



Research

უმაღლესი საგანმანათლებლო
დაწესებულებების მართვის
მოდელი და განათლების
ხარისხის განვითარების გარე
მექანიზმები საქართველოში

THE GOVERNANCE MODEL OF
HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS
(HEIs) AND EXTERNAL MECHANISMS
OF EDUCATIONAL QUALITY
DEVELOPMENT IN GEORGIA

უმაღლესი საბანმანათლებლო
დანვსეულებების მართვის მოდელი
და ბანათლების ხარისხის
ბანვითარების გარე მექანიზმები
საქართველოში

THE GOVERNANCE MODEL OF HIGHER
EDUCATION INSTITUTIONS (HEIs) AND
EXTERNAL MECHANISMS OF EDUCATIONAL
QUALITY DEVELOPMENT IN GEORGIA

ავტორი: **რევამ ხოფერია**
რეცენზენტი: **ირინა აბულაძე**

Author: **Revaz Khoperia**
Peer Reviewer: **Irina Abuladze**

ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები	5
Main findings and recommendations	8
I. შესავალი	10
II. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი და განათლების ხარისხის განვითარების მექანიზმები 1997-2004 წლებში	12
1. საჯარო და კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი	12
1.1 ზოგადი მიმოხილვა	12
1.2 საჯარო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი	12
1.3 რექტორის დანიშვნისა და გათავისუფლების წესი	12
1.4 სამეცნიერო საბჭოს დაკომპლექტების წესი	13
1.5 ფუნქციების გადანაწილება მართვის ორგანოებს შორის	14
2. განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და განვითარების მექანიზმები უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელთან დაკავშირებით	15
III. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი და განათლების ხარისხის განვითარების მექანიზმები 2004-2005 წლებსა და შემდგომ პერიოდში	18
1. ზოგადი მიმოხილვა	18
2. სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი	19
2.1 წარმომადგენლობითი საბჭოს დაკომპლექტების წესი და მისი უფლებამოსილებები	19
2.2 აკადემიური საბჭოს დაკომპლექტების წესი და მისი უფლებამოსილებები	21
2.3 რექტორის არჩევის წესი და მისი უფლებამოსილებები	23
2.4 ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის დანიშვნის წესი და მისი უფლებამოსილებები	25
2.5 ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის ადგილი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების სტრუქტურაში და მისი უფლებამოსილებები	26
2.6 ინტერესთა კონფლიქტი სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ უმაღლეს სასწავლებელში	27

2.7 კანონმდებლობით დადგენილი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელისა და სტრუქტურის ანალიზი	27
2.8 სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი სასწავლებლის კონტროლის მექანიზმები	28
3. განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და განვითარების გარე მექანიზმები უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელთან დაკავშირებით	30
3.1 2004-2005 წლები	30
3.2 2006-2008 წლები	31
3.3 2009-2012 წლები	33
3.4 2013-2017 წლები და შემდგომი პერიოდი	34
IV. თვისებრივი და რაოდენობრივი კვლევის შედეგები	40
1. ზოგადი მიმოხილვა	40
2. თვისებრივი კვლევის შედეგები	40
2.1 1990-იანი წლების უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის შეფასება	40
2.2 2004-2005 წლების განათლების რეფორმის შედეგად შექმნილი მართვის ახალი მოდელის შეფასება	41
2.3 სახელმწიფო კონტროლის არსებული მოდელის შეფასება	43
2.4 განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და განვითარების გარე მექანიზმების შეფასება	43
3. რაოდენობრივი კვლევის შედეგები	48
3.1 უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ მართვის არსებული მოდელისა და ორგანიზაციული სტრუქტურის ეფექტიანობის შეფასება	48
3.2 უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ მართვის ორგანოებში არჩევისა და დანიშვნის პროცესების შეფასება	48
3.3 უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ ხარისხის უზრუნველყოფის შიდა და გარე მექანიზმების შეფასება	48
V. ავტორიზაციის პრაქტიკაში არსებული პრობლემები და მათი გამომწვევი მიზეზები	51
1. ავტორიზაციის პრაქტიკის ანალიზი	51
2. ავტორიზაციის სტანდარტებთან შესაბამისობის შეფასების სკალის სამართლებრივი ანალიზი	53
3. ESG მოთხოვნებთან საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შესაბამისობის ანალიზი	57

VI. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელები ევროპაში	59
1. ზოგადი მიმოხილვა	59
2. მართვის უნიტარული მოდელი	60
3. მართვის დუალური მოდელი	61
3.1 მართვის დუალური ტრადიციული მოდელი	61
3.2 მართვის დუალური ასიმეტრიული მოდელი	62
3.3 მართვის ორგანოთა დაკომპლექტების წესები	62
4. უმაღლესი სასწავლებლების მართვის მოდელის განვითარების ტენდენციები ევროპაში	66
VII. რეკომენდაციები და წინადადებები შემდგომი რეფორმისთვის	67
1. რეკომენდაციები განათლების სფეროში პოლიტიკის განმსაზღვრელი და აღმასრულებელი ორგანოების - საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობის და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს	67
2. რეკომენდაციები სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს	69
3. რეკომენდაციები სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნულ ცენტრს	69
გამოყენებული ლიტერატურა, სამართლებრივი აქტები და ინტერნეტრესურსები	71
კვლევაში მონაწილე განათლების ექსპერტების, სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრისა და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების სია	73
აბრევიატურები	73

ძირითადი მიზნები

1. 1990-იან წლებში უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი უკუღებულყოფდა დაწესებულებების ავტონომიას, მართვაში საუნივერსიტეტო საზოგადოების, გარე აქტორებისა და სტუდენტების ჩართულობას. ამასთანავე, მართვის არსებული მოდელი ქმნიდა კორუფციის რისკს. გადაწყვეტილებების მიღება შესაძლებელი იყო ერთპიროვნულად.
2. 2004-2005 წლებში უმაღლესი განათლების სისტემის შემდგომი წარმატებული რეფორმისთვის აუცილებელი და გარდაუვალი იყო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის შეცვლა. ამ პერიოდში მიღებული გადაწყვეტილებები უმაღლესი განათლების პოლიტიკის ჭრილში, ორიენტირებული იყო პირველი თანამედროვე სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნასა და კორუფციის აღმოფხვრაზე.
3. უმაღლესი განათლების ევროპულ სისტემაში არ არსებობს ერთიანი მიდგომა, თუ როგორ უნდა იყოს მოწესრიგებული საჯარო უმაღლესი სასწავლებლების მართვის მოდელი. სახელმწიფოები დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელს. თუმცა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელებისა და სისტემების განზოგადებით შესაძლებელია მართვის რამდენიმე მოდელის გამოყოფა: (1) მართვის უნიტარული მოდელი და (2) მართვის დუალური მოდელი. მართვის უნიტარულ მოდელში უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს, ძირითადად, ერთ ორგანოს. მართვის დუალური მოდელისთვის დამახასიათებელია ფუნქციათა გამიჯვნა და გადანაწილება მართვის სხვადასხვა ორგანოებს შორის.
4. სახელმწიფო კონტროლის კანონმდებლობით დადგენილი მოდელი მაკონტროლებელ ორგანოს სახელმწიფო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან დაკავშირებით ანიჭებს სახელმწიფო კონტროლის ფართო დისკრეციას, რომლის მიზნისა და ფარგლების განჭვრეტა ნაკლებად შესაძლებელია. შესაძლოა, სახელმწიფო კონტროლის ასეთი ფორმა აბრკოლებდეს დამოუკიდებელი და საუნივერსიტეტო საზოგადოების მიმართ ანგარიშვალდებულო, ეფექტიანი გადაწყვეტილებების მიღებას.
5. კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი არ არის დადგენილი კანონმდებლობით. „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს, რომ კანონში მოცემული სტრუქტურა ეხება მხოლოდ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს. კერძო სამარ-

თლის იურიდიული პირები კი თავისუფალნი არიან მართვის მოდელისა და სტრუქტურის განსაზღვრაში. თუმცა, კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან დაკავშირებით განათლების ხარისხის უზრუნველყოფის გარე მექანიზმები ადგენს პრინციპებს, რომლებსაც უნდა ეფუძნებოდეს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი. კერძოდ, უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებამ უნდა შექმნას მართვის ისეთი მოდელი და ჩამოაყალიბოს ისეთი ორგანიზაციული სტრუქტურა, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება ამ დაწესებულების მიზნებისა და სტრატეგიული განვითარების გეგმით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელება.

6. განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და განვითარების გარე მექანიზმი - ავტორიზაცია ითვალისწინებს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელისა და სტრუქტურის შეფასების სტანდარტებსა და კრიტერიუმებს. მაგრამ ეს სტანდარტები და კრიტერიუმები არ არის საკმარისად დეტალური. არსებული ნორმატიული რეგულაციები არის არაერთგვაროვანი პრაქტიკის მაპროვოცირებელი. ავტორიზაციის ექსპერტებს არა აქვთ ცალსახა, მკაფიო, ნათელი და არაორაზროვანი ნორმატიული ჩარჩო.
8. ავტორიზაციასთან დაკავშირებული პრაქტიკა არაერთგვაროვანია. არათანაბარი მიდგომა აყალიბებს უნდობლობას განათლების ხარისხის გარე შეფასების მექანიზმების მიმართ და შემდგომში ხელს უშლის მის დანერგვას წინასწარგანსაზღვრული მიზნით. არაერთგვაროვანი პრაქტიკა ქმნის სტანდარტების მხოლოდ ფორმალურად შესრულების რისკს.

ძირითადი რეკომენდაციები

1. **საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსთვის**
 - 1.1 უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის რეფორმის შემთხვევაში, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს 1990-იან წლებში მიღებული გამოცდილება, ნეგატიური პრაქტიკა და გამოირიხოს კორუფციის რისკები.
 - 1.2 სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი და სტრუქტურა უნდა გახდეს უფრო მოქნილი და მოერგოს კონკრეტული უმაღლესი სასწავლებლის საჭიროებებს.
 - 1.3 სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში უფლებამოსილებები მართვის ორგანოებს შორის უნდა გადანაწილდეს ისე, რომ შეიქმნას ეფექტიანი და სწრაფი გადანაცვლებების მიღების სამართლებრივი ჩარჩო.

1.4 საჭიროა სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმწიფო კონტროლის არსებული მოდელის რეფორმა: ეს მექანიზმი უნდა იქცეს ხარვეზების გამოვლენისა და განვითარების ხელშეწყობ მოდელად. მკაფიოდ და დეტალურად უნდა განისაზღვროს კონტროლის ჩარჩო.

1.5 კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისთვის მართვის მოდელის განსაზღვრა უნდა იყოს კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების უფლებამოსილება და კანონმდებლობით, მათ შორის გარე შეფასების მექანიზმებით, არ უნდა დადგინდეს ამ ავტონომიის შემზღვეველი რეგულაციები.

2. ***სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრისა და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსთვის***

საჭიროა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელთან და სტრუქტურასთან დაკავშირებით ავტორიზაციის სტანდარტების კრიტიკული ანალიზი და შესაბამისი სტანდარტებისა და შეფასების კრიტერიუმების ნორმატიული ფორმულირებების განახლება.

3. ***რეკომენდაციები სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრისთვის***

უნდა აღმოიფხვრას ავტორიზაციის პროცესში არსებული ხარვეზები და ავტორიზაციის სტანდარტების არაერთგვაროვანი განმარტების პრაქტიკა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან დაკავშირებით.

MAIN FINDINGS

1. In the 1990s, the governance model of higher education institutions (HEIs) in Georgia deprived them of autonomy, and neglected to involve the university community, external actors, and students. In addition, the model carried a risk of corruption as decisions could be made unilaterally.
2. In 2004-2005, change in the governance model of HEIs was considered imperative to ensure the successful reform of the higher education system as a whole. In the course of this reform, the establishment of the first modern legal framework of this kind in the Georgian context as well as the elimination of corruption were the two main focuses.
3. In the European higher education system, there is no unified approach on how to regulate the governance model of public HEIs. Instead, states independently determine the governance model. However, generally speaking, it is possible to distinguish between two main types of governance model: (1) unitary and (2) dual. In the unitary governance model, the authority to make decisions in an HEI is mainly assigned to one body. Meanwhile, in the dual model, functions are separated and distributed among different management bodies.
4. A model established by state legislation gives the controlling body broad discretion over the control of HEIs. The purpose and scope of such state-led control are less predictable however. In some cases, such control may hinder the adoption of independent and effective decisions, and limit accountability to the university community.
5. In Georgia, the governance model of private HEIs is not regulated by legislation. The Law of Georgia on Higher Education determines that university governance model and the structure applies only to legal entities under public law. Meanwhile, legal entities under private law are free to define their own governance model and structure. However, external mechanisms to ensure the quality of education concerning legal entities under private law have established principles on which the governance model of an HEI should be based. In particular, an HEI should create a governance model and form an organizational structure detailing the implementation of the goals and activities of the given institution determined by its strategic development plan.
6. External mechanisms of education quality assurance and enhancement (known as “authorization”) consider the standards and criteria for evaluating the governance model and structure of the given HEI. However, these standards and criteria need to be more specific and

detailed. The existing statutory regulations encourage non-uniform practice, and authorization experts need a clear and unambiguous normative framework to operate under.

7. Practices related to authorization are mixed. This uneven approach creates mistrust in the external evaluation mechanisms and, subsequently, prevents the implementation of the authorization standards for a predetermined purpose. Moreover, non-uniform practice creates the risk of standards being met only at a formal level, rather than to a meaningful degree.

MAIN RECOMMENDATIONS

1. *For the Parliament of Georgia and the Ministry of Education and Science of Georgia*

- 1.1 In the event that the governance model of HEIs is reformed, the negative experiences of the 1990s, harmful practices, and the risks of corruption should all be taken into account.
- 1.2 The governance model and structure of state HEIs should become more flexible, and adapt to the specific needs of the given institution.
- 1.3 In HEIs established by the state, powers should be distributed among management bodies in such a way as to create a legal framework that facilitates effective and quick decision-making.
- 1.4 There is a need to reform the existing model of control of state HEIs to enable the identification of gaps and promote development. The relevant framework here should be defined clearly and in detail.
- 1.5 Private HEIs should retain the authority to determine their own governance model, and regulations limiting such autonomy should not be established by legislation, including external evaluation mechanisms.

2. *For the LEPL National Center for Educational Quality Enhancement and the Ministry of Education and Science of Georgia*

There is a need for critical analysis to be undertaken on the authorization standards concerning the governance model and structure of HEIs and to update the normative formulations of the relevant standards and assessment criteria.

3. *Recommendations for the LEPL National Center for Educational Quality Enhancement*

It is crucial that the gaps in the authorization process and non-uniform practice in authorization decision-making be eliminated.

I. შესავალი

საქართველოში განათლების რეფორმისთვის ძირითადი სამართლებრივი საფუძველი შეიქმნა 1995 წელს - საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ იქნა განათლების უფლება. თუმცა, ცხადია, საჭირო იყო განათლების სფეროს დეტალური მოწესრიგება საკანონმდებლო დონეზე. ამისათვის 1997 წელს პარლამენტმა მიიღო „განათლების შესახებ“ კანონი. მაგრამ ახალი კანონი არ იყო საკმარისად დეტალური, რადგან კანონი მოიცავდა განათლების ყველა სფეროს - როგორც ზოგად, ისე პროფესიულ და უმაღლეს განათლებას. საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვისა და ხარისხის უზრუნველყოფის საკითხებთან დაკავშირებით არსებული რეგულაციებიც, ბუნებრივია, მეტად ზოგადი ხასიათის იყო.

უმაღლესი განათლების სისტემის რეფორმა ინტენსიურად დაიწყო 2004-2005 წლებიდან. რეფორმა იყო კომპლექსური და მოიცავდა უმაღლესი განათლების ყველა მიმართულებას. ის ითვალისწინებდა როგორც უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელისა და სტრუქტურის გარდაქმნას, ისე განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და განვითარების სისტემის შექმნას.

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების განახლებული მართვის მოდელი და სტრუქტურა დადგინდა 2004 წელს მიღებული „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომლის დებულებათა დიდი ნაწილი ამოქმედდა 2005 წლის დასაწყისიდან.

განათლების ხარისხის უზრუნველყოფის სისტემა ჩამოყალიბდა 2004-2006 წლებში. თუმცა, 2007 წლიდან 2009 წლამდე, ეს სისტემა შენარჩუნდა საჭირო ცვლილებების გარეშე. 2009-2010 წლებში განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ შეცვალა სტანდარტები შედეგზე ორიენტირებული განათლების ხარისხის პოლიტიკაზე გადასასვლელად და დაიწყო ახალი სტანდარტების დანერგვა. თუ მანამდე საგანმანათლებლო პროგრამები ფასდებოდა მხოლოდ ინსტიტუციური აკრედიტაციის ფარგლებში, ახლა პროგრამების შეფასება იგეგმებოდა უფრო სიღრმისეულად. თუმცა, განათლების სისტემას არ აღმოაჩნდა სათანადო რესურსი გამართულად ფუნქციონირებადი, peer review და შედეგზე ორიენტირებული აკრედიტაციის სისტემის დასანერგად. 2017-2018 წლებში განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ განაახლა ავტორიზაციისა და აკრედიტაციის სტანდარტები. მაგრამ, დღემდე პრობლემურია სტანდარტების ნორმატიული მხარე და მისი პრაქტიკაში დანერგვის პროცესი.

წინამდებარე კვლევა მიზნად ისახავს საქართველოში უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის და ამ მოდელის შეფასების გარე მექანიზმების განვითარების ანალიზს ევროპულ საგანმანათლებლო სივრცეში მიმდინარე პროცესებისა და პოლიტიკის ჭრილში და, არსებული ხარვეზებისა და ნაკლოვანებების გათვალისწინებით, რეკომენდაციებისა და წინადადებების შემუშავებას პოლიტიკის განმსაზღვრელი და განმახორციელებელი ორგანოებისთვის.

კვლევის ფარგლებში შესწავლილ იქნა განათლების სამართლის უმაღლესი განათლების ნაწილის ყველა ის კომპონენტი, რომელიც უკავშირდება უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელსა და ამ მოდელის გარე შეფასების სისტემას. ისტორიული განვითარების წარმოსაჩენად გაანალიზდა როგორც მოქმედი, ისე 90-იანი წლებისა და 2000-იანი წლების დასაწყისში არსებული საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული სამართლებრივი აქტები. ამასთანავე, კვლევის ფარგლებში განხილულ იქნა ევროპული უმაღლესი განათლების სისტემები. ჩატარდა თვისებრივი და რაოდენობრივი კვლევები განათლების ექსპერტებთან, სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების წარმომადგენლებთან.

II. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი და განათლების ხარისხის განვითარების მეთოდები 1997-2004 წლებში

1. საჯარო და კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი

1.1 ზოგადი მიმოხილვა

1997 წელს მიღებულ იქნა „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი. ეს იყო პირველი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც მიზნად ისახავდა განათლების სფეროს სამართლებრივ მოწესრიგებას. კანონით განისაზღვრა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი. დადგინდა სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი სასწავლებლების მართვის ორგანოები, მათი დაკომპლექტების წესი და ფუნქციები, ხოლო კერძო უმაღლეს სასწავლებლებს მიენიჭათ თავისუფლება, დამოუკიდებლად, წესდების საფუძველზე განესაზღვრათ მართვის მოდელი.

1.2 საჯარო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი

სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში უფლება-მოვალეობები გადანაწილდა ადმინისტრაციასა და სამეცნიერო საბჭოს შორის. შეიქმნა სამეურვეო საბჭო, რომლის ძირითადი ფუნქცია იყო თანხების მოზიდვა და განკარგვა. ხელმძღვანელ პირად კი განისაზღვრა რექტორი.¹

1.3 რექტორის დანიშვნისა და გათავისუფლების წესი

სახელმწიფო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების რექტორის არჩევის უფლებამოსილება მიენიჭა სამეცნიერო საბჭოს. თუმცა ეს არ იყო საკმარისი რექტორის უფლებამოსილების წარმოშობისთვის. სამეცნიერო საბჭოს მიერ რექტორის არჩევის შემდეგ საჭირო იყო რექტორის კანდიდატურის წარდგენა საქართველოს პრეზიდენტთან. კანდიდატურას წარადგენდა განათლების მინისტრი [უმაღლესი სასწავლებლის პროფილიდან გამომდინარე, დარგობრივ სამინისტროსთან შეთანხმებით]. პრეზიდენტი კი ნიშნავდა რექტორს.²

¹ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 23-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები, მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

² „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 23-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

რექტორის არჩევის მინიმალურ ვადად განისაზღვრა 3 წელი, ხოლო მაქსიმალური ვადა შემოიფარგლა საგანმანათლებლო დაწესებულების საგანმანათლებლო პროგრამის ხანგრძლივობით.³

რექტორის ვადამდე გათავისუფლება ფორმალური თვალსაზრისით შეეძლო საქართველოს პრეზიდენტს. თავის მხრივ, პრეზიდენტი დამოუკიდებლად არ გამოსცემდა ასეთ გადაწყვეტილებას, არამედ გადაწყვეტილებას იღებდა განათლების მინისტრის წარდგინების საფუძველზე. ხოლო განათლების მინისტრის წარდგინების საფუძველი, შესაძლოა, ყოფილიყო შემდეგი შემთხვევები:

- სამეცნიერო საბჭოს გადაწყვეტილება რექტორისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტის შესახებ;
- რექტორის პირადი სურვილი;
- რექტორის თანხმობით მისი სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა ან არჩევა;
- თუ რექტორი ზედიბედ ექვსი თვის განმავლობაში არ შეასრულებდა მოვალეობებს;
- რექტორის მიერ საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვა;
- სასამართლოს მიერ რექტორის ქმედუწაროდ აღიარება;
- რექტორის მიმართ კანონიერ ძალაში შესული გამამტყუნებელი განაჩენის არსებობა;
- თუ რექტორი ჩაიდენდა პედაგოგისათვის შეუფერებელ საქციელს.⁴

რექტორის დანიშვნისა და გათავისუფლების ეს წესი ეხებოდა მხოლოდ სახელმწიფო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს. კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების შემთხვევაში, რექტორის არჩევის/დანიშვნის წესი განისაზღვრებოდა ამ დაწესებულების წესდებით.⁵

1.4 სამეცნიერო საბჭოს დაკომპლექტების წესი

აღსანიშნავია, რომ კანონით არ განისაზღვრა სახელმწიფო უმაღლესი სასწავლებლის სამეცნიერო საბჭოს დაკომპლექტების წესი და ამ საკითხის გადაწყვეტაში გარკვეულწილად ავტონომია მიენიჭა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას. სამეცნიერო საბჭოს დაკომპლექტების წესი განისაზღვრებოდა

³ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 23-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁴ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 23-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁵ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 23-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

უმაღლესი სასწავლებლის წესდებით.⁶ ამასთანავე, სამეცნიერო საბჭოს ხელმძღვანელ პირად თანამდებობრივად განისაზღვრა რექტორი.⁷

1.5 ფუნქციების გადანაწილება მართვის ორგანოებს შორის

ა) პერსონალის შერჩევის ფუნქცია

პერსონალის შერჩევის ფუნქცია მიენიჭა რექტორს. რექტორი იყო უფლებამოსილი, დაენიშნა და გაეთავისუფლებინა აკადემიური და სხვა ტიპის პერსონალი. ამასთანავე, პერსონალის კვალიფიკაციის ამაღლებისა და ატესტაციის განრიგი დგინდებოდა სამეცნიერო საბჭოსთან ერთობლივი გადაწყვეტილებით.⁸

ბ) სასწავლო და სამეცნიერო საქმიანობის მართვის ფუნქცია

სასწავლო და სამეცნიერო საქმიანობის წარმართვის ვალდებულება დაეკისრა სამეცნიერო საბჭოს. ამავე ორგანოს უფლებამოსილება განისაზღვრა ცვლილებების შეტანა საგანმანათლებლო პროგრამებში.⁹

გ) ფინანსური გადაწყვეტილებების მიღების ფუნქცია

სახელმწიფო უმაღლესი სასწავლებლის ადმინისტრაციას მიენიჭა ხარჯთაღრიცხვის პროექტის შედგენისა და სხვა ფინანსური გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება.¹⁰

დ) წესდების დამოუკიდებლად განსაზღვრისა და დამტკიცების უფლებამოსილება

სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებელს მიენიჭა წესდების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებამოსილება. თუმცა წესდებისთვის საჭირო ჩარჩო რეგულაციები დგინდებოდა განათლების სამინისტროს მიერ. კერძოდ, სასწავლებლის წესდება შესაბამისობაში უნდა ყოფილიყო განათლების სამინისტროს მიერ დამტკიცებულ საგანმანათლებლო დაწესებულების ტიპურ დებულებასთან. უმაღლესი სასწავლებლის საქმიანობაც ტიპური დებულების საფუძველზე შემუშავებული და დამტკიცებული წესდების ფარგლებით იყო შებნული.¹¹

⁶ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 23-ე მუხლის მე-7 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁷ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 23-ე მუხლის მე-10 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁸ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 23-ე მუხლის მე-6 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁹ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 23-ე მუხლის მე-7 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

¹⁰ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 23-ე მუხლის მე-8 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

¹¹ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 23-ე მუხლის მე-8 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

2. განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და განვითარების მექანიზმები უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელთან დაკავშირებით

1997 წლიდან 2004 წლამდე არ არსებობდა განათლების ხარისხის განვითარების მექანიზმები. თუმცა საინტერესოა, რომ განათლების სფეროს მომწესრიგებელი პირველი საკანონმდებლო აქტი უკვე ითვალისწინებდა ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმების დანერგვის აუცილებლობას.

