახდნენ უნივერსიტეტის თანამშრომლები ან სტუდენტები. შესაბამისად წრე ფართოა და არ შემოიფარგლება მხოლოდ კონკრეტული უნივერსიტეტით.

უნივერსიტეტის მიერ გამოცემული აქტები ადგენენ მრავალჯერადი ქცევის ზოგად წესს, შესაბამისად ისინი ექცევიან

---

[10] საქართველოს კანონი „უმაღლესი განათლების შესახებ“, მე-2 მუხლი, 2-ე პუნქტი.

[11] იქვე, მე-10 მუხლის პირველი პუნქტი.

[12] იქვე, „ბ“, „გ“, „ზ“ და „თ“ ქვეპუნქტები და მე-2 მუხლის „ბ“ და „ი“ ქვეპუნქტები.

ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში მოცემულ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დეფინიციის ქვეშ. ერთადერთი, რაც სამართლებრივი კუთხით აქტს ნორმატიული აქტის სტატუსს არ ანიჭებს, არის მისი არგამოქვეყნება ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში. ამის ერთადერთი მიზეზი არსებობს, რომ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს არ აქვთ ნორმატიული აქტების გამოცემის შესაძლებლობა, რომელსაც მკაცრად კრძალავს ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონი. უმაღლეს საგანამანთლებლო დაწესებულებები აღნიშნულ აქტებს გამოსცემენ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით. რაც ეწინააღმდეგება კანონს, ვინაიდან ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონი დაუშვებელად მიიჩნევს ნორმატიული ბუნების აქტის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად გამოცემის შესაძლებლობას.

3. უმაღლესი საგანამანათლებლო დაწესებულების მიერ გამოცემული აქტები

საქართველოში, სულ უფრო იზრდება კერძო უმაღლესი საგანამანათლებლო დაწესებულებების რიცხვი, რომლებიც დაფუძნებულები არიან მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამისად და არიან საგანმანათლებლო ფუნქციის განმახორციელებელები. ვინაიდან ისინი საჯარო უფლებამოსილების სფეროში გვხვდებიან, ისინი მიეკუთვნებიან ადმინისტრაციულ ორგანოებს. კანონით განსაზღვრულია თუ ვინ შეიძლება იყოს მეწარმე სუბიექტი, ესენი არიან: ინდივიდუალური მეწარმე, სოლიდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, კომანდიტური საზოგადოება, სააქციო საზოგადოება და კოოპერატივი. ქართულ რეალობაში კერძო უმაღლესი სასწავლებლების უმრავლესობა დაფუძნებულია შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების ფორმით. ერთ-ერთი ასეთი უნივერსიტეტი ქართულ სივრცეში არის შპს „სულხან-საბა ორბელიანის სასწავლო უნივერსიტეტი“ რომელიც „უმაღლესი საგანამანათლებლო დაწესებულების სტატუსს იძენს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით უმაღლესი საგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელების უფლების

მიღების მომენტიდან“ და ახორციელებს უმაღლესი დაწესებულების პირველ ორ საფეხურს .

სულხან-საბა ორბელიანის სასწავლო უნივერსიტეტის მართვა ხორციელდება საზოგადოების წესდების, უნივერსიტეტის დებულებისა და კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დაცვით. უნივერსიტეტის დებულების მიხედვით, იგი საქმიანობის მომენტში ხელმძღვანელობს საქართველოს კონსტიტუციის, საერთაშორისო ხელშეკრულებებით, საგანმანათლებლო სივრცეში მოქმედი ნორმატიული აქტებით, სამოქალაქო კოდექსით, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით და სხვა.