სახელმწიფო დაფინანსების წინაპირობად სახელმწიფო აკრედიტაცია განისაზღვრა.¹² ამასთანავე, საჭირო იყო სახელმწიფოს მიერ აღიარებული სერტიფიკატი მომდევნო საფეხურზე სწავლის გაგრძელებისა და სახელმწიფო სამსახურში ზოგიერთი თანამდებობის დაკავებისთვის.¹³ აღიარებული ხარისხის მინიჭების უფლებამოსილება ჰქონდა სახელმწიფოს მიერ აკრედიტებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას.¹⁴

კანონით განისაზღვრა აკრედიტაციის საბჭოს შექმნის წესიც. კერძოდ, აკრედიტაციის საბჭო იქმნებოდა განათლების სამინისტროსთან და მის პერსონალურ შემადგენლობასა და დებულებას ამტკიცებდა საქართველოს პრეზიდენტი.¹⁵

საგანმანათლებლო დაწესებულების ლიცენზიის პირობები და სახელმწიფო საგანმანათლებლო სტანდარტების დაცვა, აგრეთვე საგანმანათლებლო პროგრამების განხორციელების მდგომარეობა მონმდებოდა სახელმწიფო ატესტაციის გზით. ატესტაციის საფუძველზე გაიცემოდა სახელმწიფო აკრედიტაციის მოწმობა და ეს მოწმობა ადასტურებდა დაწესებულების მიერ სახელმწიფო საგანმანათლებლო სტანდარტების შესრულებას. აკრედიტაციის მოწმობა ანიჭებდა უფლებამოსილებას საგანმანათლებლო დაწესებულებას, რომ გაეცა სახელმწიფო საგანმანათლებლო სერტიფიკატი.¹⁶

1998 წელს საქართველოს პრეზიდენტმა გამოსცა ბრძანებულება, რომლითაც დამტკიცდა საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა აკრედიტაციის საბჭოს დებულება და მისი პერსონალური შემადგენლობა.¹⁷

¹² „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), მე-3 მუხლის მე-10 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

¹³ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), მე-8 მუხლის მე-4 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

¹⁴ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), მე-8 მუხლის მე-6 პუნქტი, აგრეთვე, მე-15 მუხლის მე-6 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

¹⁵ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), მე-17 მუხლის მე-3 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

¹⁶ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 27-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

¹⁷ „საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა აკრედიტაციის საბჭოს დებულებისა და პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 20 ივლისის N418 ბრძანებულება

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების აკრედიტაცია განისაზღვრა სახელმწიფოს მიერ სასწავლებლის შეფასების სამართლებრივ ინსტრუმენტად. აკრედიტაციით უნდა დადგენილიყო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სასწავლო პროცესში სახელმწიფო საგანმანათლებლო სტანდარტების დაცვისა და საგანმანათლებლო პროგრამების განხორციელების მდგომარეობა, აგრეთვე სამეცნიერო-კვლევითი მუშაობის ხარისხი.¹⁸

აკრედიტაციის პროცესისთვის ორგანიზება უნდა გაენია აკრედიტაციის საბჭოს, რომელიც შეიქმნა როგორც „მუდმივმოქმედი“ ორგანო. ამ ორგანოს დაეკისრა აკრედიტაციის სფეროში წინადადებათა მომზადება პოლიტიკის განსაზღვრის მიზნით, სხვადასხვა დოკუმენტის შემუშავება და, მათ შორის, უმაღლეს სასწავლებელთა ყოველწლიური რეიტინგის განსაზღვრა.¹⁹

პრეზიდენტის ზემოაღნიშნული ბრძანებულებით არ იყო მოწესრიგებული აკრედიტაციის სტანდარტები/კრიტერიუმები. დეტალურად არ დადგინდა, თუ რის შემონახვას და შეფასებას ისახავდა მიზნად აკრედიტაცია. ერთადერთი ნორმა, რომელიც შინაარსობრივ მხარეს შეეხო, იყო საბჭოს წევრისთვის მინიჭებული განუზომელი უფლებამოსილება, რომ მას შეეძლო გასცნობოდა „საკრედიტო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ ნებისმიერ ინფორმაციას“.²⁰ შესაძლოა, ეს რეგულაცია უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მართვის მოდელის შეფასებასაც ითვალისწინებდა, თუმცა, ასეთი ბუნდოვანი რეგულაცია და ფართო დისკრეციის შემცველი ნორმა, შეუძლებელია, ერთმნიშვნელოვნად დანერგილიყო. გემოხსენებული სამართლებრივი ნორმის ბუნდოვანი ფორმულირება ქმნიდა მიკერძოებული გადაწყვეტილებების მიღების რისკს.

მიუხედავად საბჭოს შემადგენლობის დამტკიცებისა და მისი დებულების გამოქვეყნებისა, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკრედიტაცია ამ ფორმატით და წესებით საქართველოში არ ჩატარებულა. შესაბამისად, 1997-2004 წლებში უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა მართვის მოდელის გარე შეფასება განათლების ხარისხის უზრუნველყოფის/განვითარების

¹⁸ „საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა აკრედიტაციის საბჭოს დებულებისა და პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 20 ივლისის N418 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულების პირველი მუხლის პირველი პუნქტი. (პირველადი რედაქცია). ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

¹⁹ „საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა აკრედიტაციის საბჭოს დებულებისა და პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 20 ივლისის N418 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულების პირველი მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები, აგრეთვე მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი. (პირველადი რედაქცია). ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

²⁰ „საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა აკრედიტაციის საბჭოს დებულებისა და პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 20 ივლისის N418 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულების პირველი მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები, აგრეთვე მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი. (პირველადი რედაქცია). ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

მექანიზმების მეშვეობით არ განხორციელებულა. არც საგანმანათლებლო დაწესებულებების ლიცენზირების პროცესი ითვალისწინებდა განვითარებაზე ორიენტირებული გარე შეფასების სისტემის დანერგვას.

საინტერესოა, რომ განათლების არსებული კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, 90-იანი წლების განათლების კანონმდებლობამ განსაზღვრა უხარისხო სწავლებით მიყენებული ზიანის ანაზღაურების წესი. კერძოდ, თუ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება უხარისხო სწავლებით მიაყენებდა სტუდენტს ზიანს, ის ვალდებული იყო, საკუთარი ხარჯით აენაზღაურებინა ეს ზიანი. „უხარისხო სწავლება“ შესაძლოა ყოფილიყო სახელმწიფო ლიცენზიის მქონე საგანმანათლებლო დაწესებულების მიერ სახელმწიფო საგანმანათლებლო სტანდარტის, სახელმწიფო საგანმანათლებლო პროგრამის, საგანმანათლებლო დაწესებულების საგანმანათლებლო პროგრამის, სწავლების ხელშეკრულების პირობების დარღვევა, აგრეთვე, საერთაშორისო წესებთან და სტანდარტებთან შეუსაბამო სახელმწიფო საგანმანათლებლო სტანდარტით ან სახელმწიფო საგანმანათლებლო პროგრამით სწავლება. ამასთანავე, განათლების კანონმდებლობის მიხედვით, მორალური ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნაც იყო შესაძლებელი. საგულისხმოა, რომ, თუ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება უხარისხო სწავლებით მიყენებულ ზიანს აუნაზღაურებდა სტუდენტს, მაშინ მას შეეძლო, რეგრესის წესით, სახელმწიფოსთვის მოეთხოვა ზიანის ანაზღაურება.²¹ ამგვარი რეგულაცია განათლების მოქმედ კანონმდებლობაში არ გვაქვს, თუმცა, არსებული ჩარჩო კანონმდებლობის საფუძველზე, ცხადია, შესაძლებელია ამგვარი სამართლებრივი მოთხოვნის დაყენება.

²¹ „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (31/07/1997 - 29/12/1997), 29-ე მუხლი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

III. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი და განათლების ხარისხის განვითარების მექანიზმები 2004-2005 წლებსა და შემდგომ პერიოდში

1. ზოგადი მიმოხილვა

2004 წლიდან დაიწყო განათლების კანონმდებლობის არსებითი ცვლილებები.

„განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის ნორმების უმეტესი ნაწილი ძალადაკარგულად იქნა გამოცხადებული. ამასთანავე, 2004 წელს მიღებულ იქნა „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი და 2005 წლიდან დაიწყო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის ახალი მოდელის იმპლემენტაცია და განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და განვითარების მექანიზმების დანერგვა.

ეს რეფორმა, ერთი მხრივ, ფასდებოდა დადებითად, მეორე მხრივ კი იქცა კრიტიკის საგნად. განათლების რეფორმა იყო სწრაფი და რადიკალური. კრიტიკაც ამით იყო განპირობებული. რეფორმის რადიკალური ხასიათი და სწრაფი ტემპი გამომდინარეობდა განათლების სისტემის სრულფასოვანი ტრანსფორმაციის მიზნიდან. იცვლებოდა ყველა კომპონენტი: სტრატეგია, შინაარსი, კანონმდებლობა, მართვის მოდელი და სტრუქტურა, დაფინანსების წესი. რეფორმა მოიცავდა განათლების ყველა საფეხურს და მის ყველა ფორმას. მისი ძირითადი მიზანი იყო საქართველოს განათლების სისტემის ტრანსფორმაცია ევროპის განათლების სისტემების რეფორმების კვალდაკვალ. ამიტომ მიღებულ იქნა „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი და ჩატარდა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების პირველი ინსტიტუციური აკრედიტაცია. 227 აკრედიტაციის მაძიებელი დაწესებულებიდან აკრედიტაცია მიენიჭა 110 უმაღლეს სასწავლებელს. რამდენიმე წლის შემდეგ პროგრამული აკრედიტაციის დაწყებაც კი იგეგმებოდა.²²

ახალი კანონით დადგინდა საჯარო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი. მართვის სუბიექტებად განისაზღვრა აკადემიური საბჭო, წარმომადგენლობითი საბჭო, რექტორი, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი და ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახური, ხოლო ფაკულტეტის დონეზე - ფაკულტეტის საბჭო, დეკანი, ფაკულტეტის ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახური.²³

²² Higher Education Governance between Democratic Culture, Academic Aspirations and Market Forces, „Reforms in the Education System of Georgia“, Council of Europe, Strasbourg, 2005, გვ. 4-5

²³ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (10/01/2005 - 13/05/2005)), მე-15 მუხლი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

კერძო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს მიენიჭათ უფლებამოსილება, დამოუკიდებლად განესაზღვრათ მართვის მოდელი და სტრუქტურა.²⁴

უმაღლესი განათლების ერთ-ერთ ძირითად მიზნად განისაზღვრა ხარისხის უზრუნველყოფის სისტემების ჩამოყალიბება. ეს ნიშნავდა აკრედიტაციის სისტემისა და უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურების ამოქმედებას.²⁵ აკრედიტაციის ჩატარების უზრუნველსაყოფად კი, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიენიჭა სსიპ საგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმწიფო სააკრედიტაციო სამსახურის დაფუძნების უფლებამოსილება.²⁶

2. სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი

2.1 წარმომადგენლობითი საბჭოს დაკომპლექტების წესი და მისი უფლებამოსილებები

სსიპ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში შეიქმნა წარმომადგენლობითი საბჭო. მართვის ამ ორგანოს დაკომპლექტებაში მონაწილეობენ ფაკულტეტები - აკადემიური პერსონალი და სტუდენტები (ცალ-ცალკე). წარმომადგენლობითი საბჭო კომპლექტდება არჩევნების გზით და მისი უფლებამოსილების ვადა ემთხვევა ძირითადი საფეხურის ხანგრძლივობის ვადას. წარმომადგენლობით საბჭოში დაწესებულების ბიბლიოთეკის წარმომადგენელიც/წარმომადგენლებიც შედიან და, ასევე, შეიძლება შეყვანილ იქნეს დაწესებულების კურსდამთავრებული. დაშვებულია დამოუკიდებელი სამეცნიერო-კვლევითი ერთეულებისა და საზოგადოების წარმომადგენლების საბჭოში შეყვანა. თუმცა, ინტერესთა კონფლიქტიდან გამომდინარე, იკრძალება წარმომადგენლობით საბჭოში აკადემიური საბჭოს წევრებისა და ადმინისტრაციული და დამხმარე პერსონალის შეყვანა.²⁷

წარმომადგენლობითი საბჭო, მისი მიზნიდან გამომდინარე, არის უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში, ფორმალური თვალსაზრისით, ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქციის მატარებელი ორგანო. წარმომადგენლობით საბჭოს მინიჭებული აქვს შემდეგი წესების შემუშავების, დამტკიცების და მართვის ორგანოებში პირთა არჩევის/დანაშინის უფლებამოსილებანი.²⁸

²⁴ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (10/01/2005 - 13/05/2005)), მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

²⁵ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (10/01/2005 - 13/05/2005)), მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

²⁶ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პირველადი რედაქცია (10/01/2005 - 13/05/2005)), 63-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

²⁷ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-17 მუხლი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

²⁸ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-18 მუხლი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

დამოუკიდებლად, მართვის სხვა ორგანოს თანხმობის გარეშე ამტკიცებს

- შინაგანაწესს
- ეთიკის კოდექსს
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნორმებს
- ბიუჯეტის შედგენის წესს
- სტრუქტურული ერთეულების დებულებებს (გარდა სამეცნიერო-კვლევითი ერთეულის დებულებისა)
- ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის ანგარიშს

დამოუკიდებლად, მართვის სხვა ორგანოს თანხმობის გარეშე ირჩევს

- წარმომადგენლობითი საბჭოს სპიკერს

აკადემიური საბჭოს მონაწილეობით შეიმუშავებს

- წესდებას და დასამტკიცებლად წარუდგენს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს

აკადემიური საბჭოს წარდგინების საფუძველზე ამტკიცებს

- აკადემიური პერსონალის სამსახურში მიღების ერთიანი წესს, შრომის ანაზღაურების ოდენობას და პირობებს
- დამოუკიდებელი სამეცნიერო-კვლევითი ერთეულის სამეცნიერო პერსონალის სამსახურში მიღების წესს, შრომის ანაზღაურების ოდენობას და პირობებს
- დამოუკიდებელი სამეცნიერო კვლევითი ერთეულის სამეცნიერო თანამდებობის დაკავების დამატებით პირობებს

აკადემიური საბჭოს წარდგინების საფუძველზე თანამდებობაზე ნიშნავს

- უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის ხელმძღვანელს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს

ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის წარდგინებით ამტკიცებს

- უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ბიუჯეტს
- ადმინისტრაციის სტრუქტურას
- დამხმარე პერსონალის სამსახურში მიღების წესს, შრომის ანაზღაურების ოდენობას და პირობებს

ეს ფუნქციები არ არის ამომწურავი და მოცემულია მხოლოდ ძირითადი უფლებამოსილებები.

2.2 აკადემიური საბჭოს დაკომპლექტების წესი და მისი უფლებამოსილებები

აკადემიური საბჭო უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა. მისი წევრები აირჩევიან ფაკულტეტების აკადემიური პერსონალის ყველა წევრის, დამოუკიდებელი სამეცნიერო-კვლევითი ერთეულების სამეცნიერო პერსონალის ყველა წევრისა და ძირითადი საგანმანათლებლო ერთეულის საბჭოს წევრ სტუდენტთა თვითმმართველობის წარმომადგენლების მიერ.²⁹ აკადემიურ საბჭოში აკადემიური პერსონალის მხოლოდ ის წარმომადგენლები აირჩევიან, რომელთაც უკავიათ პროფესორის ან ასოცირებული პროფესორის აკადემიური თანამდებობა.³⁰ აკადემიური საბჭოს წევრი აირჩევა ძირითადი საგანმანათლებლო საფეხურის ხანგრძლივობის ვადით. ეს ვადა ზუსტდება წესდებით.³¹ აღსანიშნავია, რომ, თუ აკადემიური საბჭოს წევრი სხვა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში დაიკავებს აკადემიურ ან ადმინისტრაციულ თანამდებობას, მაშინ მას უწყდება აკადემიური საბჭოს წევრის სტატუსი.³²

აკადემიური საბჭოს ძირითადი ფუნქცია არის სსიპ უმაღლესი სასწავლებლის აკადემიური საქმიანობის წარმართვა. ის გადაწყვეტილებებს იღებს როგორც დამოუკიდებლად, ისე უმაღლესი სასწავლებლის მართვის სხვა ორგანოებთან თანამშრომლობით, კერძოდ:³³

დამოუკიდებლად, მართვის სხვა ორგანოს თანხმობის გარეშე ამტკიცებს

- უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების განვითარების სტრატეგიულ გეგმას
- საგანმანათლებლო პროგრამებს
- სამეცნიერო პროგრამებს
- სხვა საგანმანათლებლო დაწესებულებაში მიღებული კრედიტების აღიარების წესს

დამოუკიდებლად, მართვის სხვა ორგანოს თანხმობის გარეშე ირჩევს

- რექტორს
- უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ბიბლიოთეკის/ბიბლიოთეკების ხელმძღვანელს/ხელმძღვანელებს

²⁹ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-20 მუხლის პირველი პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

³⁰ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-20 მუხლის მე-3 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

³¹ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-20 მუხლის მე-4 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

³² „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-20 მუხლის მე-6 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

³³ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 21-ე მუხლი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

ძირითადი საგანმანათლებლო ერთეულის ან/და დამოუკიდებელი სამეცნიერო-კვლევითი ერთეულის წარდგინებით ამტკიცებს

- საგანმანათლებლო პროგრამებს
- სამეცნიერო პროგრამებს
- დამოუკიდებელი სამეცნიერო-კვლევითი ერთეულის დირექტორს
- სტუდენტთა საბაკალავრო და სამაგისტრო ნაშრომების და დისერტაციების შესრულებაში მონაწილეობის, აგრეთვე სტუდენტთა სამეცნიერო საგრანტო პროექტებში, ადგილობრივ და საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენციებსა და სამეცნიერო-კვლევით ღონისძიებებში ჩართვის წესს
- კოფიციენტებს ერთიანი ეროვნული გამოცდებისთვის, აგრეთვე ძირითად საგანმანათლებლო ერთეულებში მისაღებ სტუდენტთა რაოდენობას
- სამაგისტრო გამოცდის კოფიციენტებს სამაგისტრო გამოცდებისათვის, აგრეთვე ძირითად საგანმანათლებლო ერთეულებში მისაღებ სტუდენტთა რაოდენობას
- წესებს მინიმალური კომპეტენციის ზღვარს სამინისტროს მიერ დამტკიცებული საერთაშორისო გამოცდების ჩამონათვალით გათვალისწინებულ გამოცდაში
- სადისერტაციო საბჭოს დებულებას

ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის წარდგინებით ამტკიცებს

- სასწავლო და სამეცნიერო-კვლევითი მუშაობის შეფასების წესს
- დამოუკიდებელი სამეცნიერო-კვლევითი ერთეულის სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობის შიდა შეფასების წესს

წარმომადგენლობით საბჭოს წარუდგენს

- ყოველწლიურ ანგარიშს
- აკადემიური პერსონალის სამსახურში მიღების ერთიან წესს, შრომის ანაზღაურების ოდენობასა და პირობებს
- ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის კონკურსის საფუძველზე შერჩეულ კანდიდატურას
- ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის მოტივირებულ წინადადებას

აკადემიური საბჭოს ზემოაღნიშნული უფლებამოსილებები არ არის ამომწურავი და მოცემულია მხოლოდ არსებითი ფუნქციები.