უმაღლესი განათლების შესახებ კანონის შესაბამისად, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები ვალდებულნი არიან შეიმუშაონ წესდება, რომელიც შესაბამისობაშია აღნიშნულ აქტთან, იგი მიღებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ და წარმოადგენს საკანონმდებლო აქტს. უნივერსიტეტის დებულებას იღებს პარტნიორთა კრება და ვრცელდება უნივერსიტეტში დასაქმებულ პერსონალზე, იმ პირებზე, რომლებმაც მოიპოვეს უნივერსიტეტში სწავლის უფლება, უნივერსიტეტის სტუდენტებზე და იმ პირებზეც, რომელთაც შეუჩერდათ ან შეუწყდათ სტუდენტის სტატუსი. უნივერსიტეტის დებულება თავისი ბუნებით არის ქცევის ზოგადი წესი, რომელიც აბსტრაქტული მოწესრიგებისკენაა მიმართული, ვინაიდან შეუძლებელია განისაზღვროს ის პირები, რომელთაც ეხება აქტი. იგი ადგენს ქცევის ზოგად წესს, რომელიც საერთოა ყველა სუბიექტისთვის, რომელთაც აქვთ ურთიერთობა უნივერსიტეტთან ან მომავალში ექნებათ. უნივერსიტეტის დებულება ითვალისწინებას და განსაზღვრავს უნივერსიტეტის მმართველ სუბიქტებს, მათ ფუნქციებს, უფლებებსა და მოვალეობებს. უნივერსიტეტის დებულება მიღებულია აკადემიური საბჭოს მიერ, რომელიც წარმოადგენს კოლეგიურ ორგანოს და შედგება აკადმიური და ადმინისტრაციული პერსონალისა და სტუდენტებისაგან.

შემდეგი აქტი, რომელსაც იღებს უნივერსიტეტი, არის სასწავლო პროცესის მარეგულირებელი დებულება, რომელიც მიღებულია უნივერისტეტის რექტორის ბრძანებით. სასწავლო პროცესის მარეგულირებელი დებულება შეესაბამება განათლების სფეროში მოქმედ ნორმატიულ აქტებს, იგი შექმნილია და არეგულირებს

„სასწავლო უნივერსიტეტში საგანანმანათლებლო პროგრამების განხორციელებასთან და სასწვლო პროცესის წარმართვასთან, სტუდენტის სტატუსის მოპოვებასთან, შეჩერებასთან, აღდგენასთან, შეწყვეტასთან, მობილობასთან, განათლების აღიარებასთან, სასწავლო პროცესის ორგანიზებასა და მართვასთან დაკავშირებულ და სხვა საკითხებს“ . როდესაც საქმე ეხება ისეთ გარემოებებს, რომელიც გავლენას ახდენს სტუდენტის უფლებებზე, როგორიცაა სტუდენტის სტატუსის მინიჭება, შეჩერება, აღდგენა ან თუნდაც შეწყვეტა უნივერსიტეტის რექტორი ბრძანების გამოცემამდე ხელმძღვანელობს, საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით და სასწავლო პროცესის მარეგულირებელი დებულებით. სტუდენტის სტატუსის მინიჭება ხდება ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩაბარების შემთხვევაში, რომლის შედეგები ეგზავნება უნივერსიტეტს, რის შემდეგაც უნივერსიტეტში მიმდინარეობს პირველადი რეგისტრაცია, უნივერსიტეტის სასწავლო პროცესის მარეგულირებელი დებულებით განსაზღვრული წესით. აბიტურიენტები, რომლებსაც ჯერ კიდევ არ აქვთ სტუდენტის სტატუსი მინიჭებული, უნივერსიტეტში პირველადი რეგისტრაციის გასავლელად წარმოადგენენ იმ დოკუმენტაციას, რომელიც განსაზღვრულია სასწავლო პროცესის მარეგულირებელი დებულებით. შესაბამისად პირები, რომლებსაც სურთ მოიპოვონ სტუდენტის სტატუსი, მოქმედებენ სასწავლო პროცესის მარეგულირებელი დებულების მიხედვით. ზემოთჩამოთვლილი პროცედურების გავლის შემდეგ უნივერსიტეტის რექტორი, ბრძანებით ანიჭებს პირს სტუდენტის სტატუსს.

სახეზე გვაქვს ორი აქტი, რომელსაც იღებს უნივერსიტეტის რექტორი ბრძანების სახით, ერთი არის სასწავლო პროცესის მარეგულირებელი დებულება, რომელიც არის ქცევის ზოგადი წესი და იგი ვრცელდება, არამარტო უნივერსიტეტის აკადემიურ და ადმინისტრაციულ პერსონალზე და სტუდენტებზე, არამედ იმ პირებზეც, რომლებსაც სურთ მიენიჭოთ სტუდენტის სტატუსი და აღნიშნულ უნივერსიტეტში გააგრძელონ სწავლა, შესაბამისად სახეზე გვქვს ნორმატიული ადმინიტრაციული აქტის დეფინიცია, რომ დებულება არის ქცევის ზოგადი წესი და იგი ვრცელდება განუსაზღვრელ პირთა წრეზე. მეორე აქტი, რომელსაც იღებს რექტორი თავისი ბრძანებით, არის ჩარიცხვის შესახებ ბრძანება,