2.3 რექტორის არჩევის წესი და მისი უფლებამოსილებები

სსიპ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში რექტორი ითვლება უმაღლესი აკადემიური თანამდებობის პირად. იგი ამავდროულად არის აკადემიური საბჭოს თავმჯდომარე. სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში რექტორი ასევე არის ერთ-ერთი კოლეგიური ორგანოს თავმჯდომარე. ის წარმოადგენს უმაღლეს სასწავლებელს ქვეყნის შიგნით და გარეთ. მას აქვს უფლება, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სახელით დადოს გარიგებები და შეთანხმებები. თუმცა ფინანსურ გარიგებებს ის დამოუკიდებლად ვერ დადებს.³⁴

რექტორის თანამდებობა არჩევითია. მაგრამ, პირველი არჩევნების შედეგების დამტკიცებამდე ხელმძღვანელის მოვალეობის შემსრულებელს ნიშნავს საქართველოს მთავრობა.³⁵ ამასთანავე, აკრძალულია სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ დაწესებულებაში რექტორის ზედიზედ ორ ვადაზე მეტი ხნით არჩევა.³⁶

კანონმდებლობა ასევე აწესებს საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს რექტორის მიმართ. კერძოდ, სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი სასწავლებლის რექტორობის კანდიდატი შეიძლება იყოს პირი, რომელსაც აქვს დოქტორის ან მასთან გათანაბრებული აკადემიური ხარისხი. გარდა ამისა, ის უნდა აკმაყოფილებდეს დაწესებულების წესდებით დადგენილ პირობებსაც. ეს საკვალიფიკაციო მოთხოვნა ეხება სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ ყველა ტიპის უმაღლეს სასწავლებელს, გარდა სამხედრო, საზღვაო, სახელოვნებო-შემოქმედებითი და სასპორტო უმაღლესი სასწავლებლებისა.³⁷ ამასთან, იმისათვის, რომ გამოირიცხოს რექტორის მიერ მისი უფლებამოსილების ხელოვნური გახანგრძლივება და კანონის ბოროტად გამოყენება, იკრძალება რექტორის თანამდებობა დაიკავოს პირმა, რომელსაც ეკავა ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის თანამდებობა მანამ, სანამ არ გავა მისი, როგორც ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის, უფლებამოსილების შეწყვეტიდან ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის ერთი უფლებამოსილების ვადა. ამდენად, კანონი არ იძლევა საშუალებას, რომ რექტორი, რომელსაც უფლებამოსილების ვადა ამოეწურა, გახდეს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი და შემდეგ ისევ დაბრუნდეს რექტორის თანამდებობაზე.³⁸

სსიპ უმაღლესი სასწავლებლის რექტორს ირჩევს აკადემიური საბჭო. არჩევის ვადა განისაზღვრება წესდებით, თუმცა ეს არ უნდა იყოს აკადემიური საბჭოს უფ-

³⁴ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 22-ე მუხლის პირველი პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

³⁵ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

³⁶ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

³⁷ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 22-ე მუხლის მე-4 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

³⁸ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 22-ე მუხლის მე-5 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

ლებამოსილების ვადაზე მეტი.³⁹ ამასთანავე, თუ რექტორის არჩევა ზედიზედ ორჯერ არის შესაძლებელი [რექტორის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, აგრეთვე რექტორის არ არჩევის შემთხვევაში], ერთი და იგივე პირი რექტორის მოვალეობის შემსრულებლად შეიძლება აირჩეს მხოლოდ ერთხელ.⁴⁰

აკადემიურ უფლებამოსილებებთან ერთად, სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი სასწავლებლის რექტორს მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება, თანამდებობაზე დანიშნოს უნივერსიტეტის დამოუკიდებელი სამეცნიერო-კვლევითი ერთეულის დირექტორის მოვალეობის შემსრულებელი. სსიპ უნივერსიტეტთან არსებული და ამ უნივერსიტეტის კონტროლს დაქვემდებარებული სსიპ სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულების დირექტორსაც რექტორი ნიშნავს, თუმცა ამ სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულების აკადემიური საბჭოს წარდგინების საფუძველზე.⁴¹

რექტორის ძირითადი უფლებამოსილებები, შესაძლებელია, გადმოიყვას შემდეგი ფორმით:

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების დამოუკიდებელი წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება

- მხოლოდ აკადემიურსა და სამეცნიერო სფეროში

გარიგებებისა და შეთანხმებების დამოუკიდებლად დადების უფლებამოსილება

- მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს არ ეხება ფინანსურ და ეკონომიკურ საკითხებს

გარიგებებისა და შეთანხმებების დადების უფლებამოსილება ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის თანხმობით

- თუ გარიგება ან შეთანხმება ეხება ფინანსურ და ეკონომიკურ საკითხებს, საჭიროა ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის თანხმობა

³⁹ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 22-ე მუხლის მე-6 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁴⁰ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 22-ე მუხლის მე-9 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁴¹ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 22-ე მუხლის მე-10 და მე-11 პუნქტები. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

2.4 ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის დანიშვნის წესი და მისი უფლება-მოსილებები

ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის ძირითადი ფუნქცია სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ უმაღლეს სასწავლებელში არის საფინანსო და ეკონომიკურ ურთიერთობებში უმაღლესი სასწავლებლის წარმომადგენლობა. რექტორის თანამდებობის მსგავსად, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელად ერთი და იგივე პირი შეიძლება დაინიშნოს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ და ეს არ უნდა აღემატებოდეს ძირითადი საგანმანათლებლო საფეხურის ხანგრძლივობის ორ ვადას. გარდა ამისა, კანონი ზღუდავს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის თანამდებობის დაკავებას იმ პირის მიერ, რომელსაც ამ სასწავლებელში ეკავა დანესებულების ხელმძღვანელის (რექტორის) თანამდებობა. კერძოდ, ასეთმა პირმა ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის თანამდებობა შეიძლება დაიკავოს მხოლოდ მისი უფლებამოსილების შეწყვეტიდან უმაღლესი საგანმანათლებლო დანესებულების ხელმძღვანელის ერთი უფლებამოსილების ვადის გასვლის შემდეგ.⁴² სსიპ უმაღლეს სასწავლებელში ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს ამტკიცებს წარმომადგენლობითი საბჭო, რომელსაც კანდიდატურას წარუდგენს აკადემიური საბჭო. აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი ავრცელებს „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ მოთხოვნებს.⁴³

ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს ანგარიშვალდებულია რეგენტთა საბჭოს და უმაღლესი სასწავლებლის კოლეგიური ორგანოს ან წარმომადგენლობითი საბჭოსა და აკადემიური საბჭოს წინაშე.⁴⁴

აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობა იმპერატიულად განსაზღვრავს სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი სასწავლებლის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლებს. კერძოდ, თუ რეგენტთა საბჭო ან წარმომადგენლობითი საბჭო ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს განმეორებით ეტყვის უარს წლიური ანგარიშის და ბიუჯეტის დამტკიცებაზე, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის უფლებამოსილება ავტომატურად შეწყდება ვადამდე. ამასთანავე, სსიპ უმაღლეს სასწავლებელში წარმომადგენლობითი საბჭოს, ხოლო სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირ უმაღლეს სასწავლებელში კოლეგიური ორგანოს წარდგინებით რეგენტთა საბჭოს მოტივირებული გადაწყვეტილების საფუძველზე შეიძლება შეწყდეს უფლებამოსილება ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს. დამატებით, უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძველი შეიძლება იყოს საქართვე-

⁴² „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 23-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁴³ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 23-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁴⁴ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

ლოს შრომის კოდექსით გათვალისწინებული შრომის ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლები.⁴⁵

ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს აქვს შემდეგი ფუნქციები:⁴⁶

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების დამოუკიდებელი წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება

- მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს ეხება ფინანსურ და ეკონომიკურ საკითხებს
- გარიგებების დადების უფლებამოსილება მას აქვს მხოლოდ ბიუჯეტის შესაბამისად

დამოუკიდებლად მართვის უფლებამოსილება

- ხელმძღვანელობს ადმინისტრაციას

სხვადასხვა სახის აქტების პროექტების შემუშავების უფლებამოსილება

- ადგენს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ადმინისტრაციის სტრუქტურის პროექტს
- ადგენს დამხმარე პერსონალის სამსახურში მიღების ერთიანი წესის პროექტს, მისი შრომის ანაზღაურების ოდენობისა და პირობების პროექტს

ხელმძღვანელობს სხვადასხვა ტიპის ბიუჯეტის პროექტების შედგენას

პასუხისმგებელია უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ფინანსური და ეკონომიკური საქმიანობის კანონიერებასა და ეფექტიანობაზე

ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის ჩამოთვლილი უფლებამოსილებები არ არის ამომწურავი და კვლევის მიზნებისთვის, გადმოცემულია მხოლოდ მისი ძირითადი ფუნქციები.

2.5 ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის ადგილი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების სტრუქტურაში და მისი უფლებამოსილებები

უმაღლეს სასწავლებელში ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმი უნდა არსებობდეს როგორც ცენტრალურ, ისე ძირითადი საგანმანათლებლო ერთეულის დონეზე და მისი ფუნქციაა სასწავლო და სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობის,

⁴⁵ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 24-ე მუხლის მე-3 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁴⁶ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 24-ე მუხლის პირველი პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

ასევე, პერსონალის პროფესიული განვითარების სისტემატური შეფასება.⁴⁷ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას ეკისრება ვალდებულება, შექმნას ხარისხის კონტროლის გამჭვირვალე კრიტერიუმები და ჩამოაყალიბოს მათი უზრუნველყოფის მეთოდოლოგია.⁴⁸ სსიპ უმაღლეს სასწავლებელში ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის ხელმძღვანელის დამტკიცების ფუნქცია მინიჭებული აქვს წარმომადგენლობით საბჭოს, რომელსაც კანდიდატურას წარუდგენს აკადემიური საბჭო. ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის ხელმძღვანელის საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს განსაზღვრავს უმაღლესი სასწავლებელი.⁴⁹

2.6 ინტერესთა კონფლიქტი სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ უმაღლეს სასწავლებელში

სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში კანონმდებლობა ადგენს ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებს. კერძოდ, ადმინისტრაციული თანამდებობის პირმა არ შეიძლება დაიკავოს ამავე უმაღლეს სასწავლებელში სხვა ადმინისტრაციული თანამდებობა ან იყოს სხვა სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი. ხოლო, თუ ადმინისტრაციული თანამდებობის დაკავების წინაპირობა არის აკადემიურ თანამდებობაზე ყოფნა, მაშინ აკადემიურ თანამდებობაზე ყოფნის ვადის გასვლა იწვევს ადმინისტრაციულ თანამდებობაზე ან მართვის ორგანოში უფლებამოსილების შეწყვეტას. აღსანიშნავია, რომ, თუ პირი არის რეგენტთა საბჭოს წევრი, მაშინ მას არ შეიძლება სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ უმაღლეს სასწავლებელში ეკავოს ადმინისტრაციული ან აკადემიური თანამდებობა. აკადემიური საბჭოს წევრს კი ეკრძალება იმავე დაწესებულებაში ადმინისტრაციული თანამდებობის დაკავება (გარდა რექტორის თანამდებობისა) და ის ვერ წარმომადგენლობითი საბჭოს წევრი იქნება პარალელურად. წარმომადგენლობითი საბჭოს სპიკერს კი არ შეიძლება ეკავოს ადმინისტრაციული თანამდებობა იმავე დაწესებულებაში. შეუთავსებლობის სხვა შემთხვევები (აკადემიური, მასწავლებელთა და დამხმარე პერსონალის) განისაზღვრება კანონმდებლობითა და დაწესებულების წესდებით.⁵⁰

2.7 კანონმდებლობით დადგენილი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელისა და სტრუქტურის ანალიზი

არსებული მოდელის მიხედვით, სსიპ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში არსებობს ორი ტიპის ძირითადი კოლეგიური მართვის ორგანო – აკადემიური საბჭო და წარმომადგენლობითი საბჭო.

⁴⁷ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁴⁸ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 25-ე მუხლის მე-3 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁴⁹ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 25-ე მუხლის მე-5 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁵⁰ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 42-ე მუხლი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

აკადემიური საბჭოს დაკომპლექტებაში ჩართულია საუნივერსიტეტო საზოგადოება - როგორც აკადემიური პერსონალი, ისე სტუდენტები - თვითმმართველობის მეშვეობით. წარმომადგენლობითი საბჭოს წევრთა დაკომპლექტებაშიც სრულად არის ჩართული აკადემიური პერსონალი და სტუდენტები. ორივე ორგანოს დაკომპლექტებაში, საუნივერსიტეტო საზოგადოების ჩართულობის თვალსაზრისით, არსებითი განსხვავება არ არის. რაც შეეხება მართვის არსებულ მოდელში უფლებამოსილებათა გამიჯვნას, ზოგიერთ შემთხვევაში ის პრობლემურია. მაგალითად, აკადემიურ საბჭოს უფლება აქვს, მონაწილეობა მიიღოს წესდების განხილვაში, მაგრამ კანონი მას ექსპლიციტურად უფლებას არ ანიჭებს, წარმომადგენლობით საბჭოსთან ერთად განიხილოს შინაგანაწესი, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ეთიკის კოდექსი ან დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნორმები. ამასთანავე, აკადემიური საქმიანობის წარმართვა შეუძლებელია სათანადო ბიუჯეტის არსებობის გარეშე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, აკადემიურ საბჭოს იმაზე უფრო მეტი უფლებამოსილება ჰქონდეს მინიჭებული ბიუჯეტის ფორმირების საკითხებში, ვიდრე მხოლოდ განხილვაში მონაწილეობაა.

პრობლემურია ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის მოქცევა სსიპ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მართვის ორგანოთა სისტემაში. სამსახური სათანადო მეთოდოლოგიით ჩატარებული შეფასებებით, მიზნად უნდა ისახავდეს სწავლებისა და კვლევის ხარისხის განვითარების ხელშეწყობას. ავტორიზაციის ახალი სტანდარტის მიხედვით, ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურს მართვის ორგანოების საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასებაც ევალება, თუმცა ეს ფუნქცია მას არა აქვს მინიჭებული კანონით და არსებული მოდელის მიხედვით შეუძლებელიც კი იქნება. პრაქტიკაში რთული წარმოსადგენია ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურმა ობიექტურად შეაფასოს, მაგალითად, წარმომადგენლობითი საბჭოს ან აკადემიური საბჭოს ფუნქციონირების ეფექტიანობა, როცა წარმომადგენლობითი საბჭოა უფლებამოსილი, აკადემიური საბჭოს წარდგინების საფუძველზე დანიშნოს და თანამდებობიდან გაათავისუფლოს ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის უფროსი.

2.8 სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი სასწავლებლის კონტროლის მექანიზმები

სახელმწიფო აკონტროლებს მის მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების საქმიანობას. თუმცა კონტროლის ფორმები განსხვავდება იმის მიხედვით, დაწესებულება სსიპ-ა თუ ა(ა)იპ-ი.

თუ უმაღლესი სასწავლებელი სსიპ-ა, მაშინ სახელმწიფო კონტროლი ხორციელდება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით. კონტროლის განმახორციელებელი ორგანო კი არის განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო.⁵¹

⁵¹ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

არსებული სამართლებრივი რეგულაციების გათვალისწინებით, რთულად განჭვრეტადია სახელმწიფო კონტროლის სამართლებრივი ფარგლები. კანონმდებლობა მაკონტროლებელ ორგანოს ანიჭებს უფლებამოსილებას, შედამხედველობა გაუწიოს და შეამოწმოს სსიპ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების საქმიანობის კანონიერება, მიზანშეწონილობა, ეფექტიანობა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობა. სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოს მინიჭებული აქვს უფლება, შეაჩეროს ან გააუქმოს სსიპ-ს არამართლზომიერი გადაწყვეტილება.⁵² თუმცა სახელმწიფო კონტროლის ასეთი წესიდან დაშვებულია გამონაკლისი შემთხვევებიც.⁵³

თუ სახელმწიფომ უმაღლესი სასწავლებელი დააფუძნა ა(ა)იპ-ს ფორმით, მაშინ გამოიყენება კონტროლის განსხვავებული მექანიზმი. კერძოდ, ა(ა)იპ უმაღლესი სასწავლებლის შედამხედველობით ფუნქციას ახორციელებს საქართველოს მთავრობის მიერ შექმნილი კოლეგიური ორგანო, რეგენტთა საბჭო.⁵⁴ რეგენტთა საბჭო უფლებამოსილია, უმაღლესი სასწავლებლის კოლეგიურ ორგანოს დასამტკიცებლად წარუდგინოს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის კანდიდატურა. თუ კანდიდატურას კოლეგიური ორგანო შეეწინააღმდეგება, ორჯერ არ დანიშნავს, მისი დანიშვნის უფლებამოსილება ენიჭება რეგენტთა საბჭოს. რეგენტთა საბჭო ამტკიცებს უმაღლესი სასწავლებლის ბიუჯეტს, რომელსაც წარადგენს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი. ა(ა)იპ უმაღლეს სასწავლებელში რეგენტთა საბჭოა უფლებამოსილი, დაამტკიცოს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის ანგარიში. ამასთანავე, რეგენტთა საბჭოს შედამხედველობისა და კონტროლის დამატებითი ფუნქციები, შესაძლოა, განისაზღვროს უმაღლესი სასწავლებლის წესდებით, თუმცა ეს არ უნდა იწვევდეს უმაღლესი სასწავლებლის აკადემიური თავისუფლების შეზღუდვას.⁵⁵ რეგენტთა საბჭო შედგება პრეზიუმ-მინისტრის, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს და იუსტიციის სამინისტროს მიერ წარდგენილი წევრებისაგან.⁵⁶

გავრცელებული მოსაზრება იმის შესახებ, რომ ა(ა)იპ-ებს უფრო მეტი თავისუფლება აქვთ სახელმწიფო კონტროლის თვალსაზრისით და, შესაბამისად, უფრო მეტი მოქნილობა, ვიდრე სსიპ-ებს, კრიტიკას იმსახურებს, რადგან განათლების არსებული კანონმდებლობიდან საწინააღმდეგო დასკვნის გამოტანა შეუძლებელია:

⁵² „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁵³ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge შენიშვნა: სახელმწიფო კონტროლის ეს ფორმა არ ვრცელდება ქუთაისის საერთაშორისო უნივერსიტეტზე.

⁵⁴ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-2 მუხლის 3(37) ქვეპუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁵⁵ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-22 (1) მუხლის მე-5 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁵⁶ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 4 აგვისტოს N302 დადგენილებით დამტკიცებული რეგენტთა საბჭოს დებულების პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

სსიპ-ები უფრო მეტად თავისუფლები არიან, ვიდრე სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ები, რადგან აქ, მაგალითად, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს წარადგენს რეგენტთა საბჭო, რომელსაც, თავის მხრივ, ქმნის საქართველოს მთავრობა. ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს კი ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება აქვს რეგენტთა საბჭოს წინაშე. რეალურად, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს ნიშნავს საქართველოს მთავრობის მიერ შექმნილი ორგანო და დანიშვნის შემდეგ ის ანგარიშვალდებულია არა საუნივერსიტეტო საზოგადოების და ორგანოების წინაშე, არამედ მთავრობის მიერ შექმნილი ორგანოს წინაშე.

აუცილებელია, სახელმწიფო კონტროლთან დაკავშირებული ნორმები დაკონკრეტდეს ისე, რომ სახელმწიფო კონტროლის ფარგლები განჭვრეტადი და შემოფარგლული იყოს. თუ სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას არ შეუძლია, განჭვრიტოს სახელმწიფო კონტროლის მოცულობა, შესაძლოა, ეს აბრკოლებდეს განვითარებაზე ორიენტირებული, დამოუკიდებელი, მაგრამ საუნივერსიტეტო საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებული გადაწყვეტილებების მიღებას. საბოლოო ჯამში, ეს ნეგატიურად აისახება აკადემიურ პროცესებზე და ვლინდება გადაწყვეტილებების დაყოვნებასა თუ არაეფექტიან მართვაში.

სახელმწიფო კონტროლის ჩარჩო, მოცულობა და ინტენსივობა მკაფიოდ და დეტალურად უნდა იყოს მოწესრიგებული განათლების კანონმდებლობით.

3. განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და განვითარების გარე მეთოდები უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელთან დაკავშირებით

3.1 2004-2005 წლები

პირველი ინსტიტუციური აკრედიტაციის პროცესი საქართველოში დაიწყო 2004 წელს. მის სამართლებრივ საფუძვლად განისაზღვრა საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 20 ივლისის N418 ბრძანებულება 2004 წლის ოქტომბრის შემდგომ განხორციელებული ცვლილებების გათვალისწინებით.⁵⁷ რაც შეეხება ინსტიტუციური აკრედიტაციის კრიტერიუმებს, ეს დადგინდა „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებისა და ამოქმედების შემდეგ განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წელს გამოცემული ნორმატიული აქტით.⁵⁸

⁵⁷ „საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა აკრედიტაციის საბჭოს დებულებისა და პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 20 ივლისის N418 ბრძანებულება (კონსოლიდირებული რედაქცია). ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁵⁸ „საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინსტიტუციური აკრედიტაციის კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 7 ივნისის N276 ბრძანება. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

ინსტიტუციური აკრედიტაციის კრიტერიუმები შემუშავდა საქართველოს უმაღლესი განათლების სისტემისთვის იმ პერიოდში არსებული გამოწვევების მიხედვით და მორგებული იყო მხოლოდ კრიტიკულ საჭიროებებს. ინსტიტუციური აკრედიტაციის მისაღებად დაწესებულებებს მოეთხოვებოდათ შემდეგი კრიტერიუმების დაკმაყოფილება:

- სამეცნიერო ხარისხის მქონე პროფესორ-მასწავლებლები (შესაბამისი შეფარდებით პროფესორ მასწავლებელთა საერთო რაოდენობასთან);
- სააუდიტორიო და ლაბორატორიული ფართი (შესაბამისი შეფარდებით სტუდენტების რაოდენობასთან);
- კომპიუტერები (შესაბამისი შეფარდებით სტუდენტების რაოდენობასთან);
- წიგნები (შესაბამისი შეფარდებით სტუდენტების რაოდენობასთან).⁵⁹

ძირითად კრიტერიუმებთან ერთად დამტკიცდა დამატებითი კრიტერიუმები: უცხოელი სტუდენტების რაოდენობა, ოფიციალური ვებგვერდი და ფართის ფლობის ფორმა.⁶⁰

დანესებულების მართვის მოდელი და სტრუქტურა პირველი ინსტიტუციური აკრედიტაციის დროს არ ფასდებოდა, რაც ბუნებრივად იყო, რადგან, როცა უმაღლესი სასწავლებლების დიდი ნაწილი სათანადო ფორმით არ ფლობს ფართს, არა აქვს ადეკვატურად აღჭურვილი სააუდიტორიო და ლაბორატორიული ფართი ან არ ჰყავს საკმარისი რაოდენობის კვალიფიციური პერსონალი, შეუძლებელია, იმსჯელო ასეთი დანესებულების მართვის მოდელის ეფექტიანობაზე.

3.2 2006-2008 წლები

2006 წელს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ დააფუძნა სსიპ საქართველოს საგანმანათლებლო დანესებულებების სახელმწიფო სააკრედიტაციო სამსახური⁶¹ და პარალელურად დაამტკიცა უმაღლეს საგანმანათლებლო დანესებულებათა აკრედიტაციის კრიტერიუმები.⁶²

⁵⁹ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 7 ივნისის N276 ბრძანებით დამტკიცებული საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დანესებულებათა ინსტიტუციური აკრედიტაციის კრიტერიუმების პირველი მუხლი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁶⁰ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 7 ივნისის N276 ბრძანებით დამტკიცებული საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დანესებულებათა ინსტიტუციური აკრედიტაციის კრიტერიუმების მე-2 მუხლი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁶¹ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს საგანმანათლებლო დანესებულებების სახელმწიფო სააკრედიტაციო სამსახურის დაფუძნებისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 27 მარტის N222 ბრძანება. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁶² „უმაღლეს საგანმანათლებლო დანესებულებათა აკრედიტაციის დებულებისა და ინსტიტუციური აკრედიტაციის საფასურის ზღვრული ოდენობის განსაზღვრის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 27 მარტის N223 ბრძანება. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

აკრედიტაციის განახლებული კრიტერიუმებით სახელმწიფომ განავრცო და დაა-
ზუსტა მოთხოვნები უმაღლესი სასწავლებლების მატერიალური რესურსის, აგ-
რეთვე აკადემიური პერსონალისადმი. თუმცა ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლი-
ლება იყო უმაღლესი სასწავლებლებისთვის საგანმანათლებლო პროგრამებისა
და სილაბუსების შემუშავების ვალდებულების დაკისრება, აგრეთვე პირველი
„საკვალიფიკაციო ჩარჩოს“ (სპეციალობათა ჩამონათვალის)⁶³ შემოღება.⁶⁴

ამ პერიოდისთვის უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის
მოდელის შეფასება არ იყო გათვალისწინებული განათლების ხარისხის გან-
ვითარების გარე მექანიზმებით, რაც, 2004-2005 წლის რეფორმის მსგავსად,
მართებული იყო, რადგან მართვის ეფექტიანობის შეფასებას არა აქვს აზრი იმ
პირობებში, როდესაც საგანმანათლებლო დაწესებულებას მოწესრიგებული არა
აქვს საგანმანათლებლო პროგრამები, სტუდენტები კი სასწავლო კურსებს სი-
ლაბუსების გარეშე გადიან.

2007 წელს სსიპ საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელ-
მწიფო სააკრედიტაციო სამსახურმა რეორგანიზაცია განიცადა და მის უფლე-
ბამონაცვლედ განისაზღვრა სსიპ განათლების აკრედიტაციის ეროვნული ცენ-
ტრი.⁶⁵ 2006 წელს ჩატარებული ინსტიტუციური აკრედიტაციის შედეგებისა და
ხარვეზების გათვალისწინებით, 2007 წლისთვის მოდიფიცირდა და დაკონ-
კრეტდა ინსტიტუციური აკრედიტაციის ძირითადი და დამატებითი კრიტერიუმე-
ბი, თუმცა, შინაარსობრივი თვალსაზრისით, არსებითი ცვლილება კრიტერიუ-
მებთან დაკავშირებით არ განხორციელებულა.⁶⁶

⁶³ შენიშვნა: იგულისხმება ბაკალავრიატის სპეციალობათა ჩამონათვალი, რომელიც დამტკიც-
და განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 18 ნოემბრის №633 ბრძანებით.

⁶⁴ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 27 მარტის N 223
ბრძანებით დამტკიცებული „უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა აკრედიტაციის
დებულების“ მე-6 და მე-7 მუხლები. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁶⁵ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულე-
ბების სახელმწიფო სააკრედიტაციო სამსახურის დაფუძნებისა და მისი დებულების დამტკი-
ცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 27
მარტის №222 ბრძანებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს
განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2007 წლის 14 ივნისის N431 ბრძანება. ვებგვერ-
დი: www.matsne.gov.ge

⁶⁶ „უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა აკრედიტაციის დებულებისა და ინსტი-
ტუციური აკრედიტაციის საფასურის ზღვრული ოდენობის განსაზღვრის ინსტრუქციის
დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006
წლის 27 მარტის №223 ბრძანებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“
საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2007 წლის 8 აგვისტოს N 617
ბრძანება. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

3.3 2009-2012 წლები

2009 წელს ინსტიტუციური აკრედიტაციის კრიტერიუმებში შეტანილ იქნა არსებითი ცვლილებები. უმაღლესი სასწავლებლების მართვის მოდელის შეფასება არც ამ პერიოდისთვის იყო გათვალისწინებული.⁶⁷

2010 წელს ინსტიტუციური აკრედიტაცია გაუქმდა და მის ნაცვლად შემოღებულ იქნა ავტორიზაცია.⁶⁸ პარალელურად დაიწყო მუშაობა პროგრამული აკრედიტაციის სტანდარტებზე, რომელიც დამტკიცდა 2011 წელს.⁶⁹

2010 წელს დამტკიცებული ავტორიზაციის სტანდარტები არსებითად იმეორებდა 2009 წელს არსებულ ინსტიტუციური აკრედიტაციის სტანდარტებს და არ მოიცავდა დაწესებულების მართვის მოდელის შეფასებას.⁷⁰

2011 წელს მიღებული აკრედიტაციის სტანდარტები კი იყო პირველი ნაბიჯი უმაღლესი სასწავლებლების მართვის ეფექტიანობის შეფასების მიზნებისთვის. თუმცა სტანდარტი ადგენდა მოთხოვნებს არა მართვის მოდელისა და სტრუქტურის, არამედ პერსონალისადმი. კერძოდ, დადგინდა, რომ საგანმანათლებლო პროგრამის განხორციელება ხელშეწყობილი უნდა ყოფილიყო სათანადო კომპეტენციის ადმინისტრაციული და დამხმარე პერსონალის მიერ.⁷¹ თუმცა, რას გულისხმობდა „სათანადო კომპეტენცია“, ეს არ იყო დაზუსტებული ნორმატიული აქტით და გადაწყვეტილების მიმღები ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებს განეკუთვნებოდა. ამიტომ მტკიცების ტვირთი ექსპერტებსა და საბჭოზე იქნა გადატანილი, რადგან, რაც უფრო ბუნდოვანია რეგულაცია და განმარტების ფართო შესაძლებლობას შეიცავს, მით უფრო მკაფიოდ, დეტალურად და არგუმენტირებულად უნდა იყოს დასაბუთებული ექსპერტთა და საბჭოს მოსაზრებები.

⁶⁷ „უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკრედიტაციის დებულების, სტუდენტების როდენობის განსაზღვრის წესისა და ინსტიტუციური აკრედიტაციის საფასურის ზღვრული ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“.

⁶⁸ „საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის დებულებისა და საფასურის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის პირველი ოქტომბრის N99/ნ ბრძანება. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁶⁹ „საგანმანათლებლო დაწესებულებების საგანმანათლებლო პროგრამების აკრედიტაციის დებულებისა და საფასურის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 4 მაისის N65/ნ ბრძანება. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁷⁰ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის პირველი ოქტომბრის N99/ნ ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის დებულება. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁷¹ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 4 მაისის N65/ნ ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულებების საგანმანათლებლო პროგრამების აკრედიტაციის დებულების მე-16 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი (პირველადი რედაქცია). ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

3.4 2013-2017 წლები და შემდგომი პერიოდი

3.4.1 ავტორიზაციის პროცესის ფარგლებში უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელისა და სტრუქტურის შეფასება

ავტორიზაციის სტანდარტებში ცვლილებები განხორციელდა 2017 წელს. განსაზღვრულ იქნა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელისა და ორგანიზაციული სტრუქტურის გარე შეფასების აუცილებლობა. უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს დაეკისრათ ვალდებულება, მართვის მოდელი და ორგანიზაციული სტრუქტურა ისე მოეწესრიგებინათ, რომ გათვალისწინებული ყოფილიყო საგანმანათლებლო სივრცეში არსებული საუკეთესო პრაქტიკა. ეს გულისხმობდა მართვისა და ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმების ეფექტიან გამოყენებას მართვის პროცესში. მართვის მოდელითა და ორგანიზაციული სტრუქტურით უზრუნველყოფილი უნდა ყოფილიყო სტრატეგიული გეგმის განხორციელება, ხარისხის უზრუნველყოფის ფუნქციის ინტეგრირება მართვის პროცესში.⁷² ეს ნორმატიული მოთხოვნა დაკონკრეტების გარეშე იძლევა ორაზროვნად განმარტების შესაძლებლობას, ავტორიზაციის ექსპერტებსა და გადაწყვეტილების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს ფართო დისკრეციას და ქმნის უმაღლეს სასწავლებლებთან არათანაბარი მიდგომის რისკს. ამიტომ სტანდარტი დაზუსტდა უფრო მკაფიო აღწერილობით, შეფასების კრიტერიუმებითა და ინდიკატორებით/მტკიცებულებებით.⁷³ თუმცა, რამდენად საკმარისია ეს დაზუსტება და აზღვევს თუ არა არაერთგვაროვანი მიდგომის რისკს, საეჭვოა და უნდა გადამოწმდეს რეალურად, პრაქტიკაში ამ ნორმების იმპლემენტაციის შედეგებით. ეს კი ასახულია ავტორიზაციის ექსპერტთა დასკვნებსა და გადაწყვეტილების მიმღები საბჭოს სხდომის ოქმებში, რომელთა შესახებ მსჯელობა მოცემულია პრაქტიკის კვლევის ნაწილში.

ა) მართვის მოდელისა და სტრუქტურის შეფასება (ავტორიზაცია)

უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებამ უნდა შექმნას მართვის ისეთი მოდელი და ჩამოაყალიბოს ისეთი ორგანიზაციული სტრუქტურა, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება ამ დაწესებულების მიზნებისა და სტრატეგიული განვითარების გეგმით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელება. ამ მოთხოვნის შესრულება დგინდება უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ორგანიზაციული სტრუქტურის შესწავლით. ამასთანავე, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტრუქტურული

⁷² საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის პირველი ოქტომბრის N 99/ნ ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის დებულების (2017 წლის კონსოლიდირებული რედაქცია) დანართი N1-ით გათვალისწინებული მე-2 სტანდარტი „უსდ-ს ორგანიზაციული სტრუქტურა და მართვა“. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁷³ შენიშვნა: კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, შეფასდა სტანდარტის მხოლოდ შემდეგი კომპონენტები: „ორგანიზაციული სტრუქტურა და მართვა“ და „ხარისხის უზრუნველყოფის შიდა მექანიზმები“. კვლევა არ ეხება ინტერნაციონალიზაციის კომპონენტს, ეთიკისა და კეთილსინდისიერების პრინციპების დანერგვას.

ერთეულების ფუნქციები და პასუხისმგებლობები ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული და ერთმანეთისაგან გამიჯნული, სტრუქტურული ერთეულები კი ეფექტიანად და კოორდინირებულად უნდა ახორციელებდნენ თავიანთ ფუნქციებს. ფორმალური თვალსაზრისით, ზემოაღნიშნული მოთხოვნების შესრულების დასადასტურებლად ან უარსაყოფად შეიძლება გამოყენებულ იქნეს შემდეგი მტკიცებულებები: უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტრუქტურა, სტრუქტურული ერთეულების ფუნქციები და, აგრეთვე, ინტერვიუს შედეგები.⁷⁴

ბ) მართვის ორგანოებში არჩევისა და დანიშვნის პროცესის შეფასება (ავტორიზაცია)

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მართვის ორგანოებში არჩევისა თუ დანიშვნის პროცედურა უნდა იყოს გამჭვირვალე, სამართლიანი და კანონის შესაბამისი. ეს მოთხოვნა შესრულებულად ჩაითვლება, თუ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება უზრუნველყოფს, რომ მართვის ორგანოებში არჩევა თუ დანიშვნა მოხდება წინასწარ განსაზღვრული პირობების მიხედვით, რაც, შესაძლოა, ასევე, ითვალისწინებდეს კანდიდატების მიერ წარმოდგენილი ხედვისა და გეგმის განხილვასაც. ამასთანავე, მართვის ორგანოებში არჩევისა და დანიშვნის პროცედურები უნდა იყოს დამტკიცებული, გამჭვირვალე, სამართლიანი და კანონის შესაბამისი. გარე შემფასებელი ამ მოთხოვნების შესრულებას ადასტურებს ან უარყოფს მართვის ორგანოებში არჩევისა და დანიშვნის წესებისა და პროცედურების შესწავლის საფუძველზე, ასევე ინტერვიუების შედეგების მიხედვით.⁷⁵

გ) მართვის ეფექტიანობის შეფასება (ავტორიზაცია)

ავტორიზაციის სტანდარტის მიხედვით, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ხელმძღვანელობა და მართვის ორგანოები უნდა უზრუნველყოფდეს დაწესებულების საქმიანობის ეფექტიან მართვას. ეს მოთხოვნა იმ შემთხვევაში ითვლება შესრულებულად, თუ აკადემიურ, სამეცნიერო და ადმინისტრაციულ საკითხებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებები მიღებული იქნება დროულად და ეფექტიანად. ამასთანავე, გარე შეფასების დროს მოწმდება, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების საქმიანობების წესი შეესაბამება თუ არა მოქმედ კანონმდებლობას. გარე შეფასების

⁷⁴ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის პირველი ოქტომბრის N 99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის დებულების (2017 წლის კონსოლიდირებული რედაქცია) დანართი N1-ით გათვალისწინებული მე-2 სტანდარტი „უსდ-ს ორგანიზაციული სტრუქტურა და მართვა“. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁷⁵ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის პირველი ოქტომბრის N 99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის დებულების (2017 წლის კონსოლიდირებული რედაქცია) დანართი N1-ით გათვალისწინებული მე-2 სტანდარტი „უსდ-ს ორგანიზაციული სტრუქტურა და მართვა“. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

პროცედურის განხორციელების დროს, ასევე უნდა შემოწმდეს დაწესებულების მართვაში თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებაც, მათ შორის, დანერგულია თუ არა საქმისწარმოების ელექტრონული სისტემა. დაწესებულებას ევალება, აწარმოოს საგანმანათლებლო დაწესებულებების რეესტრი კანონმდებლობის შესაბამისად. გარე შემფასებელი სტანდარტის ზემოაღნიშნული მოთხოვნების შემოწმებისას, შესაძლოა, დაეყრდნოს საგანმანათლებლო დაწესებულებების რეესტრის წარმოების სისტემას, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების საქმისწარმოების წესს, მართვის ეფექტიანობის მონიტორინგის მექანიზმებს, შეფასების სისტემას და ინტერვიუს შედეგებს.⁷⁶

დ) ხარისხის უზრუნველყოფის შიდა მექანიზმების შეფასება (ავტორიზაცია)

უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას ეკისრება ვალდებულება, ეფექტურად დანერგოს ხარისხის უზრუნველყოფის შიდა მექანიზმები. სტანდარტის მიხედვით, დაწესებულების ხელმძღვანელობა მუდმივად უნდა ზრუნავდეს ხარისხის უზრუნველყოფის ფუნქციის გაძლიერებაზე და ხელს უწყობდეს ხარისხის კულტურის დამკვიდრებას. ამ მოთხოვნის შეფასება დასტურდება შემდეგი კრიტერიუმებით: შიდა ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმების განხორციელებაში ეფექტურად უნდა იყოს ჩართული ყველა რგოლი. ამასთანავე, შიდა ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმის ეფექტურად განსახორციელებლად დაწესებულებამ უნდა უზრუნველყოს შესაბამისი ადამიანური, საინფორმაციო და მატერიალური რესურსის არსებობა. დაწესებულებაში უნდა მიმდინარეობდეს საქმიანობისა და რესურსების უწყვეტი შეფასება და განვითარება. დაწესებულების ხელმძღვანელობა შესაბამის გადანყვეტილებებს უნდა იღებდეს ხარისხის შეფასების შედეგებზე დაყრდნობით, შეფასების შედეგები კი გამოყენებულ უნდა იქნეს დაწესებულების საქმიანობის შემდგომი განვითარებისთვის. გარდა ამისა, დაწესებულებამ უნდა შეიმუშაოს პერსონალის (აკადემიური, სამეცნიერო, მონვეული, ადმინისტრაციული, დამხმარე) საქმიანობის შეფასების სისტემა და სტუდენტების აკადემიური მოსწრების მონიტორინგის მექანიზმი, რომლის შედეგებიც გათვალისწინებულ უნდა იქნეს სასწავლო პროცესის გასაუმჯობესებლად. ამასთანავე, დაწესებულებას შემუშავებული უნდა ჰქონდეს საგანმანათლებლო პროგრამების შეფასების და გაუმჯობესების მექანიზმები, რომელთა განხორციელებაშიც აქტიურად უნდა იყვნენ ჩართულნი როგორც აკადემიური, ისე მონვეული და სამეცნიერო პერსონალი და სტუდენტები. ამ პროცესში უნდა მონაწილეობდნენ, აგრეთვე, გარე დაინტერესებული მხარეები. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება პერიოდულად უნდა

⁷⁶ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის პირველი ოქტომბრის N 99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის დებულების (2017 წლის კონსოლიდირებული რედაქცია) დანართი N1-ით გათვალისწინებული მე-2 სტანდარტი „უსდ-ს ორგანიზაციული სტრუქტურა და მართვა“. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

აფასებდეს მის მიერ მიწოდებული სერვისებისა და რესურსების ხარისხს და შედეგები უნდა გამოიყენოს მათი შემდგომი განვითარების მიზნებისთვის. ამ მოთხოვნების შესაფასებლად ავტორიზაციის ექსპერტი და გადანაცვლების მიმღები საბჭო, შესაძლოა, დაეყრდნოს შემდეგ მტკიცებულებებს: ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმების ეფექტიანობის შეფასების სისტემას, რომელიც უზრუნველყოფს სანდო და საჭირო ინფორმაციის გენერირებას, შეფასების შედეგების გამოყენების პროცედურასა და პრაქტიკას, დაწესებულების მიერ ჩატარებულ სტუდენტთა და სხვა პირთა გამოკითხვისა და ინტერვიუს შედეგებს.⁷⁷

3.4.2 პერსონალის კვალიფიკაციის შეფასება (აკრედიტაცია)

აკრედიტაციის სტანდარტები განახლდა 2018 წელს. ახალი სტანდარტით დაზუსტდა ნორმა, რომელიც გულისხმობდა საგანმანათლებლო პროგრამის განმახორციელებელი პირის მიერ სათანადო კვალიფიკაციის ფლობის აუცილებლობას. ეს მოთხოვნა ეხებოდა არა მხოლოდ აკადემიურ, არამედ ადმინისტრაციულ პერსონალსაც. კერძოდ, აკრედიტაციის მე-4 სტანდარტის მიხედვით (სწავლების რესურსებით უზრუნველყოფა), ადამიანური, მატერიალური, საინფორმაციო და ფინანსური რესურსები უნდა უზრუნველყოფდეს პროგრამის მდგრად, სტაბილურ, ეფექტიან და ეფექტურ ფუნქციონირებას და განსაზღვრული მიზნების მიღწევას. ამასთან, პროგრამის სტუდენტები უზრუნველყოფილები უნდა იყვნენ სათანადო რაოდენობისა და შესაბამისი კომპეტენციის მქონე ადმინისტრაციული და დამხმარე პერსონალით. მათი კვალიფიკაცია კი უნდა შეესაბამებოდეს მათ მიერ განხორციელებულ ფუნქციებს.⁷⁸

3.4.3 ავტორიზაციის სტანდარტის სამართლებრივი ანალიზი

კვლევის ამ ნაწილში მოცემულია ავტორიზაციის იმ სტანდარტის სამართლებრივი ანალიზი, რომელიც გულისხმობს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ორგანიზაციული სტრუქტურისა და მართვის შეფასებას, კერძოდ:

- ავტორიზაციის სტანდარტით გათვალისწინებული რეგულაციები არ არის საკმარისად დეტალური და მკაფიო. ნორმატიული რეგულაციის ბუნდოვანება პრაქტიკაში ქმნის მისი არაერთგვაროვანი გამოყენების რისკს;

⁷⁷ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის პირველი ოქტომბრის N 99/ნ ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის დებულების (2017 წლის კონსოლიდირებული რედაქცია) დანართი N1-ით გათვალისწინებული მე-2 სტანდარტი „უსდ-ს ორგანიზაციული სტრუქტურა და მართვა“. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁷⁸ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების 2011 წლის 4 მაისის N65/ნ ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულებების საგანმანათლებლო პროგრამების აკრედიტაციის დებულების დანართი (2018 წლის რედაქცია). ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

- ავტორიზაციის სტანდარტის აღწერილობა, შეფასების კრიტერიუმები და ინდიკატორები, რაც მიზნად უნდა ისახავდეს სტანდარტის დაკონკრეტებას და ხელს უნდა უწყობდეს პრაქტიკაში მის ერთგვაროვან დანერგვას, თავის მხრივაც ბუნდოვანია. მაგალითად, სტანდარტი ადგენს, რომ უნდა შეფასდეს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ორგანიზაციული და მართვის სტრუქტურა ითვალისწინებს თუ არა მართვისა და ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმების „ეფექტურ“ გამოყენებას მართვის პროცესში. თუმცა, ამ მოთხოვნის დამაბუსტებელი კრიტერიუმის მიხედვით, დაწესებულების ორგანიზაციული სტრუქტურა უნდა უზრუნველყოფდეს საქმიანობის „ეფექტურად“ განხორციელებას, ხოლო სტრუქტურული ერთეულები „ეფექტურად“ უნდა ახორციელებდნენ თავიანთ ფუნქციებს. სტანდარტის მოთხოვნა არ არის დაკონკრეტებული. ასეთი დისკრეციის მინიჭება ავტორიზაციის ექსპერტებისა და გადაწყვეტილების მიმღები კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოსთვის, კრიტიკულია როგორც სამართლებრივი, ისე განათლების პოლიტიკის თვალსაზრისით, რადგან, ერთი მხრივ, შეუძლებელი ხდება ნორმის სამართლებრივი თვალსაზრისით ერთგვაროვანი იმპლემენტაცია, მეორე მხრივ კი, მონაწილე მხარეებს უკარგავს ნდობას არსებული სტანდარტის და მთლიანად პროცესისადმი. ფართო დისკრეციის შემცველი სტანდარტი კი არ უმარტივებს ექსპერტსა და საბჭოს დაწესებულების შეფასებას, არამედ პირიქით, ურთულებს და დასაბუთების გაცილებით უფრო მაღალ სტანდარტს უდგენს მათ. ეს პრობლემა კიდევ უფრო მძაფრდება, თუ გავითვალისწინებთ, რომ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებს კონსტიტუციით აქვთ მინიჭებული ავტონომიის და აკადემიური თავისუფლების უფლება, რაც მოიცავს მართვის მოდელისა და სტრუქტურის, კანონით დადგენილ ჩარჩოს ფარგლებში დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებას. კონსტიტუციით გათვალისწინებული უფლების შემზღვევის რისკის შექმნა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის ბუნდოვანი რეგულაციებით და ავტორიზაციის ექსპერტებისთვის მინიჭებული ფართო თავისუფლებით, პრობლემურია კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თვალსაზრისითაც. საინტერესოა გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში არსებული სასამართლო პრაქტიკა. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ გააუქმა გერმანიის ერთ-ერთი მიწის უმაღლესი განათლების კანონის ნორმა და დაადგინა, რომ აკადემიური [მეცნიერების] თავისუფლების კონსტიტუციური უფლების გათვალისწინებით, კანონმდებელმა თავად უნდა მიიღოს ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება და გადაწყვეტილების მიღების დელეგირება არ უნდა მოახდინოს სხვა პირებზე;⁷⁹ ქართული რეალობისთვის ეს ნიშნავს, რომ დეტალურად უნდა მოწესრიგდეს მოთხოვნები უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისადმი. მათთვის გასაგები უნდა იყოს, თუ რას გულისხმობს „მართვის ეფექტიანობა“ და ავტორიზაციის პროცესის სამართლებრივი შე-

⁷⁹ nb. BverfG, 17.02.2016 - 1 BvL 8/10, ვებგვერდი: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/02/Is20160217_1bvl000810.html

დეგი დამოკიდებული არ უნდა იყოს მხოლოდ ავტორიზაციის ექსპერტთა შეხედულებებზე;

- სსიპ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მართვის მოდელი და სტრუქტურა, ასევე მართვის ორგანოების ფუნქციები, უფლებამოსილებები და ვალდებულებები იმპერატიულად არის მოწესრიგებული „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონით. ერთი მხრივ, კანონი მკაცრად განსაზღვრავს მართვის მოდელს და სტრუქტურას და, აქედან გამომდინარე, მის ეფექტიანობასაც, მეორე მხრივ კი კანონქვემდებარე აქტით ხდება კანონით უკვე განსაზღვრული მართვის მოდელისა და სტრუქტურის ეფექტიანობის შეფასება. ავტორიზაციის ექსპერტი სინამდვილეში აფასებს არა სსიპ უმაღლესი სასწავლებლის მიერ დამოუკიდებლად შემუშავებულ მართვის მოდელს, არამედ საქართველოს პარლამენტის მიერ დადგენილ უმაღლესი სასწავლებლის მართვის მოდელისა და განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მიერ სსიპ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებისთვის დამტკიცებული წესდებით განსაზღვრული სტრუქტურის ეფექტიანობას. ასეთი სამართლებრივი მოწესრიგების პრაქტიკაში წარმატებით დანერგვა ნაკლებად სავარაუდოა;
- კერძო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი ანიჭებს თავისუფლებას, რომ დამოუკიდებლად დაადგინონ მართვის მოდელი და სტრუქტურა. კანონით მინიჭებული თავისუფლება ექსპლიციტურია და არ ექვემდებარება სხვაგვარ განმარტებას. ამიტომ სტანდარტის მოთხოვნების ბუნდოვანი ფორმულირება და არაერთგვაროვანი განმარტების შესაძლებლობა პრაქტიკაში, შესაძლოა, იწვევდეს კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისათვის მართვის მოდელის დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლების შეზღუდვას;
- ავტორიზაციის სტანდარტით დადგენილია, რომ მართვის ორგანოებში არჩევისა და დანიშვნის პროცედურები უნდა იყოს გამჭვირვალე, სამართლიანი და კანონიერი. შეფასების დამაკონკრეტებელი კრიტერიუმები არ არის მკაფიო და ერთმნიშვნელოვანი. კერძოდ, ნაკლებად შესაძლებელია, რომ ავტორიზაციის ექსპერტმა ავტორიზაციის პროცესის ფარგლებში შეაფასოს სსიპ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების რექტორი აკადემიურმა საბჭომ შეარჩია თუ არა სამართლიანად ან, მაგალითად, სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულმა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების კოლეგიურმა ორგანომ სამართლიანად დანიშნა თუ არა თანამდებობაზე რეგენტთა საბჭოს მიერ წარდგენილი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი.