რითაც სტუდენტს ენიჭება სტატუსი, ეს აქტი შესაბამისობაშია განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ნორმატიულ აქტებთან, ასევე უნივერსიტეტის დებულებებთან. მასში მითითებული პირები, განსაზღვრული პირთა წრეა და ანიჭებს მათ უფლებებს და განუსაზღვრავს მათ მოვალეობებს, ვინაიდან ამ აქტით სტატუსის მინიჭების მომენტიდან, პირი ხდება უნივერსიტეტის სტუდენტი, რომელსაც წარმოეშობა უფლება-მოვალეობები: იცნობდნენ უნივრსიტეტში მოქმედ წესებს, როგორიცაა სტუდენტთა ქცევის კოდექსი, ბიბლიოთეკით სარგებლობის წესი და სხვა.

სასწავლო პროცესის მარეგულირებელი დებულება გამოდის ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის ფორმით, ვინაიდან სულხან-საბა ორბელიანის სასწავლო უნივერსიტეტს, რომელიც დაფუძნებულია შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების ფორმით, არ აქვს ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლებამოსილება, მას აქვს მხოლოდ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შესაძლებლობა. შესაბამისად კანონის შეზღუდვებიდან გამომდინარე ნორმატიული ბუნების აქტები გამოდიან ინდივიდუალურ ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტის ფორმით და არღვევენ იგივე კანონის დანაწესს.

4. აქტის გამოსაცემად მინიჭებული უფლებები და შესაძლებლობები

საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ აკონკრეტებს, თუ რომელ ადმინისტრაციულ ორგანოებს აქვთ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლება. კანონის მიხედვით, აქტის გამომცემ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოებად გვევლინებიან, სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმართველობის და გამონაკლის შემთხვევაში საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.[13] კანონის ეს ნორმა წინააღმდეგობაში მოდის ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის კოდექსთან, ვინაიდან კოდექსი ადგენს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები, საჯარო მმართველობას ახორციელებენ სამართლებრივი აქტების გამოცემის გზით, ამ სამართლებრივ აქტებში მოიაზრებიან ნორმატიული და ინდივიდუალურ ადმინისტრაციუ-

[13] იხ., „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი.

ლი-სამართლებრივი აქტები, ხოლო ადმინისტრაციულ ორგანოებში სახელმწიფო და თვითმართველობის ორგანოებთან ერთად საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სხვა პირები.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით ნორმატიული აქტის გამოცემის შესაძლებლობა თანაბრად ენიჭება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს და სხვა პირებს , რომლებიც საჯარო უფლებამოსილების განმხორციელებლად გვევლინებიან.

ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონი ადგენს ერთ-ერთ ძალიან მნიშვნელოვან წესს, რის მიხედვითაც არ უნდა მოხდეს ნორმატიული და ინდივიდულურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ერთმანეთში აღრევა და დაცული უნდა იყოს აქტის შინაარსობრივი მხარე. შესაბამისად დაუშვებელია გამოცემულ იქნას ისეთი სახის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც იქნება ნორმატიული აქტის ბუნების, ანუ მიმართული იქნება განუსაზღვრელ პირთა წრისაკენ და იქნება ქცვის ზოგადი წესი, ან პირიქით გამოიცეს ნორმატიული აქტი, რომელიც იქნება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციული- სამართლებრივი აქტის ბუნების და იქნება მიმართული კონკრეტულ პირთა მიმართ. [14]

მიუხედავად კანონმდებლის მიერ ასეთი მკაცრი გამიჯვნისა, პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როცა ირღვევა ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონი და ადმინისტრაციული ორგანოები იღებენ ერთი სახის აქტებს, რომელსაც არ აქვს მისთვის დამახასიათებელი ბუნება და დარღვეულია აქტის, როგორც მატერიალური ასევე ფორმალური კანონიერება. განსაკუთრებით ასეთი დარღვევები გვხვდება ადგილობრივი თვითმართველობის ორგანოების მხრიდან და გვხვდება განათლების სამართალში, რომელიც სტატიის მთავარ თემას წარმოადგენს. ასეთი აღრევის „ორი მიზეზი არსებობს ან უცოდინრობა ან აქტის რეგისტრაციაში გატარების თავიდან აცილება“[15].

---

[14] იქვე, მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი.

[15] ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 95.

დასკვნა

წინამდებარე სტატიაში მიმოხილული იქნა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ გამოცემულ აქტებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი საკითხები. გამოიკვეთა ქართულ სინამდვილეში დამკვიდრებული არასწორი პრაქტიკა, რომელსაც ხელს უწყობს ისეთი მნიშვნელოვანი აქტი, როგორიცაა „ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონი". აღნიშნული კანონი მკაცრად ადგენს, რომ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს (გარდა საგამონაკლისო წესისა) და სხვა პირებს, რომლებიც თავის უფლებამოსილებას დელეგირების საფუძველზე ახორციელებენ, არ აქვთ შესაძლებლობა გამოსცეს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი[16]. კანონის ეს ჩანაწერი იქნებოდა სრულიად მისაღები, რომ არა უმაღლესი განათლების შესახებ საქართველოს კანონის ის მუხლი, სადაც ნათქვამია, რომ საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა, კანონის შესაბამისად უნდა შეიმუშავონ შინაგანაწესი, ეთიკისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლების წესი[17]. პრაქტიკაში ყველა უნივერსიტეტს შემუშავებული აქვს სტუდენტთა ქცევის კოდექსი და სასწავლო პროცესთან დაკავშირებული დებულებები[18]. დებულებები, არის ქცევის ზოგადი წესი და მიმართულია პირთა განუსაზღვრელი წრისაკენ და მრავალჯერადი გამოყენებისაა. შესაბამისად სახეზე გვაქვს კერძო უმაღლესი საგანამანათლებლო დაწესებულებების მიერ გამოცემული აქტები, რომელიც ნორმატიული შინაარსისაა ვინაიდან ისინი ვრცელდება ნებისმიერ სტუდენტზე, ადმინისტრაციულ თუ აკადემიურ პერსონალზე ასევე ისეთ პირებზე, რომლებიც ჯერ კიდევ არ არიან უნივერსიტეტთან ასოცირებული, მაგალითად ჩაბარების მსურველი პირები, რომლებიც წარმოადგენენ განცხადებას უნივერსიტეტის დებულების შესაბამისად. ამ გარემოებიდან გამომდინარე, გამოიკვეთა შემდეგი პრობლემა, ის, რომ დაწესებულებებს, რომლებსაც არ

---

[16] საქართველოს ორგანული კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ", მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი, მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი.

[17] „უმაღლესი განათლების შესახებ" საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ" ქვეპუნქტი.

[18] <http://sabauni.edu.ge/ge/about-us/regulatory-documents> [07.10.2018], <https://www.ug.edu.ge/page/full/169> [07.10.2018].

აქვთ ნორმატიული აქტის გამოცმის უფლებამოსილება, კანონის დანაწესიდან გამომდინარე, გამოსცემს ნორმატიული შინაარსის აქტს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით, რომელიც ასევე ეწინააღმდეგება ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონს, რომელიც დაუშვებლად მიიჩნევს ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით მიღებას და პირიქით[19].

ნაშრომში ხაზი გაესვა კერძო ფორმით დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ ნორმატიული აქტების გამოცემის საჭიროებას, რათა ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან სრულყოფილად განხორციელდეს კანონით მათთვის მიკუთვნებული უფლება-მოვალეობები, ვინაიდან ადმინისტრაციული ორგანოს მმართველობითი ღონისძიების განხორციელების ორი მთავარ ინსტრუმენტი ინდივიდუალური და ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებია. სტატიაში დასმულ მთავარ კითხვას - არის თუ არა კერძო ფორმით დაფუძნებული დაწესებულება ადმინისტრაციული ორგანო და შეუძლია თუ არა აქტის გამოცემა, სტატიის დასასრულს გაეცა პასუხი: ვინაიდან ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციული ორგანოს დეფინიციაში გვაძლევს შემდეგ ჩანაწერს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო შეიძლება იყოს ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც ახორციელებს საჯარო უფლებამოსილებას,[20] აქედან გამომდინარე, პასუხი ნათელია, რომ კერძო ფორმით დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულ ორგანოდ, რომელსაც აქვს ეს უფლებები დელეგირებული. კერძო უმაღლესი საგანმანთლებლო დაწესებულება ახორციელებს საჯარო უფლებამოსილებას და ეს საჯარო უფლებამოსილება გამოიხატება შესაძლებლობაში მოაწესრიგოს საგანმანათლებლო სფერო და თავის საქმიანობას იგი ახორციელებს უმაღლესი განათლების შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამისად და ემორჩილება განათლების სამინისტროს.

---

[19] საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი.

[20] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.