IV. თვისებრივი და რაოდენობრივი კვლევის შედეგები

1. ზოგადი მიმოხილვა

კვლევის ამ ნაწილში მოცემულია თვისებრივი და რაოდენობრივი კვლევის შედეგები. თითოეულ რესპონდენტთან შედგა ინდივიდუალური შეხვედრა და ჩატარდა ჩაღრმავებული ინტერვიუ, განხილულ იქნა ის საკითხები, რომლებიც უკავშირდება საქართველოში უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელისა და მართვის მოდელის მიმართ განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და განვითარების გარე მექანიზმებს.

რაოდენობრივი კვლევისთვის კი შემუშავდა კითხვარი, რომელიც ეყრდნობოდა საქართველოში არსებული კანონმდებლობისა და პრაქტიკის, ასევე თვისებრივი კვლევის შედეგებს. გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღეს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების წარმომადგენლებმა. კერძოდ, გამოკითხვაში კვლევაში მონაწილეობა მიიღო თერთმეტმა უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებამ. აქედან 8 დაწესებულება არის საჯარო, ხოლო 3 - კერძო. კითხვარის შევსებაში მონაწილეობის შესაძლებლობა ჰქონდათ როგორც საჯარო, ისე კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის ორგანოებსა და აკადემიურ პერსონალს. თუმცა კვლევაში მონაწილეობა მიიღეს, ძირითადად, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის წარმომადგენლებმა.

2. თვისებრივი კვლევის შედეგები

2.1 1990-იანი წლების უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის შეფასება

კვლევაში მონაწილე პირები ერთხმად აღნიშნავენ, რომ 90-იან წლებში არსებული კორუფციის რისკის გამოსარიცხად, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის შეცვლა გარდაუვალი იყო. მრავალმა ადამიანმა გამოცადა საკუთარ თავზე ამ პერიოდში არსებული კორუფცია. ამიტომ საჭირო იყო ამ მოდელისთვის „ხაზის გადასმა“. რეფორმა სრულად უნდა მოქცეულიყო ევროპეიზაციის მოდელში.

90-იანი წლების მართვის მოდელი არ ითვალისწინებდა ანგარიშვალდებულების სისტემას. გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება კონცენტრირებული იყო ერთ პირზე - რექტორზე.

საუნივერსიტეტო საბჭოების დაკომპლექტება ისე ხდებოდა, როგორც საბჭოთა პერიოდში. მკაცრად კონტროლდებოდა, თუ ვინ იქნებოდა გადაწყვეტილების მიმღები სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებელში.

2.2 2004-2005 წლების განათლების რეფორმის შედეგად შექმნილი მართვის ახალი მოდელის შეფასება

2004-2005 წლების რეფორმისთვის საზოგადოება უკვე მზად იყო, რადგან მას გადატანილი ჰქონდა 90-იანი წლების განათლების სისტემაში არსებული კორუფციის ნეგატიური შედეგები. რეფორმის შედეგად უმაღლეს სასწავლებლებში გადანაწილდა უფლებამოსილებები, შეიზღუდა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ერთპიროვნული მართვის შესაძლებლობა. უმაღლესი სასწავლებლის მართვაში საზოგადოების ჩართულობის სამართლებრივი ჩარჩოც ჩამოყალიბდა. თუმცა პოზიტიურ ცვლილებებთან ერთად, იყო ნეგატიურიც. მაგალითად, 2005 წლის შემდეგ უმაღლესი სასწავლებლები, ძირითადად, გარე ფაქტორებზე გახდნენ დამოკიდებულნი და „შიდა რესურსები დაკარგეს“. თუ 90-იან წლებში, მიუხედავად არსებული კორუფციისა, ზოგიერთი უნივერსიტეტი მაინც ცდილობდა ახალი პროგრამებისა და ინიციატივების დანერგვას, რეფორმისა და გარე სტანდარტების შემოღების შემდეგ, ასეთი ინიციატივები „სტანდარტიზაციის“ პროცესში მოექცა.

რეფორმის შედეგად განისაზღვრა მართვის ახალი მოდელი, მაგრამ გაუგებარია, რატომ აქვს ყველა სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებელს ერთი და იგივე მართვის მოდელი და სტრუქტურა, როცა მათ განსხვავებული საჭიროებები აქვთ. მაგალითად, რატომ უნდა ჰქონდეს დედაქალაქში არსებულ სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებელს და რეგიონში არსებულ სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებელს ერთი და იგივე სტრუქტურა. მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან თბილისში არსებული უმაღლესი სასწავლებლების მართვის მოდელი რეგიონებში არსებული უმაღლესი სასწავლებლების მოდელისაგან. რეგიონული საჯარო უმაღლესი სასწავლებლის მართვას განსხვავებული მიდგომა სჭირდება. გასათვალისწინებელია, ასევე, უმაღლესი სასწავლებლების პროფილიც. მაგალითად, სახელოვნებო უმაღლესი სასწავლებლებთან დაკავშირებით მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული მათი მართვის სპეციფიკა. თავდაცვის აკადემია განსხვავებული პრინციპებით იმართება. ამიტომ მეტი თავისუფლება რომ ჰქონდეთ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს მართვის მოდელის ფორმირებაში, უკეთესად მოარგებდნენ მართვის მოდელსა და სტრუქტურას საკუთარ საჭიროებებს, მის სპეციფიკას, მისიასა და მიზნებს.

ამასთანავე, როგორც ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, ძირითადი პრობლემა კანონმდებლობით დადგენილ მოდელში კი არ არის, არამედ რეალურ პრაქტიკაში. რესპონდენტები აკრიტიკებენ პრაქტიკას და მიაჩნიათ, რომ მართვის არაფორმალური მექანიზმი დღემდე აქტუალურია სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებლებში. სისტემა არ არის გამჭვირვალე. ჯერ კიდევ შემორჩენილია „საბჭოთა პრაქტიკები“ და „საბჭოთა აზროვნება“ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში. ამიტომ ცვლილებები საჭიროა, თუმცა საკმარისი არ არის ცვლილებები მხოლოდ კანონის დონეზე. ღირებულებების დონეზე უნდა მოხდეს ცვლილებები.

ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ სახელმწიფო უმაღლესი სასწავლებლის მართვის არსებული მოდელი შეიცავს კონფლიქტის რეალურ რისკს. კერძოდ, აკადემიური და ადმინისტრაციული სვეტი ისეა ერთმანეთისგან გამიჯნული, რომ ადმინისტრაციული უფლებამოსილებებით აღჭურვილ პირს შეუძლია აკადემიური პროცესების პარალიზება, თუ ის უარს იტყვის ან არ გამოყოფს სათანადო ფინანსურ რესურსს. აკადემიური პროცესი ფინანსური მხარდაჭერის გარეშე არ არსებობს. თუმცა, შესაძლოა, რეფორმის დროს ეს კონფლიქტი წინასწარვე იყო მოაზრებული, იმისათვის, რომ რექტორს ერთპიროვნული უფლებამოსილებები არ ჰქონოდა.

სახელმწიფო უმაღლესი სასწავლებლების მართვის მოდელთან ერთად განათლების ექსპერტები აკრიტიკებენ კერძო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებსაც. რადგან გადაწყვეტილებების კოლეგიური წესით მიღება მნიშვნელოვანია და კერძო უმაღლეს სასწავლებელშიც საჭიროა ამ პრინციპის დაცვა. გარდა ამისა, კერძო უმაღლეს სასწავლებელში გადაწყვეტილებების მიღება უნდა იყოს დეცენტრალიზებული. ყველა გადაწყვეტილებას ერთი ორგანო ან ერთი პირი არ უნდა იღებდეს და ფაკულტეტებსაც უნდა ჰქონდეთ უფლებამოსილებები.

კრიტიკულად ფასდება ასევე განათლების სფეროში რეფორმების პრაქტიკა. კერძოდ, ვარაუდი, რომ, თუ მარეგულირებელი ჩარჩო იქნება კარგი, ეს ჩარჩო პრაქტიკაში ბედმნივნით დაინერგება, არასწორია და არ მართლდება. რესპონდენტის აზრით, რეფორმატორები თვლიდნენ, რომ, თუკი აქტორს შესაძლებლობა მართვის მოდელს და სტრუქტურას, შემდეგ აქტორები ამ მოდელს მიჰყვებიან. მრავალი წლის განმავლობაში დადასტურდა, რომ ასეთი მიდგომა არ ფუნქციონირებს.

ამასთანავე, კვლევაში მონაწილე პირები მიუთითებენ სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებლებში მართვის ეფექტიანობის გაზრდისა და ცვლილებების აუცილებლობაზე. მათი აზრით, პირველ რიგში, ეს ეხება შესყიდვების ნაწილს. თუმცა, ასევე, აღნიშნავენ, რომ ის შესაძლებლობები, რაც უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს მართვის არსებული მოდელის ფარგლებში აქვთ, ხშირ შემთხვევაში არც არის გამოყენებული.

მართვის ეფექტიანობასა და მოქნილობაზე საუბრისას, აღინიშნა, რომ კარგი უნივერსიტეტი დადებითად გამოიყენებს მეტ მოქნილობას, თუმცა, წინასწარ უნდა განსაზღვრო, როგორ გამოიყენებს მეტ მოქნილობას ისეთი უმაღლესი სასწავლებელი, სადაც რთული მდგომარეობაა. პირველ რიგში, სწორედ ასეთი „დისფუნქციური“ საგანმანათლებლო დაწესებულებებია საყურადღებო. რესპონდენტის აზრით, სისტემა მოსამზადებელია „დრამატული ცვლილებებისთვის“. განათლების სფეროში პროცესები ახლა მიმდინარეობს ინერციით. ჯერ უნდა განხორციელდეს „დრამატული ცვლილებები“ და შემდეგ იქნეს შემოტანილი ახალი წესები, რადგან სხვა შემთხვევაში ახალი წესებით ისევ ის „დისფუნქციური დაწესებულებები“ ისარგებლებენ.

ერთ-ერთი რესპონდენტი ამრით, 2005 წელს გაიწერა სტრუქტურა სახელმწიფო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისთვის, დადგინდა, თუ რა ფუნქციები და მოვალეობები უნდა ჰქონდეს აკადემიურ საბჭოს, წარმომადგენლობით საბჭოს, რექტორს, კანცლერს, ფაკულტეტს, ფაკულტეტის საბჭოს, ხარისხს და ა.შ. იმ პერიოდისთვის ეს იყო სწორი გადაწყვეტილება, რადგან მაშინ იქმნებოდა სტრუქტურული ერთეულები. მანამდე კი არ არსებობდა. შესაბამისად, კანონმდებელს ეს საკითხები დეტალურად უნდა მოეწინააღმდეგებინა. თუმცა ახლა უკვე განათლების ხარისხის მექანიზმებიც დაინერგა გარკვეულწილად და შესაძლოა, კანონის დონეზე მართვის მოდელისა და სტრუქტურის დეტალური მოწესრიგება აღარც იყოს საჭირო. ასეთ შემთხვევაში, უფრო მეტი მოქნილობა ექნებათ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს. კანონში უკვე აღარ არის საჭირო დეტალური მოწესრიგება არც სახელმწიფო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისთვის. კანონით უნდა დარეგულირდეს ზოგადი ჩარჩო და პრინციპები. რეგულირება არ უნდა იყოს ისეთი დეტალური, როგორც ეს დღეს არის გაწერილი კანონმდებლობით. დეტალური მოწესრიგება უნდა იყოს წესდებაში. შემდეგ კი წესდებით არსებული მოწესრიგება შეიძლება შეფასდეს ავტორიზაციის ან აკრედიტაციის ეტაპზე. მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, თუ რომელი ორგანო ამტკიცებს საბოლოო ჯამში სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების წესდებას. ამიტომ არსებული რისკები შეიძლება მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი. რესპონდენტის ამრით, კანონში ისეთი დეტალური მოწესრიგებაა, რომ თავისუფლების ხარისხი ნაკლებია სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებლებში.

2.3 სახელმწიფო კონტროლის არსებული მოდელის შეფასება

კრიტიკული შეფასებების მიუხედავად, რესპონდენტებს მიაჩნიათ, რომ სახელმწიფო კონტროლის შესუსტება, შესაძლოა, არ იყოს კარგი, რადგან ეს გამოიწვევს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში არაფორმალური პროცესების კიდევ უფრო გაძლიერებას.

სახელმწიფო კონტროლი უნდა არსებობდეს. თუმცა ეს უნდა იყოს ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებული კონტროლის სისტემა. უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას უნდა ჰქონდეს ანგარიშვალდებულება საზოგადოების, პერსონალის, სტუდენტებისა და სახელმწიფოს წინაშე. ზოგიერთ შემთხვევაში [სახელმწიფო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან დაკავშირებით] მკაცრი სახელმწიფო კონტროლი საჭიროა. მაგალითად, ფინანსური ხარჯვის ნაწილში.

2.4 განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და განვითარების გარე მექანიზმების შეფასება

რესპონდენტის ამრით, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვაში ჩართული უნდა იყოს საუნივერსიტეტო საზოგადოება. ჩართულობა უნდა მოიცავდეს ყველა დონეს, როგორც მართვის ცენტრალურ ორგანოებს, ისე ფა-

კულტეებს. ამასთანავე, ეს წესი უნდა ვრცელდებოდეს როგორც საჯარო, ისე კერძო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებზე. და, რაც უფრო მეტად მიეცემათ ჩართულობის საშუალება პროფესორებს, მეცნიერებს, სტუდენტებს, დამსაქმებელს და სხვა პარტნიორებს, ასევე კურსდამთავრებულებს, მით უფრო ეფექტიანი და გამართული იქნება მართვის პროცესი. ამასთან, საკანონმდებლო რეგულაციები განსხვავებულია სახელმწიფო და კერძო უნივერსიტეტების მიმართ, რაც ხშირად ქმნის პრობლემებს გარე შეფასებების დროს. მაგალითად, კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები აღნიშნავენ, რომ, თუ კანონმდებლობა არ ადგენს კონკრეტული სახის მართვის მოდელსა და სტრუქტურას კერძო უმაღლესი სასწავლებლებისთვის, რატომ მოეთხოვება მას მართვის კონკრეტული წესის დადგენა გარე შეფასების დროს. აპროტესტებენ, თუ რატომ უნდა იყოს მართვის პროცესი ინკლუზიური და რატომ უნდა იყოს უზრუნველყოფილი ჩართულობა, რატომ უნდა იყოს გათვალისწინებული სტუდენტების წარმომადგენლობა მართვის ორგანოებში.

როგორც ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები ხშირად გამოთქვამენ პროტესტს, რომ, თუ კანონი არ უწესებს მათ კონკრეტული მართვის მოდელს და სტრუქტურას, რატომ უდგენენ მათ ამ მოთხოვნას ავტორიზაციისა და აკრედიტაციის პროცესის ფარგლებში. შესაბამისად, გარე შემფასებლებს უწევთ მტკიცება, რომ, მართალია, მათ კანონით არ მოეთხოვებათ კონკრეტული მოდელი, თუმცა, ავტორიზაციის მე-2 სტანდარტი ადგენს მართვასთან დაკავშირებულ პრინციპებს. ავტორიზაციის სტანდარტი კი ეფუძნება ESG სტანდარტებს, რომელიც, თავის მხრივ, ადგენს, რომ სტუდენტები და საუნივერსიტეტო საზოგადოება ჩართული უნდა იყოს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის პროცესში.

რესპონდენტის აზრით, არსებული სტანდარტები კანონიდან გამომდინარეობს. ძირითადი პრობლემა დანერგვის ფორმებშია. სამწუხაროდ, ხარისხის სისტემის რეფორმაც ცენტრალურია და ინიციატივა მოდის არა უმაღლესი სასწავლებლებიდან, არამედ პირიქით - უმაღლესი სასწავლებელი ერგება გარე შეფასების მოდელს. ამასთანავე, ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურები სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებლებში არის მართვის ერთ-ერთი ორგანო, რაც ექსპერტის შეფასებით, „სრულიად არასწორი ჩანაწერია“. შესაბამისად, ყველაფრის სათავეში არიან ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურის წარმომადგენლები და არა რეალურად აკადემიური პერსონალი. ეს კი აზიანებს აკადემიურ სივრცეს.

ერთ-ერთი რესპონდენტის აზრით, თუ მოწმდება საჯარო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მართვის მოდელი, უნდა მოწმდებოდეს ასევე კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელიც. რეალურად უნდა შეფასდეს, აქვს თუ არა უმაღლეს სასწავლებელს ისეთი მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს ხარისხიანი განათლების შეთავაზებას. მართვის სისტემა გავლენას ახდენს შიდა საუნივერსიტეტო გარემოზე.

ერთ-ერთ რესპონდენტს მიაჩნია, რომ კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის სისტემა უნდა მოწმდებოდეს, თუმცა, იმ ფორმით,

რა ფორმითაც დღეს ეს სისტემა არსებობს, ეს გამართლებული არ არის. ილუზიაა, რომ ხარისხის შეფასებით შეიძლება შეაფასო უნივერსიტეტში არსებული რეალური ხარისხი, მით უმეტეს, შეაფასო მართვის ნაწილში. თუმცა, თუ არსებული მექანიზმი არ იწნება, მაშინ შეიძლება უმაღლეს სასწავლებლებში ეს პროცესიც კი აღარ იყოს.

როგორც კვლევაში მონაწილე ერთ-ერთი პირი აღნიშნავს, ხარისხის უზრუნველყოფის გარე მექანიზმები არის „ძალიან ხელშემშლელი“. ის ფორმა, რაც გარე შეფასების მექანიზმებმა მიიღო, არ არის ორიენტირებული ხარისხის განვითარებაზე. სილაბუსი ფორმალურ დოკუმენტად იქცა. ავტორიზაციის/აკრედიტაციის ექსპერტთა ვიზიტამდე ყველაფრის „დადგმა“ ხდება წინასწარ, კერძოდ, პროცესში მონაწილე პირებიდან ვინ რა უნდა თქვას ვიზიტის დროს. თუ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი ისევ ისე შეაფასებს მართვის მოდელს, როგორც აქამდე ფასდებოდა სილაბუსები, მაშინ ასეთ შეფასებას აზრი არა აქვს. თუმცა, გარკვეულ რეგულაციებს პოზიტიური ეფექტი ჰქონდა. მაგალითად, ზოგიერთმა რეგულაციამ განაპირობა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში პუბლიკაციების რაოდენობის ზრდა.

კვლევაში მონაწილე პირის აზრით, საქართველოში კერძო უმაღლეს სასწავლებლებს უნდა ჰქონდეთ დემოკრატიულობის მოთხოვნა. აკადემიურ პერსონალს კერძო სასწავლებელშიც უნდა ჰქონდეს თავისი ხმა. დემოკრატიზაცია საჭიროა როგორც საჯარო, ისე კერძო უმაღლეს სასწავლებლებში.

რესპონდენტის აზრით, კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტრუქტურა უნდა იყოს მისი მისიის შესაბამისი. შემფასებელმა უნდა გამოიკვლიოს, რაიმე შავდება თუ არა სტუდენტისა და პროფესორისთვის უნივერსიტეტში არსებული კონკრეტული მართვის მოდელითა და სტრუქტურით. უნდა შეფასდეს, მისიის შესაბამისად გაცემული დაპირებები სრულდება თუ არა.

ავტორიზაციისა და აკრედიტაციის პროცესები, შესაძლოა, ხელს უწყობდეს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულების პრინციპის დამკვიდრებას, თუმცა, სამწუხაროდ, მისი გამოყენება არ ხდება ისე, როგორც ეს შეიძლება იყოს გამოყენებული.

რესპონდენტის თქმით, მართალია, აკრედიტაციის პროცესები თავიდანვე ხარვეზიანი იყო, თუმცა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში გარკვეულწილად ხელი შეუწყო პროცესების ფორმალიზებას. მოწესრიგდა პროგრამები და სილაბუსები. მაგრამ ახლა პროცესები უნდა იყოს ორიენტირებული არა ფორმალობებზე, არამედ რეალურად მიღწეული შედეგების კვლევაზე. სტანდარტებმა და თუნდაც ხარვეზიანად წარმართულმა პროცესებმა, გარკვეული პოზიტიური ცვლილებები მაინც გამოიწვია. მაგალითად, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები იძულებული გახდნენ, რომ დააფინანსონ პერსონალის პროფესიული განვითარება. ხარისხის უზრუნველყოფის შიდა სამსახურები რომ აფასებდნენ მართვას და მიღებული შედეგების გაანალიზება რომ ხდებოდა და ეს პროცესები კარგად მიმდინარეობდა, ამ შემთხვევაში ეფექტიანი

იწებოდა. გარე შეფასების მექანიზმების არასწორად დანერგვა უკავშირდება, ზოგიერთ შემთხვევაში, უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში არსებულ პრობლემას, ან ექსპერტის არასწორ შეფასებას, ან საბჭოს მიერ დაშვებულ შეცდომას. ხან კი ყველა ამ კომპონენტთან ერთად გვაქვს საქმე.

ერთ-ერთი რესპონდენტის აზრით, გარე შეფასების პროცესში ასევე იკვეთება უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების პერსონალის კვალიფიკაციასთან დაკავშირებული პრობლემები. კერძოდ, კანონმდებელმა საკვალიფიკაციო მოთხოვნები დაადგინა საჯარო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების რექტორებისადმი, დაადგინა სახელმწიფო უმაღლესი სასწავლებლის დეკანისა და, ასევე, ხარისხის სამსახურის ხელმძღვანელისადმი. გასაგებია, თუ რატომ მიიჩნია სავალდებულოდ კანონმდებელმა, რომ სახელმწიფო უმაღლესი სასწავლებლის რექტორისთვის მოეთხოვა დოქტორის აკადემიური ხარისხი. რექტორი არის პასუხისმგებელი სამეცნიერო და კვლევით საქმიანობაზე, აკადემიურ საქმიანობაზე. თუმცა, გაუგებარია, რატომ არ არის დაწესებული იგივე მოთხოვნა კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების რექტორისთვის - იმ პირისთვის, რომელიც პასუხისმგებელია აკადემიურ საქმიანობაზე. ცენტრის წარმომადგენლის აზრით, კერძო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებისადმიც უნდა არსებობდეს ამგვარი მოთხოვნები, რადგან დღეის მდგომარეობით შესაძლებელია, რომ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების დამფუძნებელმა სასკოლო განათლების არმქონე პირი დანიშნოს რექტორად. არათანაბარი მიდგომა არსებობს საჯარო და კერძო უნივერსიტეტებისადმი. როდესაც გარე შეფასების პროცესში დგინდება, რომ კვალიფიკაცია არ არის დაკავებული თანამდებობის შესაბამისი, შემდეგ კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები იწყებენ დავას, რომ ასეთ მოთხოვნას არ ადგენს კანონი და კანონქვემდებარე აქტით რატომ მოეთხოვება იმაზე უფრო მეტი, ვიდრე ეს დადგენილია საკანონმდებლო აქტით. ავტორიზაციის მე-2 სტანდარტით მოწმდება, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტრუქტურა არის თუ არა მისიის შესაბამისად განსაზღვრული და მართვის მოდელი უზრუნველყოფს თუ არა დადგენილი მიზნების მიღწევას, შესრულებადია თუ არა სტრატეგიული გეგმა არსებული მართვის მოდელის ფარგლებში, ასევე ფუნქციები სტრუქტურულ ერთეულებს შორის არის თუ არა გამიჯნული და ხომ არ არის გადაფარვები. ამავდროულად, გარე შეფასების მექანიზმების დროს მოწმდება, ადმინისტრაციულ თანამდებობაზე მყოფი პირები რა პროცედურების დაცვით ინიშნებიან თანამდებობებზე და არსებობს თუ არა წინასწარ განსაზღვრული სამუშაო აღწერილობები და, ამ სამუშაო აღწერილობიდან გამომდინარე, არის თუ არა დადგენილი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები. რაც შეეხება საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასებას, ამ შემთხვევაში მოწმდება გამოკითხვის შედეგები, მაგალითად, არიან თუ არა სტუდენტი და პროფესორი კმაყოფილი ადმინისტრაციის საქმიანობით, შესაძლოა, ეს ფოკუს-ჯგუფებით შეაფასოს ხარისხის შიდა სამსახურმა, შესაძლოა, სპეციალური კითხვარები შეიქმნას ან საერთო კითხვარებში მოხდეს ინტეგრირება. ამავდროულად, როცა მართვასთან დაკავშირებული გადანყვეტილებები მიიღება, ფასდება, არის თუ არა მიღებული

ეს ჩართულობით, გადანყვეტილებების მიღების დროს გათვალისწინებულია თუ არა შიდა ხარისხის კვლევები, გადანყვეტილებები მსჯელობის შედეგად მიიღება თუ სწრაფად და განხილვის გარეშე. გარე შეფასების დროს დაწესებულებას მოეთხოვება, რომ ჰქონდეს მენეჯმენტის შეფასების მექანიზმები. მენეჯმენტის საქმიანობის ეფექტიანობა შესაძლოა, შეფასდეს ხარისხის სამსახურის მიერ ან, შესაძლოა, რომელიმე კონკრეტული თანამშრომელი ახორციელებდეს ასეთ შეფასებას. კერძო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში ასევე არსებობს ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევები, რაც შეიძლება გამოიწვიოს გადამხარისხების საქმიანობის ეფექტიანობის მართებულ შეფასებას.

რესპონდენტის აზრით, საჭიროა დადგინდეს მინიმალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნები ტოპმენეჯმენტისადმი. რექტორი უნდა იყოს კვალიფიციური და შესაბამისი გამოცდილების მქონე პირი. მისი კვალიფიკაცია გავლენას ახდენს სასწავლო პროცესზე როგორც საჯარო, ისე კერძო უმაღლეს სასწავლებელში. აღსანიშნავია, რომ ეს კერძო სასწავლებლებში კიდევ უფრო მეტად ახდენს გავლენას, ვიდრე საჯაროში, რადგან საჯარო უმაღლეს სასწავლებელში გარკვეული შემაკავებელი ფაქტორები არსებობს. კერძო უმაღლეს სასწავლებელში რექტორი არის ერთპიროვნული მმართველი. თუ მართვის ორგანოებში არაკვალიფიციური ადამიანები არიან დანიშნული, ეს პირდაპირ და ნეგატიურ გავლენას ახდენს შიდა ხარისხის პროცესზე. შიდა ხარისხი არ მოიცავს მხოლოდ პროგრამების ხარისხს, ეს მოიცავს ასევე იმ მომსახურების ხარისხსაც, რომელსაც უმაღლესი სასწავლებელი უნდა სთავაზობდეს სტუდენტებს. თუ, მაგალითად, პირი მართავს სამეცნიერო პროცესს და მას ამისთვის არა აქვს გამოცდილება და შესაბამისი კვალიფიკაცია, შეუძლებელია, ვთქვათ, რომ პროცესი ხარისხიანად წარიმართება. შეუძლებელია სამეცნიერო კვლევების პრიორიტეტები დაადგინოს პირმა, რომელსაც აქვს, მაგალითად, ბაკალავრის ხარისხი. გაუგებარია, როგორ შეიძლება დადგინდეს სამეცნიერო კვლევის პრიორიტეტები, როდესაც გადანყვეტილების მიმღები პირი თავად არ არის ჩართული კვლევით საქმიანობაში. მართვის მოდელის მოწესრიგება უნდა მოხდეს ნაბიჯ-ნაბიჯ და არა ერთბაშად.

კვლევაში მონაწილე განათლების ერთ-ერთი პირი კრიტიკულად აფასებს გარე შეფასების დროს აღმოჩენილ ხარვეზებზე რეაგირების პოლიტიკასა და პრაქტიკას. ექსპერტი აღნიშნავს, რომ ავტორიზაციის პროცესის ფარგლებში ავტორიზაციის ექსპერტთა მრავალი დასკვნა კრიტიკული იყო სახელმწიფო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიმართ. მიუხედავად ამისა, კრიტიკულ შეფასებებს რეაგირება არ მოჰყოლია. რესპონდენტის აზრით, ხარისხის მოთხოვნები საბაზისო დონეზეც კი არ იყო შესრულებული, თუმცა, მიუხედავად ამისა, რეაგირება იყო „ნული“.

3. რაოდენობრივი კვლევის შედეგები

3.1 უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ მართვის არსებული მოდელისა და ორგანიზაციული სტრუქტურის ეფექტიანობის შეფასება

გამოკითხვაში მონაწილე უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების უმრავლესობას მიაჩნია, რომ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის არსებული მოდელი ეფექტიანია. ზოგიერთი საჯარო დაწესებულება აღნიშნავს, რომ მართვის არსებული მოდელი დემოკრატიზაციის თვალსაზრისით კი ეფექტიანია, მაგრამ მოქნილობის თვალსაზრისით – ნაკლებად.

გამოკითხვაში მონაწილე საჯარო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა უმრავლესობა (75%) აღნიშნავს, რომ საჯარო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის ორგანოების მიერ გადაწყვეტილებები ზოგიერთ შემთხვევაში დაგვიანებულია ან/და არაეფექტიანია. 25%-ის აზრით კი, გადაწყვეტილებები დროული და ეფექტიანია. კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების აზრით, გადაწყვეტილებები მიიღება დროულად და ეფექტიანად.

რაც შეეხება კითხვას, უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში არსებული ორგანიზაციული სტრუქტურა უწყობს თუ არა ხელს დაწესებულების მიზნებისა და სტრატეგიული განვითარების გეგმით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელებას, საჯარო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების 50% დადებითად პასუხობს, ხოლო 41%-ს მიაჩნია, რომ ორგანიზაციული სტრუქტურა მეტ-ნაკლებად უწყობს ხელს მიზნების მიღწევასა და სტრატეგიით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელებას. ზოგიერთი საჯარო უმაღლესი სასწავლებელი მიუთითებს, რომ პრობლემა კანონმდებლობის დონეზე კი არ არის, არამედ, პრობლემურია ის, თუ როგორ ფუნქციონირებს თავად ეს სტრუქტურული ერთეულები. იმავე კითხვას დადებითად პასუხობს კერძო უმაღლეს სასწავლებელთა უმრავლესობაც.

3.2 უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ მართვის ორგანოებში არჩევისა და დანიშვნის პროცესების შეფასება

როგორც საჯარო, ისე კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები მიუთითებენ, რომ მართვის ორგანოებში არჩევისა და დანიშვნის პროცედურები მონაწილეობითი და გამჭვირვალეა. თუმცა ზოგიერთი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება აღნიშნავს, რომ ეს პროცესი გარკვეულ ხარვეზებს შეიცავს.

3.3 უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ ხარისხის უზრუნველყოფის შიდა და გარე მექანიზმების შეფასება

კვლევაში მონაწილე უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა ასევე შეაფასეს ხარისხის უზრუნველყოფის შიდა სისტემის როლი დაწესებულების საქმიანობის (მათ შორის, მართვის ორგანოების საქმიანობის) შეფასების და განვითარების პროცესში. კვლევაში მონაწილე პირთა თვალსაზრისი განსხვავდება

ერთმანეთისგან, თუმცა, უმრავლესობას მიაჩნია, რომ ხარისხის განვითარების შიდა სისტემა უზრუნველყოფს მართვის ორგანოების საქმიანობის შეფასებას. ზოგიერთი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება აღნიშნავს, რომ სისტემის ფუნქციონირებაში არის გარკვეული ხარვეზები.

უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა ასევე გამოთქვეს მოსაზრება განათლების ხარისხის განვითარების გარე მექანიზმების ეფექტიანობის შესახებ. კვლევაში მონაწილე საჯარო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების 41%-ს მიაჩნია, რომ განათლების ხარისხის განვითარების გარე მექანიზმები სწორად აფასებს უმაღლესი სასწავლებლების მართვის მოდელის ეფექტიანობას. თუმცა პროცესი შეიცავს გარკვეულ ხარვეზებს. 25% აღნიშნავს, რომ ეს მექანიზმები სრულად ეფექტიანია. 3%-ის აზრით, გარკვეულწილად ხდება ეფექტიანობის შეფასება, თუმცა ეს მექანიზმები უფრო მეტად ორიენტირებულია ტექნიკურ და არა შინაარსობრივ მხარეზე. 2%-ს მიაჩნია, რომ საერთოდ არ უზრუნველყოფს.

ერთ-ერთი კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების წარმომადგენლის აზრით, კერძო უმაღლეს დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ თავისუფლება მართვის მოდელის და სტრუქტურის შემუშავებაში. გარე სტანდარტები უნდა განსაზღვრავდეს მოთხოვნებს მართვის მოდელის და მისი ეფექტიანობის უზრუნველყოფისთვის, რაც, დაწესებულების აზრით, უკვე არსებობს. დაწესებულების წარმომადგენლის აზრით, გარე შეფასებები უნდა ეყრდნობოდეს ობიექტურ მტკიცებულებებს და გამორიცხული უნდა იყოს სუბიექტური მოსაზრებები. გაუმჯობესების ხედვები და მოსაზრებები კი კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისთვის, „სავალდებულო რეკომენდაციების“ ფორმით კი არ უნდა იყოს, არამედ სასურველი რჩევების ფორმით.

ამასთანავე, ერთ-ერთი კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების წარმომადგენლის აზრით, საჭიროა, რომ კერძო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს შეუნარჩუნდეთ ავტონომია. მათ დამოუკიდებლად უნდა შეძლონ საკუთარი მართვის მოდელის განსაზღვრა, ხოლო გარე შეფასება ორიენტირებული უნდა იყოს განვითარებაზე.

საჯარო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების წარმომადგენლების აზრით, ავტორიზაციის/აკრედიტაციის პროცესში მართვის მოდელი უნდა შეფასდეს თავად უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სპეციფიკის მიხედვით. ერთ-ერთი დაწესებულების წარმომადგენლის აზრით, დაწერილი კანონები უნდა აღსრულდეს და ეს პროცესი ყველა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მიმართ ერთგვაროვანი უნდა იყოს. როგორც წარმომადგენელი აღნიშნავს, არაერთ შემთხვევაში, საჯარო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიმართ ავტორიზაციისა და აკრედიტაციის პროცესები უფრო ლოიალურად მიმდინარეობს, ვიდრე კერძო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიმართ. ეს კი აჩენს უსამართლობის და, ასევე, „ორმაგი სტანდარტის“ განცდას.

კვლევაში მონაწილე ერთ-ერთი სსიპ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების წარმომადგენლის აზრით, მართვის მოდელის ეფექტიანობის დადგენა კომპლექსური საკითხია და დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე (დაწესებულების მიზანი, შესაძლებლობები, რესურსები/ფინანსები და ა.შ.). გარე შეფასების მექანიზმები კი (განსაკუთრებით აკრედიტაცია), თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, ვერ შეაფასებს მართვის მოდელსა და უმაღლესი სასწავლებლის სტრუქტურას.

V. ავტორიზაციის პრაქტიკაში არსებული პრობლემები და მათი გამომწვევი მიზეზები

საქართველოში არსებული პრაქტიკის შესაფასებლად შემთხვევითი შერჩევით შესწავლილ იქნა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის პროცესის ფარგლებში შედგენილი ავტორიზაციის ექსპერტთა დასკვნები, უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ავტორიზაციის საბჭოს ოქმები და გადანაცვტილებები. პრაქტიკის ანალიზი ეხება მხოლოდ ავტორიზაციის პროცესს, რადგან აკრედიტაციის პროცესში არ ფასდება უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი და სტრუქტურა. აკრედიტაციის პროცესი შემოიფარგლება პერსონალის კვალიფიკაციის შესწავლითა და კონკრეტული პროგრამის შეფასებით, რაც ამ კვლევის მიზნებისთვის რელევანტური არ არის.

1. ავტორიზაციის პრაქტიკის ანალიზი

ავტორიზაციის პროცესის ფარგლებში სსიპ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის შეფასების პრაქტიკა მწირია. თუმცა შესაძლებელია რამდენიმე მაგალითის განხილვა.

ერთ-ერთ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებასთან დაკავშირებით შედგენილ ავტორიზაციის ექსპერტთა დასკვნაში აღნიშნულია, რომ შიდა შეფასებები და მენეჯმენტის ეფექტიანობის კვლევები კარგ შედეგებს აჩვენებს უმაღლესი მენეჯმენტის ეფექტიანობასთან დაკავშირებით. ეს საკითხი დასკვნაში უფრო მეტად არ არის დაზუსტებული. და, მიუხედავად დადებითი შეფასებებისა, სსიპ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას გაეწია რეკომენდაცია, დაწესებულებამ უზრუნველყოს, რომ „მენეჯმენტი/ლიდერობა და მმართველობა ნათლად იყოს წარმოდგენილი დაწესებულების სტრუქტურაში“. ასევე, გარე შეფასების მიხედვით, დაწესებულების ორგანიზაციული სტრუქტურა ნათლად უნდა აჩვენებდეს ურთიერთდამოკიდებულებას ინსტიტუციის სხვადასხვა სტრუქტურულ ნაწილს შორის. მაგალითად, უნივერსიტეტი და ფაკულტეტები, აკადემიური სტრუქტურები საუნივერსიტეტო და ფაკულტეტის დონეებზე, დამხმარე სტრუქტურული ერთეულები და მათი კავშირი ფაკულტეტებთან, ასევე საუნივერსიტეტო დონის სტრუქტურულ ერთეულებთან და ა.შ. ავტორიზაციის ექსპერტთა დასკვნაში მითითებული რეკომენდაციები ავტორიზაციის საბჭოს სხდომის ოქმში უფრო მეტად არ არის დაზუსტებული და დაკონკრეტებული. ამიტომ მხოლოდ დასკვნისა და საბჭოს სხდომის ოქმის საფუძველზე დაწესებულებისთვის ძნელი იქნება ზემოაღნიშნული მოთხოვნის შესრულება მისი არასაკმარისი დეტალიზაციის გამო. ამასთანავე, გასათვალისწინებელია, რომ საჯარო უმაღლესი სასწავლებლების მართვის მოდელი განსაზღვრულია „უმაღლესი განათლების

შესახებ“ საქართველოს კანონით, მათი წესდება კი დამტკიცებულია განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მიერ. შესაბამისად, ავტორიზაციის პროცესში მართვის მოდელის შეფასება მხოლოდ ისეთ საკითხებს უნდა მიემართებოდეს, რის გადანყვეტაც შესაძლებელია საჯარო უნივერსიტეტების მიერ დამოუკიდებლად, კანონმდებლობით მინიჭებული ავტონომიის ფარგლებში.

ამგვარი სამართლებრივი პრობლემები ვლინდება ასევე სსიპ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან დაკავშირებით განხორციელებულ ავტორიზაციის სხვა წარმოებებშიც.

რაც შეეხება კსიპ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელისა და სტრუქტურის შეფასებას, აღსანიშნავია, რომ ამ შემთხვევაშიც პრობლემურია გარე შეფასების პროცესი, რადგან რეკომენდაციები ნაკლებად არის დასაბუთებული ავტორიზაციის სტანდარტის მიმართ, მით უფრო, თუ გავითვალისწინებთ, რომ კსიპ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს კანონმდებლობიდან გამომდინარე, მართვის მოდელისა და სტრუქტურის მონქსრიგების გაცილებით უფრო მეტი ავტონომია აქვთ, ვიდრე საჯარო უმაღლეს სასწავლებლებს.

მაგალითად, ავტორიზაციის ექსპერტთა დასკვნაში აღნიშნულია, რომ კერძო უმაღლესი სასწავლებლის ორგანიზაცია, კონფიგურაცია და სტრუქტურა კარგად არის განსაზღვრული. თუმცა უმაღლესი სასწავლებლის მართვა და გადანყვეტილებების მიღების მთავარი პროცესები, ძირითადად, „გემოდან ქვემოთ“ ხორციელდება. მართვა ეყრდნობა პარტნიორთა კრებას, საპრეზიდენტო ორგანოებსა და რექტორს.

ზემოაღნიშნული შეფასების ფარგლებში, არ არის დასაბუთებული, თუ რატომ და რა ნაწილში შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს მართვის ასეთი მოდელი ავტორიზაციის სტანდარტებს, მით უფრო მაშინ, როცა ავტორიზაციის სტანდარტი არ ადგენს რაიმე სახის კონკრეტულ აკრძალვას ან მოთხოვნას.

სტანდარტის არაერთგვაროვან აღქმასა და მეტი დეტალიზაციის საჭიროებაზე მიუთითებს ავტორიზაციის ექსპერტთა ერთ-ერთი დასკვნით დადგენილი შეფასება. კერძოდ, დასკვნის მიხედვით საყურადღებოა მოსაზრება რექტორის უფლებამოსილების დაბალანსების შესახებ. „ზოგადი დაკვირვების“ საფუძველზე, სტუდენტები და პერსონალი მეტად უნდა იყვნენ ჩართულები უმაღლესი სასწავლებლის მართვასა და გადანყვეტილების მიღების პროცესში. დასკვნაში არ არის დაზუსტებული, თუ რას შეიძლება გულისხმობდეს „რექტორის უფლებამოსილების დაბალანსება“ და რატომ არ არის საკმარისი უმაღლესი სასწავლებლის მართვაში სტუდენტთა და პერსონალის ჩართულობის არსებული მოდელი.

ავტორიზაციის სტანდარტის არასაკმარისი დეტალიზაცია, შესაძლოა, ქმნიდეს არა მარტო მისი არაერთგვაროვანი განმარტების რისკს, არამედ ავტორიზაციის ექსპერტებს არ უდგენდეს შეფასების მკაფიო ფარგლებს. მაგალითად, ერთ-ერთ კერძო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებასთან დაკავშირებით შედგენილ ავტორიზაციის ექსპერტთა დასკვნაში დათვლილია უმაღლესი სას-

ნავლებლის თანამშრომლების საათობრივი დატვირთვა და ნეგატიურად არის შეფასებული, რომ ზოგიერთ თანამშრომელი შეთავსებით სხვა დაწესებულებაშიც საქმიანობს, მიუხედავად იმისა, რომ მათი ასეთი საქმიანობა დაშვებულია როგორც შრომის კოდექსით, ისე „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონით. გარდა ამისა, ამავე დაწესებულებასთან დაკავშირებით, ექსპერტთა დასკვნით დადგინდა, რომ რექტორი არ უნდა დაიხარჯოს დაწესებულების საქმიანობის ყოველდღიურ მართვაში. ნეგატიურად არის შეფასებული, რომ ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე მყოფ პირებს არ ჰყავთ მოადგილეები.

ავტორიზაციის წარმოების ფარგლებში გაკეთებული ასეთი შეფასებები მიუთითებს, რომ აუცილებელია, სსიპ და კსიპ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის მიმართ სტანდარტი იყოს გაცილებით უფრო დეტალური და არაორაბროვანი, ვიდრე ის არის დღეს, ხოლო პრაქტიკა - არსებული სამართლებრივი ჩარჩოს და მისი მიზნების შესაბამისი.

2. ავტორიზაციის სტანდარტებთან შესაბამისობის შეფასების სკალის სამართლებრივი ანალიზი

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის პროცესის დროს მკაფიოდ ჩანს ავტორიზაციის ექსპერტების არამართო მართვის მოდელთან დაკავშირებული სტანდარტის არაერთგვაროვანი განმარტება, არამედ ამ სტანდარტის შესაფასებლად დადგენილი სკალის მეტისმეტად ზოგადი ხასიათიც, რაც შემდგომში ასევე არაერთგვაროვანი სამართლებრივი შედეგების მაპროვოცირებელია.

საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის დებულება ადგენს წესებს, თუ როგორ უნდა დადგინდეს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის სტანდარტებთან შესაბამისობა. კერძოდ, ავტორიზაციის სტანდარტებთან შესაბამისობა ფასდება ოთხდონიანი სკალის საშუალებით:

შესაბამისობაშია სტანდარტის მოთხოვნებთან

დადგენილი წესის თანახმად, დაწესებულება იმ შემთხვევაშია „შესაბამისობაში სტანდარტის მოთხოვნებთან“, თუ იგი ამ სტანდარტის არაუმეტეს ერთი კომპონენტის მიმართ შეფასებულია, როგორც „მეტწილად შესაბამისობაშია სტანდარტის მოთხოვნებთან“, ხოლო დანარჩენი კომპონენტების მიმართ, როგორც „შესაბამისობაშია სტანდარტის მოთხოვნებთან“.⁸⁰

⁸⁰ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 1-ელი ოქტომბრის N99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 71-ე მუხლი. ვებგვერდი: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1031755?publication=46>

მეტწილად შესაბამისობაშია სტანდარტის მოთხოვნებთან

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება „მეტწილად შესაბამისობაშია სტანდარტის მოთხოვნებთან“, თუ დაწესებულება ამ სტანდარტის არაუშეტეს ერთი კომპონენტის მიმართ შეფასებულია, როგორც „ნაწილობრივ შესაბამისობაშია სტანდარტის მოთხოვნებთან“, ხოლო არცერთი სხვა კომპონენტის მიმართ არ არის შეფასებული, როგორც „არ არის შესაბამისობაში სტანდარტის მოთხოვნებთან“.⁸¹

ნაწილობრივ შესაბამისობაშია სტანდარტის მოთხოვნებთან

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება „ნაწილობრივ შესაბამისობაშია სტანდარტის მოთხოვნებთან“ ორ შემთხვევაში, კერძოდ, თუ:

- დაწესებულება ამ სტანდარტის ერთზე მეტი კომპონენტის მიმართ შეფასებულია, როგორც „ნაწილობრივ შესაბამისობაშია სტანდარტის მოთხოვნებთან“, ხოლო არცერთი სხვა კომპონენტის მიმართ არ არის შეფასებული, როგორც „არ არის შესაბამისობაში სტანდარტის მოთხოვნებთან“;
- დაწესებულება ამ სტანდარტის არაუშეტეს ერთ კომპონენტთან (გარდა ამ საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 63-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ (საგანმანათლებლო პროგრამები) ან/და „დ“ (უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების პერსონალი) ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული სტანდარტ(ებ)ის კომპონენტებისა) მიმართ შეფასებულია, როგორც „არ არის შესაბამისობაში სტანდარტის მოთხოვნებთან“.⁸²

არ არის შესაბამისობაში სტანდარტის მოთხოვნებთან

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება „არ არის შესაბამისობაში სტანდარტის მოთხოვნებთან“, თუ დაწესებულება ამ სტანდარტის ერთზე მეტი კომპონენტის მიმართ შეფასებულია, როგორც „არ არის შესაბამისობაში სტანდარტის მოთხოვნებთან“.⁸³ ეს ნორმა არ გამოიყენება საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 63-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ (საგანმანათლებლო პროგრამები) და „დ“ (უმაღ-

⁸¹ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 1-ელი ოქტომბრის N99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 71-ე მუხლი. ვებგვერდი: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1031755?publication=46>

⁸² საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 1-ელი ოქტომბრის N99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 71-ე მუხლი. ვებგვერდი: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1031755?publication=46>

⁸³ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 1-ელი ოქტომბრის N99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 71-ე მუხლი. ვებგვერდი: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1031755?publication=46>

ლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების პერსონალი) ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული სტანდარტების მიმართ, რა დროსაც უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება „არ არის შესაბამისობაში სტანდარტის მოთხოვნებთან“, თუ დაწესებულება ამ სტანდარტების ერთ-ერთი კომპონენტის მიმართ მაინც შეფასებულია, როგორც „არ არის შესაბამისობაში სტანდარტის მოთხოვნებთან“.⁸⁴

საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულება განსაზღვრავს სტანდარტის კომპონენტის მიმართ დაწესებულების შეფასების წესს, კერძოდ:

- უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტატუსის მაძიებელი ფასდება სტანდარტის კომპონენტის მიმართ, როგორც „**შესაბამისობაშია სტანდარტის მოთხოვნებთან**“, თუ დაწესებულებაში არსებული რესურსები, დამკვიდრებული პრაქტიკა/სისტემა და მიღწეული შედეგები (ახალი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების შემთხვევაში – მიღწევადი მოსალოდნელი შედეგები) **სრულად** უზრუნველყოფს სტანდარტის კომპონენტის მოთხოვნების დაკმაყოფილებას.⁸⁵
- უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტატუსის მაძიებელი ფასდება სტანდარტის კომპონენტის მიმართ, როგორც „**მეტწილად შესაბამისობაშია სტანდარტის მოთხოვნებთან**“, თუ დაწესებულებაში არსებული რესურსები და დამკვიდრებული პრაქტიკა/სისტემა **მეტწილად** უზრუნველყოფს კომპონენტის მოთხოვნების დაკმაყოფილებას და დაწესებულებას შეუძლია, შესაბამისი შედეგების დემონსტრირება. თუმცა დაწესებულებას აქვს **სუსტი მხარეებიც**, რომელთა მოკლევადიან პერიოდში (არაუმეტეს 1 წელი) დასაძლევად მას აქვს მზაობა და შესაბამისი რესურსებით უზრუნველყოფილი გეგმა.⁸⁶
- უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტატუსის მაძიებელი ფასდება სტანდარტის კომპონენტის მიმართ, როგორც „**ნაწილობრივ შესაბამისობაშია სტანდარტის მოთხოვნებთან**“, თუ დაწესებულება **საბაზო დონეზე** უზრუნველყოფს კომპონენტის მოთხოვნების დაკმაყოფილებას და მას აქვს ისეთი **სუსტი მხარეები**, რომელთა

⁸⁴ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 1-ელი ოქტომბრის N99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 71-ე მუხლი. ვებგვერდი: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1031755?-publication=46>

⁸⁵ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 1-ელი ოქტომბრის N99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 72-ე მუხლი. ვებგვერდი: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1031755?-publication=46>

⁸⁶ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 1-ელი ოქტომბრის N99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 72-ე მუხლი. ვებგვერდი: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1031755?-publication=46>

დასაძლევადაც საჭიროა მნიშვნელოვანი რესურსების მობილიზება. თუმცა დაწესებულებას აქვს მზაობა და საშუალოვადიან პერიოდში (1 წელზე მეტი, მაგრამ არაუმეტეს 3 წელი) სუსტი მხარეების დასაძლევად შესაბამისი რესურსებით უზრუნველყოფილი გეგმა.⁸⁷

- უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტატუსის მაძიებელი ფასდება სტანდარტის კომპონენტის მიმართ, როგორც „**არ არის შესაბამისობაში სტანდარტის მოთხოვნებთან**“, თუ დაწესებულება არსებული რესურსებით ან/და პრაქტიკით ვერ უზრუნველყოფს, მინიმუმ, საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 72-ე მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრულ დონეზე სტანდარტის კომპონენტის მოთხოვნების დაკმაყოფილებას.⁸⁸

ზემოაღნიშნული ნორმების ფორმულირება სამართლებრივი თვალსაზრისით პრობლემურია, რადგან ის სინამდვილეში საკმარისი სიზუსტით არ აკონკრეტებს, თუ როგორ უნდა შეაფასოს ავტორიზაციის ექსპერტმა უმაღლესი სასწავლებლის მართვის მოდელი ავტორიზაციის სტანდარტის თვალსაზრისით. ნორმები, რომლებიც, წესით, უნდა აზუსტებდეს, თუ რა სამართლებრივ შედეგს იწვევს სტანდარტის შესრულება, ნაწილობრივი შეუსრულებლობა თუ სრული შეუსრულებლობა, სინამდვილეში ისევ ავტორიზაციის ექსპერტს ანდობს შეფასების თავისუფლებას. ავტორიზაციის ექსპერტმა თავისი შეხედულებით უნდა დაადგინოს, თუ რას გულისხმობს „სრულად“ უზრუნველყოფა, „მეტწილად“ უზრუნველყოფა, „საბაზო დონეზე“ უზრუნველყოფა და „ვერ“ უზრუნველყოფა. კანონმდებლობაში არსებული ეს ბუნდოვანება არის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი, რის გამოც ავტორიზაციის ექსპერტთა შეფასებები არაერთგვაროვანია. რეალურად, მათ არა აქვთ კანონმდებლობით დადგენილი მკაფიო ჩარჩო და ცალსახა, არაორაზროვანი სტანდარტები და კრიტერიუმები, რაც ასე საჭიროა პროცესის ეფექტიანად წარმართვისა და მისი სანდოობის უზრუნველსაყოფად.

⁸⁷ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 1-ელი ოქტომბრის N99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 72-ე მუხლი. ვებგვერდი: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1031755?publication=46>

⁸⁸ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 1-ელი ოქტომბრის N99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 72-ე მუხლი. ვებგვერდი: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1031755?publication=46>

3. ESG მოთხოვნებთან საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შესაბამისობის ანალიზი

2015 წელს მიღებულ იქნა უმაღლესი განათლების ევროპული სივრცის ხარისხის უზრუნველყოფის სტანდარტები და სახელმძღვანელო პრინციპები [ESG].⁸⁹

ESG სტანდარტები და სახელმძღვანელო პრინციპები არის ყველა მონაწილე ორგანიზაციისა და მინისტრების ერთგვარი კონსენსუსი და მიზნად ისახავს უმაღლესი განათლების ევროპულ სივრცეში ხარისხის უზრუნველყოფის სისტემის განვითარებას. 90 ამ დოკუმენტის დაცვა პრაქტიკაში საჭიროა, რადგან, კანონმდებლობის თანახმად, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის პროცესის ფარგლებში გათვალისწინებულ უნდა იქნეს უმაღლესი განათლების ევროპული სივრცის ხარისხის უზრუნველყოფის სტანდარტებისა და სახელმძღვანელო პრინციპების (ESG) მოთხოვნები.⁹¹

ამიტომ უნდა შეფასდეს, თუ რა მოთხოვნებს ადგენს ESG სტანდარტები ხარისხის უზრუნველყოფის სისტემების მიმართ და სრულდება თუ არა ეს მოთხოვნები საქართველოში.

ESG ადგენს სტანდარტებს და სახელმძღვანელო პრინციპებს (1) ხარისხის უზრუნველყოფის შიდა სისტემისთვის; (2) ხარისხის უზრუნველყოფის გარე სისტემისთვის და (3) ხარისხის უზრუნველყოფის სააგენტოებისთვის.⁹²

კვლევის მიზნებისთვის საინტერესოა სტანდარტები და პრინციპები ხარისხის უზრუნველყოფის გარე სისტემისთვის. დოკუმენტის მიხედვით, გარე შეფასების პროცესში, ექსპერტთა დასკვნები უნდა შეიცავდეს ნათელ, მკაფიო მითითებებს დაწესებულებებისთვის, თუ როგორ უნდა იმოქმედოს დაწესებულებამ.⁹³ ამასთანავე, შეფასებები და გადაწყვეტილებები უნდა ეყრდნობოდეს მხოლოდ ექსპლიციტურ და გამოქვეყნებულ კრიტერიუმებს, რადგან გარე შეფასებებს მნიშვნელოვანი სამართლებრივი შედეგი მოაქვთ უმაღლესი სასწავლებლებისთვის. სამართლიანობისა და სანდოობის მიზნებისთვის, გარე შეფასების შედეგები უნდა ეფუძნებოდეს წინასწარ განსაზღვრულ და გამოქვეყნებულ კრიტერიუმებს,

⁸⁹ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), ვებგვერდი: https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

⁹⁰ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), გვ.5. ვებგვერდი: https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf, გვ. 5

⁹¹ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის 1-ელი ოქტომბრის N99/6 ბრძანებით დამტკიცებული საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტორიზაციის დებულების 63-ე მუხლის მე-4 პუნქტი. ვებგვერდი: www.matsne.gov.ge

⁹² Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), ვებგვერდი: https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

⁹³ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), გვ. 18-19. ვებგვერდი: https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

რომელიც განიმარტება ერთგვაროვნად და ეყრდნობა მტკიცებულებებს.⁹⁴ ამასთანავე, იმისათვის, რომ დაწესებულებამ დასკვნა გამოიყენოს სახელმძღვანელოდ და ცვლილებებისთვის, საჭიროა ეს დასკვნა იყოს ნათელი და მკაფიო.⁹⁵

საქართველოში ავტორიზაციის სტანდარტები და ამ სტანდარტების შესრულების შეფასების სისტემა არ არის საკმარისად მკაფიო და ექსპლიციტური. ის ზედმეტ თავისუფლებას ანიჭებს ავტორიზაციის ექსპერტებს შეფასებაში. ხოლო, ავტორიზაციის ექსპერტთა პრაქტიკა კი არ არის ერთგვაროვანი და შეფასებები განსხვავდება იმის მიხედვით, თუ რა შეხედულებები და გამოცდილება აქვს ავტორიზაციასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე ცალკეულ პირს.

⁹⁴ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), გვ. 19. ვებგვერდი: https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

⁹⁵ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), გვ. 20. ვებგვერდი: https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

VI. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელები ევროპაში

1. ზოგადი მიმოხილვა

ევროპის უმაღლესი განათლების სივრცეში არსებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი ერთმანეთისგან, შესაძლოა, არსებითად განსხვავდებოდეს, თუმცა, მიუხედავად ამისა, ევროპული კანონმდებლობის შესწავლით და უმაღლესი სასწავლებლების მართვის ორგანოებს შორის ფუნქციების განაწილებაზე დაკვირვებით, შესაძლებელია განზოგადებული დასკვნების გაკეთება და უმაღლესი სასწავლებლების მართვის მოდელების კლასიფიკაცია.⁹⁶ აღსანიშნავია, რომ საუნივერსიტეტო პოლიტიკა ევროპის კავშირში არსებითად განისაზღვრება არა კავშირის, არამედ ხელშემკვრელი სახელმწიფოების შიდა პოლიტიკით.⁹⁷

ევროპული უმაღლესი განათლების სისტემების ანალიზის საფუძველზე, შესაძლებელია, ერთმანეთისგან განვასხვაოთ მართვის ორი მოდელი:

- უნიტარული მართვის მოდელი;
- დუალური მართვის მოდელი, რომელიც, თავის მხრივ, ძალაუფლების განაწილების მიხედვით იყოფა ტრადიციულ და ასიმეტრიულ დუალურ მოდელებად.⁹⁸

უნივერსიტეტი კომპლექსური და მრავალმხრივი ორგანიზაციაა. ამიტომ უმაღლესი სასწავლებელი უნდა განვსაზღვროთ მისი უმთავრესი და ძირითადი შემადგენელი ნაწილით: აკადემიური პერსონალით. სწორედ აკადემიური პერსონალია უმაღლესი სასწავლებლის მთავარი ორგანიზაციული და სამეცნიერო „ერთეული“.⁹⁹

⁹⁶ Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, „University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness“, European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018, გვ. 624

⁹⁷ Garrido, Jose Luis Garcia, The European University looks ahead towards the Future in „Education in Europe: Policies and Politics“, Edited by Jose Antonio Ibanez-Martin and Gonzalo Jover, Kluwer Academic Publishers 2002, გვ.141

⁹⁸ Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, „University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness“, European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018, გვ. 624

⁹⁹ Hartmer, Michael in Hartmer, Michael/Detmer, Hubert, Hochschulrecht (Ein Handbuch für die Praxis), C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2004, p. 186-187

2. მართვის უნიტარული მოდელი

უნიტარული მართვის მოდელი გვხვდება ისეთ შემთხვევებში, როდესაც უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში გადანაცვეტილების მიღების უფლებამოსილება მინიტებული აქვს ერთ კონკრეტულ მართვის ორგანოს. ეს ორგანო, შესაძლოა, არსებობდეს ე.წ. „სენატის“ ან „ბორდის“ ფორმით. სენატის ტიპის მართვის ორგანოები ძირითადად დატვირთული არიან აკადემიური მართვის ფუნქციებით, მათი შემადგენლობაც მოცულობითია და დაკომპლექტებულია აკადემიურ სფეროში ჩართული პირებით. „ბორდის“ ტიპის მართვის ორგანოები, როგორც წესი, უფლებამოსილი არიან, მიიღონ ისეთი გადანაცვეტილებები, რომლებიც ეხება ინსტიტუციის სტრატეგიას. ხშირ შემთხვევაში მათ აქვთ ფინანსური გადანაცვეტილებების მიღების უფლებამოსილებაც. ამასთან, „ბორდის“ ტიპის მართვის ორგანოები უფრო მცირე მოცულობისაა, ვიდრე სენატის ტიპის საბჭოები. „ბორდის“ შემადგენლობაც უფრო მეტად მრავალფეროვანია და არ არის დაკომპლექტებული მხოლოდ აკადემიური სფეროს წარმომადგენლებით.¹⁰⁰ ტრადიციულად, უმაღლესი სასწავლებლების მართვის მოდელი კოლეგიალურია და თანამშრომლობაზე დაფუძნებული¹⁰¹ და მართვის უნიტარული მოდელიც გულისხმობს კოლეგიალურ და თანამშრომლობაზე დაფუძნებულ მართვას.

აღსანიშნავია, რომ ევროპული განათლების სისტემებიდან მხოლოდ მცირე ნაწილი თუ ირჩევს მართვის უნიტარულ მოდელს. უნივერსიტეტები ესტონეთში, ირლანდიასა და პოლონეთში სენატის ტიპის მართვის ორგანოს მეშვეობით იღებენ გადანაცვეტილებებს. აქ სენატი არის გადანაცვეტილების მიმღები ძირითადი ორგანო. თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში, დუალური სისტემებიც იქმნება და სენატის ტიპის საბჭოებს „ბორდის“ ფორმის საბჭოებიც ემატება. ირლანდიაში კრიტიკის საგანია მმართველი საბჭოს დაკომპლექტების წესი. კრიტიკული მოსაზრებების თანახმად, საჭიროა ტრადიციული, მოცულობითი და ფართო წარმომადგენლობითი საბჭოებიდან მცირე ჯგუფების წარმომადგენლობით საბჭოებზე გადასვლა. კრიტიკოსებს მიაჩნიათ, რომ არსებული რეგულაციები უმაღლეს სასწავლებლებს არ აძლევთ ექსპერტიზის შესაძლებლობას სტრატეგიულ დონეზე. ამიტომ სექტორიც ადვოკატირებას ახდენს ამ მიმართულებით, რომ შეიცვალოს მართვის სისტემა. პოლონეთში უნივერსიტეტების სენატი არის სრულად „დახურული“ მართვის ორგანო. მასში არ შედიან გარეშე პირები. თუმცა აქ უმაღლეს სასწავლებლებს შეუძლიათ, შექმნან დამატებითი მრჩეველთა საბჭოები. დანიაში, ისლანდიასა და პორტუგალიაში უნივერსიტეტებისთვის სავალდებულოა სენატი, თუმცა, ამ ორგანოს არა აქვს ეფექტიანი გადანაცვეტილებების მიღების უფლებამოსილება. ფინეთის გარდა, ყველა სკანდინავიურ ქვეყანას აქვს მარ-

¹⁰⁰ Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, „University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness“, European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018, გვ. 625

¹⁰¹ The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Changing Patterns of Governance in Higher Education in „Education Policy Analysis“ 2003, გვ. 71

თვის უნიტარული მოდელი.¹⁰² მაგალითად, ნორვეგიაში აღმასრულებელი მართვის ორგანოს შერჩევის გადაწყვეტილებას უმაღლესი სასწავლებელი იღებს დამოუკიდებლად და მას არ სჭირდება გარე ორგანოს თანხმობა. მათი საკვანლიფიკაციო მოთხოვნებიც კი არ არის დადგენილი კანონმდებლობით. ამასთანავე, ნორვეგიაში უნივერსიტეტებს არ აქვთ უფლება, განსაზღვრონ, მართვის ორგანოში შეყვანილი იქნება თუ არა გარე პირი, რადგან კანონმდებლობით ეს სავალდებულო წესია. გარე პირებს უნივერსიტეტები წარუდგენენ მარეგულირებელს, რომელიც იღებს მათი დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილებას.¹⁰³

3. მართვის დუალური მოდელი

მართვის დუალური მოდელისთვის დამახასიათებელია ისეთი სტრუქტურა, სადაც სენატის ტიპის საბჭო მოქმედებს და ამავდროულად „ბორდის“ ტიპის ორგანოც ფუნქციონირებს. ისინი ერთმანეთში ინაწილებენ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებებს. ეს მოდელი უფრო მეტად არის გავრცელებული ევროპაში. დუალურ მოდელში უფლებამოსილებათა გადანაწილების მიხედვით, შესაძლოა, ერთმანეთისგან გამიჯნოთ დუალური მოდელის ორი ტიპი. ეს არის დუალური ტრადიციული მოდელი და დუალური ასიმეტრიული მოდელი.¹⁰⁴

3.1 მართვის დუალური ტრადიციული მოდელი

დუალურ ტრადიციულ მოდელში უფლებამოსილებები ისეა გადანაწილებული, რომ მართვის ორივე ორგანოს აქვს ერთმანეთისგან განსხვავებული, მაგრამ თანაბარი მნიშვნელობის პასუხისმგებლობათა პაკეტი. სენატის ტიპის საბჭო, როგორც წესი, აკადემიურ საქმიანობაზე პასუხისმგებელი, ხოლო „ბორდის“ ტიპის საბჭოს აქვს სტრატეგიული ზედამხედველობისა და ბიუჯეტის განკარგვის ფუნქცია. ამასთანავე, მართვის ორივე ორგანოს, შესაძლოა, ჰქონდეს უფლებამოსილება, რომ იმსჯელოს ერთსა და იმავე საკითხებზე. ასეთი სისტემის მაგალითია ავსტრია, დიდი ბრიტანეთი, იტალია, სერბეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, გერმანიაში კი ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიის მიწა.105 ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიის უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების შესახებ კანონი განსაზღვრავს უნივერსიტეტების ცენტრალურ მართვის ორგანოებს, მათი და-

¹⁰² Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, „University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness“, European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018, გვ. 625

¹⁰³ <https://www.university-autonomy.eu/countries/norway/>

¹⁰⁴ Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, „University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness“, European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018, გვ. 625-626

¹⁰⁵ Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, „University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness“, European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018, გვ. 626

კომპლექტების წესსა და ფუნქციებს. ეს ორგანოებია: რექტორი, რექტორატი, უმაღლესი სასწავლებლის საბჭო, სენატი და უმაღლესი სასწავლებლის საარჩევნო კრება.¹⁰⁶

3.2 მართვის დუალური ასიმეტრიული მოდელი

დუალური ასიმეტრიული მოდელი შედგება სენატის ტიპის და „ბორდის“ ტიპის საბჭოებისაგან, თუმცა, უფლებამოსილებების გადანაწილების განსხვავებული დინამიკით, სადაც ერთ კონკრეტულ საბჭოს აქვს გადაწყვეტილების მიღების უფრო მეტად ცენტრალური ფუნქცია. ასეთი მოდელი, შესაძლოა, ვიპოვოთ ჩეხეთში, ხორვატიაში, ფინეთში, უნგრეთში, ნიდერლანდსა და ლუქსემბურგში. მართვის ამ მოდელებში დომინირებს „ბორდის“ ტიპის საბჭოები, სენატი კი გადაწყვეტილების მიღების უნარიანია გამონაკლის შემთხვევებში. მართვის ეს მოდელი განსხვავდება უნიტარული მართვის მოდელისაგან, სადაც მმართველ საბჭოს შესაძლოა რეკომენდაციებსა და რჩევებს აძლევდეს სხვადასხვა ტიპის საბჭოები. უნიტარულ მოდელში დამხმარე საბჭოები არ იღებენ მონაწილეობას ფორმალური გადაწყვეტილების მიღებაში. აღსანიშნავია, რომ საფრანგეთში უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი უნიტარული მოდელიდან გარდაიქმნა დუალურ ასიმეტრიულ მოდელად, რომელსაც საფუძვლად დაედო 2013 წელს მიღებული სამართლებრივი აქტი და რომელმაც ახლებურად მოაწესრიგა მართვის ორგანოთა უფლებამოსილებები. 2007 წლისთვის არსებული სამართლებრივი ჩარჩოს მიხედვით, „ბორდი“ ფორმირებული იყო სტრატეგიული, მენეჯმენტისა და HR ფუნქციებით. დამატებით არსებობდა სამეცნიერო საბჭო, ასევე აკადემიური და სტუდენტთა საქმეების საბჭო. 2013 წლის ცვლილებებით „ბორდის“ ძირითადი ფუნქცია შემოფარგლულ იქნა სტრატეგიული საქმეებით, ხოლო დანარჩენი ორი საბჭო გაერთიანდა „აკადემიური საბჭოს“ ფორმატში, რომლის ფუნქციადაც განისაზღვრა კვლევისა და სწავლების საკითხები.¹⁰⁷ ფინეთში, მაგალითად, გადაწყვეტილების მიღების უმაღლესი ორგანოა „ბორდი.“ თუმცა, ასევე მოქმედებს „საუნივერსიტეტო კოლეგიაც“.¹⁰⁸

3.3 მართვის ორგანოთა დაკომპლექტების წესები

3.3.1 მართვის ორგანოების წევრთა რაოდენობის რეგულირება

მართვის ორგანოთა დაკომპლექტების წესის მიხედვით ევროპული სისტემა შესაძლებელია, სამ ტიპად დაიყოს: (1) „რეგულაციის გარეშე“ - უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს შეუძლიათ, დამოუკიდებლად განსაზღვრონ

¹⁰⁶ Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz - HG) (2022 წლის რედაქცია), ვებგვერდი: www.recht.nrw.de

¹⁰⁷ Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, "University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness", European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018, გვ. 626

¹⁰⁸ Universities Act, Finland (2016 წლის ცვლილებების გათვალისწინებით), ვებგვერდი: www.finlex.fi

მმართველობითი ორგანოს წევრთა რაოდენობა; (2) „საშუალო ინტენსივობის რეგულირება“ - სახელმწიფო ორგანო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებისთვის ადგენს წევრთა მინიმალურ ან/და მაქსიმალურ რაოდენობას მართვის ერთ-ერთ ან ორივე ორგანოში. ან, შესაძლებელია, სახელმწიფო ადგენდეს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მართვის ორგანოებში სხვადასხვა ჯგუფების წარმომადგენელთა შეფარდების წესს; (3) „სრული რეგულაცია“ - სახელმწიფო ადგენს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მართვის ორგანოს წევრთა ზუსტ რაოდენობას. იქ, სადაც უნივერსიტეტები თავად ადგენენ მართვის ორგანოების წევრთა რაოდენობას, მაგალითად, როგორც ეს არის ინგლისსა და გერმანიაში (ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიის მიწა), მართვის ორგანოში შემავალი წევრთა რაოდენობა დაკავშირებულია თავად დაწესებულების მოცულობასა და სიდიდებზე. ისეთ სისტემებში, სადაც საშუალო ინტენსივობის რეგულაციაა, განსაზღვრულია სხვადასხვა ჯგუფთა წარმომადგენლობის პროცენტული შეფარდება. ეს შეფარდება დადგენილია, როგორც წესი, აკადემიური პერსონალისა და სტუდენტების წარმომადგენლებისათვის. ამასთანავე, ზოგიერთ სისტემაში დაწესებულია მინიმალური და მაქსიმალური რაოდენობები. ასეთი სისტემა არის, მაგალითად, პოლონეთში, სადაც საბჭოში აკადემიური პერსონალისა და სტუდენტების წარმომადგენელთა პროცენტული რაოდენობა გადანაწილებულია ასე: აკადემიური პერსონალის 50-60 %, ხოლო სტუდენტებისა, მინიმუმ, 20%. მინიმალური შემადგენლობა კი დადგენილია სლოვაკეთში (მინიმუმ, 15 წევრი), მაქსიმალური შემადგენლობა - იტალიაში (მაქსიმუმ, 40 წევრი). ირლანდიაში კანონმდებლობა ადგენს როგორც მინიმალურ, ისე მაქსიმალურ რაოდენობას (მინიმუმ, 20, მაქსიმუმ, 40 წევრი). სენატის ტიპის მართვის ორგანოს რეგულირებისაგან განსხვავებით, ბორდის ტიპის მართვის ორგანო, როგორც წესი, სრული ან საშუალო ინტენსივობის მონესრიგების სფეროშია მოქცეული წევრთა რაოდენობის თვალსაზრისით. კერძოდ, კანონმდებლობა ადგენს ან წევრთა ზუსტ რაოდენობას, ან განსაზღვრავს ქვედა და ზედა ლიმიტს. ისეთი სისტემები კი, სადაც დასაშვებია, რომ უნივერსიტეტმა თავად განსაზღვროს ბორდის ტიპის მართვის ორგანოს წევრთა რაოდენობა, მხოლოდ გამოწვეულია. მაგალითად, ასეთი არის ინგლისში, სადაც ზოგიერთ უნივერსიტეტს აქვს უფლებამოსილება, განსაზღვროს ბორდის წევრთა რაოდენობა დათქმის გათვალისწინებით, რომ შემადგენლობის 1/3 უნდა იყოს გარეშე პირი.¹⁰⁹

3.3.2 მართვის ორგანოების შემადგენლობის დაკომპლექტების წესი

სენატის ტიპის და ბორდის ტიპის მართვის ორგანოთა შემადგენლობის დაკომპლექტების წესი ერთმანეთისგან განსხვავებულია, რაც მკაფიოდ ჩანს ევროპული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ორგანიზაციული ავტონომიის მაჩვენებლებიდან. ევროპული უმაღლესი განათლების სივრცეში არ არის გარანტირებული უმაღლესი სასწავლებლის თავისუფლება, დამოუკიდებლად

¹⁰⁹ Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, "University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness", European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018, გვ. 628-629

შეარჩიოს, დანიშნოს და გაათავისუფლოს აღმასრულებელი ორგანო და განსაზღვროს მისი უფლებამოსილების ვადა. მრავალ ქვეყანას დაწესებული აქვს საკუთარი სამართლებრივი რეგულაცია და შეზღუდვები.¹¹⁰

ზოგიერთი სისტემა საკმაოდ ექსპლიციტურად განსაზღვრავს სენატის ტიპის ან ბორდის ტიპის წევრთა პროფილებს, ზოგი კი ადგენს კონკრეტულ შეზღუდვებს ან სრულ თავისუფლებას ანიჭებს უნივერსიტეტს. სენატის ტიპის მართვის ორგანოებში ყოველთვის წარმოდგენილია აკადემიური პერსონალი, როგორც წარმომადგენლობის ყველაზე დიდი ჯგუფი. რაოდენობრივი თვალსაზრისით შემდგომი ჯგუფია სტუდენტები, რომელსაც მოჰყვება სხვა პერსონალი. ზოგიერთ სისტემაში კი სენატის ტიპის მართვის ორგანოებში გარე პირებსაც უშვებენ. ქვეყანა, რომელშიც ყველაზე ნაკლები რეგულაციებია დადგენილი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის ორგანოების დაკომპლექტების შესახებ, არის დიდი ბრიტანეთი. საინტერესოა ირლანდიის გამოცდილება, სადაც რეგულაციები დადგენილია არა ზოგადად, არამედ ცალკეული უმაღლესი სასწავლებლებისთვის. რეგულაციები შემუშავებულია თანამონაწილეობით და მორგებულია ცალკეული უმაღლესი სასწავლებლის საჭიროებებს. რაც შეეხება ბორდის ტიპის მართვის ორგანოებს, საგამონაკლისო შემთხვევის გარდა (დიდი ბრიტანეთი), ყველა სისტემაში განსაზღვრულია, თუ რა ტიპის წარმომადგენლობა უნდა იყოს ბორდის ტიპის მართვის ორგანოში და უნივერსიტეტებს მხოლოდ მცირე თავისუფლება რჩებათ. ზოგიერთ შემთხვევაში უნივერსიტეტებს, შესაძლოა, ჰქონდეთ თავისუფლება, თუ რამდენად მოცულობითი იქნება გარე წარმომადგენლობა. ასეთი რეგულირების მაგალითია გერმანია (ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიის მიწა), რომლის კანონმდებლობაც განსაზღვრავს, რომ უნივერსიტეტების მართვის ორგანო უნდა იყოს, მინიმუმ, 50% და, მაქსიმუმ, 100% გარე პირებით დაკომპლექტებული. შესაძლოა, ამ ორგანოში არ იყვნენ შეყვანილი სტუდენტების, აკადემიური ან სხვა ტიპის პერსონალის წარმომადგენლები. ზოგიერთ სისტემაში ბორდის ტიპის მართვის ორგანოებში მხოლოდ გარე პირები შეიძლება იქნან შეყვანილი. ასეთი სისტემა ავსტრიაში, ჩეხეთში, ნიდერლანდსა („ზედამხედველობის ფუნქციის მქონე საბჭო“) და სლოვაკეთში. სერბეთში კი, მაგალითად, გარე პირების წარმომადგენლობა ბორდის ტიპის საბჭოებში არის მხოლოდ მინიმალური.¹¹¹ ამასთანავე, სერბეთში საუნივერსიტეტო მართვის ორგანოებში გარე პირების დანიშვნის გადაწყვეტილებას იღებს არა თავად უნივერსიტეტი, არამედ განათლების სამინისტრო. აკადემიური სტრუქტურის ცვლილებასაც განათლების სამინისტროს თანხმობა სჭირდება.¹¹²

გარე პირები არ მონაწილეობენ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მართვაში პოლონეთში, რომლისთვისაც მახასიათებელი უნიტარული, სენატის

¹¹⁰ დეტალური ინფორმაცია იხილეთ ვებგვერდზე: www.university-autonomy.eu

¹¹¹ Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, "University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness", European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018, გვ. 630-632

¹¹² <https://www.university-autonomy.eu/countries/serbia/>

ტიპის საბჭო. არა-აკადემიური [ადმინისტრაციული] პერსონალი სრულად არის გამორიცხული საუნივერსიტეტო მართვის სტრუქტურებიდან შემდეგ სისტემებში: ჩეხეთი, ხორვატია, სლოვაკეთი და სერბეთი, სადაც უნივერსიტეტების მართვის მოდელი არის „დეულური ტრადიციული“. ნიდერლანდის უმაღლესი სასწავლებლების მართვის ორგანოში წარმომადგენლობა არა აქვთ სტუდენტებს. თუმცა, 2016 წელს არსებული დაძაბულობის გამო, რეგულატორული ჩარჩო შეიცვალა და სტუდენტებს საშუალება მიეცათ, მონაწილეობა მიეღონ მართვის ორგანოების საქმიანობაში დეპარტამენტების/ფაკულტეტების დონეზე. აღსანიშნავია, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კოლეგიური ორგანოს წევრთა მონაწილეობის ხარისხი განსხვავებულია. კერძოდ, შესაძლოა, მართვის ორგანოში ყველა წევრს არ ჰქონდეს გადაწყვეტილების მიღების უნარიანი ხმის უფლება. როგორც წესი, რექტორები შედიან მართვის ორგანოს შემადგენლობაში, თუმცა, მათ არა აქვთ ხმის უფლება. ასეთი მოწესრიგებაა, მაგალითად, ხორვატიაში. ან, შესაძლოა, მართვის ორგანოს წევრი იყოს ადმინისტრაციის უფროსი ან სახელმწიფო ორგანოს წარმომადგენელი და მას არ ჰქონდეს ხმის უფლება.¹¹³

3.3.3 მართვის ორგანოს წევრი გარე აქტორების შერჩევის ზოგადი კრიტერიუმები

ანგარიშვალდებულების მიზნებისთვის უმაღლესი სასწავლებლის მართვის პროცესში ჩართული უნდა იყვნენ გარე აქტორები. ეს განაპირობებს საზოგადოებასთან კავშირსა და ეკონომიკის შესაბამის სფეროებთან გაძლიერებულ ბმას. გარე აქტორების ჩართულობა უნივერსიტეტს ეხმარება, განავითაროს თავისი სტრატეგიული პროფილი მუდმივად მზარდ კონკურენტულ გარემოში. გარე აქტორებიდან საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა წარმომადგენლობას უმაღლესი განათლების მრავალ ევროპულ სისტემაში არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება. მხოლოდ ზოგიერთ სისტემაში აქვთ უნივერსიტეტებს შესაძლებლობა, რომ მართვის ორგანოებში გარე აქტორებისგან შეარჩიონ ინდუსტრიის/ბიზნესის, არასამთავრობო ორგანიზაციების, კურსდამთავრებულთა, ლოკალური ან ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა, სხვა უმაღლესი სასწავლებლების აკადემიური პერსონალის ან ხელოვნებისა და კულტურის სფეროს წარმომადგენლები. ზოგიერთ სისტემაში დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობა უფრო დეტალურად არის რეგულირებული და მათ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებსაც კი ადგენს. ეს მოთხოვნები, როგორც წესი, მოიცავს მართვის გამოცდილებას, სპეციალურ ცოდნას, აღიარებულ მიღწევებს. გარე აქტორთაგან ყველაზე მეტად წარმოდგენილი ჯგუფი არის ინდუსტრიიდან და ბიზნესიდან. ბიზნესის შემდეგ ყველაზე დიდი წარმომადგენლობა აქვთ ეროვნული და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა თანამშრომლებს. თუმცა განათლების სამინისტროს წარმომადგენლის შეყვანა უმაღლესი სასწავლებლის მართვის ორგანოში, შესაძლოა, არ იყოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვალდებულება. უფრო

¹¹³ Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, "University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness", European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018, გვ. 633

მეტად ეს არის ტრადიცია. მაგალითად, ასეა ჩეხეთის რესპუბლიკაში. ლუქსემბურგში „მთავრობის წარმომადგენელი“ შედის საბჭოს შემადგენლობაში, თუმცა მას არა აქვს ხმის უფლება. მესამე ყველაზე მეტად წარმომადგენილი ჯგუფი მართვის ორგანოებში არის სხვა უმაღლესი სასწავლებლების აკადემიური პერსონალი. კურსდამთავრებულთა წარმომადგენლობა კი ყველაზე მწირია.¹¹⁴

4. უმაღლესი სასწავლებლების მართვის მოდელის განვითარების ტენდენციები ევროკავშირში

უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის რეფორმა დიდწილად არის საჯარო მმართველობის რეფორმების ანარეკლი, რომელთა ძირითადი მიზანია საჯარო ორგანიზაციებში მართვის ეფექტიანობის გაზრდა.¹¹⁵

ბოლო პერიოდში ევროპის უმაღლესი განათლების სისტემაში შეიმჩნევა ცვლილებების ტენდენცია, რომლის შედეგადაც მეტი უფლებამოსილებები ენიჭება ბორდის ტიპის მართვის ორგანოებს. უკვე არსებობს რამდენიმე ცვლილება, რომელიც შესაძლებელს ხდის ამ ტენდენციების ილუსტრირებას. მაგალითად, ესტონეთში 2012 და 2014 წლის ცვლილებების შედეგად, ექვსმა უნივერსიტეტმა მოიპოვა თავიანთი რეგულატორული ჩარჩოს დამოუკიდებლად დადგენის უფლებამოსილება, რაც განსხვავებული იქნებოდა განათლების სფეროს მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტისაგან. ესტონეთში რამდენიმე უმაღლეს სასწავლებელს უკვე აქვს თავისი შიდა სამართლებრივი აქტი, რომლის საფუძველზეც შექმნეს ბორდის ტიპის მმართველობითი ორგანო. ის არსებობს სენატის ტიპის საბჭოს პარალელურად და მასთან ერთად უფლებამოსილებებსაც ინაწილებს. ეს ნიშნავს, რომ ამ უნივერსიტეტებისთვის მართვის მოდელი ტრანსფორმირდა უნიტარულიდან დუალურ ასიმეტრიულ მოდელად. ჩეხეთში, მაგალითად, ბორდის ტიპის მართვის ორგანოს, რომელსაც ადრე არ ჰქონდა რაიმე სახის უფლებამოსილება, უკვე შეუძლია უნივერსიტეტის ბიუჯეტის დამტკიცება. არსებითი ცვლილებების მოტივატორი ფაქტორი, ძირითადად, არის ეფექტიანობის გაზრდა, რესურსების დაზოგვა და ადმინისტრაციული ბარიერების მინიმუმამდე დაყვანა. ზოგიერთ ქვეყანაში შეიცვალა უნივერსიტეტების იურიდიული სტატუსი. ამ ცვლილებების ძირითადი მახასიათებელი ის არის, რომ ახალი სტატუსი უნივერსიტეტს უფრო მეტ თავისუფლებასა და სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებლობას ანიჭებს. პარალელურად კი, შემთხვევათა უმრავლესობაში, იზრდება გარე აქტორების ჩართულობა უნივერსიტეტების მართვის ორგანოებში.¹¹⁶

¹¹⁴ Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, "University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness", European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018, გვ. 633-634

¹¹⁵ Christensen, Tom, University Governance Reforms: Potential Problems of More Autonomy? Springer 2010, გვ. 503

¹¹⁶ Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, "University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness", European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018, გვ. 636-637

VII. რეკომენდაციები და წინადადებები შემდგომი რეფორმისთვის

კვლევის შედეგების გათვალისწინებით, შესაძლებელია შემდეგი რეკომენდაციების შეთავაზება განათლების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელი და აღმასრულებელი ორგანოებისთვის:

1. რეკომენდაციები განათლების სფეროში პოლიტიკის განმსაზღვრელი და აღმასრულებელი ორგანოების - საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობის და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს

1.1 უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის რეფორმის შემთხვევაში გათვალისწინებულ უნდა იქნეს 1990-იან წლებში მიღებული გამოცდილება, ნეგატიური პრაქტიკა და გამოირიცხოს კორუფციის რისკები.

1990-იან წლებში უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი უგულებელყოფდა დაწესებულებების ავტონომიას, მართვაში საუნივერსიტეტო საზოგადოების, გარე აქტორებისა და სტუდენტების ჩართულობას. ამასთანავე, ქმნიდა კორუფციის რისკს. ამიტომ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის რეფორმის დროს, პირველ რიგში, გასათვალისწინებელია პრაქტიკაში უკვე დაშვებული შეცდომები და ნეგატიური გამოცდილება. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის ახალი რეფორმით არ უნდა შეიქმნას 90-იანი წლების მოდელზე დაბრუნების რისკი.

1.2 სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელი და სტრუქტურა უნდა გახდეს უფრო მოქნილი და მოერგოს კონკრეტული უმაღლესი სასწავლებლის საჭიროებებს.

2004-2005 წლებში უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელის ცვლილება იყო აუცილებელი და გარდაუვალი უმაღლესი განათლების სისტემის შემდგომი წარმატებული რეფორმისთვის. თუმცა, დღეს არსებული ცოდნა და გამოცდილება უკვე აჩვენებს, რომ საჭიროა შემდგომი რეფორმირება. ერთი მხრივ, აუცილებელია კანონმდებლობის ისეთი ცვლილება, რომლითაც შესაძლებელი იქნება, რომ საჯარო უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებებმა შეძლონ საკუთარ საჭიროებებზე მორგებული მართვის მოდელის შექმნა, ხოლო მეორე მხრივ, საკანონმდებლო დონეზე ისევ არსებითად უნდა იყოს გარანტირებული პრინციპები და მართვის ჩარჩომოდელი, რაც გამოირიცხავს კორუფციის, მიკერძოებულობის და ერთპიროვნული მართვის რისკებს.

სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების კონკრეტული სტრუქტურა და მართვის წესი, შესაძლოა, დადგინდეს მათივე წესდებით. ასეთ შემთხვევაში უფრო მეტად იქნება გათვალისწინებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების თავისებურებანი და ცვლილებები მოერგება მათ საჭიროებებს. თუ აღმოჩნდება, რომ მართვის ახალი მოდელი არაეფექტიანია, მათ, ფორმალური თვალსაზრისით, ხელახალი ცვლილება და უკეთესი სტრუქტურის ჩამოყალიბება არ გაუჭირდებათ. დღეს არსებული მოდელი მუდმივ განვითარებას გამოიწვევს.

1.3 სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში უფლებამოსილებები მართვის ორგანოებს შორის უნდა გადანაწილდეს ისე, რომ შეიქმნას ეფექტიანი და სწრაფი გადაწყვეტილებების მიღების სამართლებრივი ჩარჩო.

ევროპულ უმაღლესი განათლების სისტემაში არ არსებობს ერთიანი მიდგომა, თუ როგორ უნდა იყოს მოწესრიგებული საჯარო უმაღლესი სასწავლებლების მართვის მოდელი. თუმცა, არსებული მოდელის შეჯერებითა და მიმდინარე ცვლილებების გათვალისწინებით, შესაძლებელია საქართველოს საჯარო უმაღლეს სასწავლებლებში ე.წ. „ბორდის ტიპის“ საბჭოს შექმნა, რომელსაც ექნება უფლებამოსილება, მიიღოს ძირითადი აკადემიური გადაწყვეტილებები და ასევე იარსებებს „სენატის ტიპის“ საბჭო, სადაც წარმოდგენილი იქნება ფართო საუნივერსიტეტო სამოგადოება და ექნება „ბორდის ტიპის“ საბჭოზე ეფექტიანი კონტროლისა და ზედამხედველობის განხორციელების უფლებამოსილება. არსებითაა მათ შორის უფლებამოსილებათა დეტალური და მკაფიო გამიჯვნა იმ მიზნით, რომ შესაძლებელი იყოს გადაწყვეტილებების სწრაფი და ეფექტიანი მიღება და აღსრულება და გამოირიცხოს კანონმდებლობაში ამ ეტაპისთვის არსებული აკადემიური პროცესების პარალიზების რისკი.

1.4 საჭიროა სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმწიფო კონტროლის არსებული მოდელის რეფორმა: ეს მექანიზმი უნდა იქცეს ხარვეზების გამოვლენისა და განვითარების ხელშეწყობ მოდელად. მკაფიოდ და დეტალურად უნდა განისაზღვროს კონტროლის ჩარჩო.

საჭიროა, დაკონკრეტდეს სახელმწიფო კონტროლის კანონმდებლობით დადგენილი მოდელი, სადაც მაკონტროლებელ ორგანოს სახელმწიფო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიმართ სახელმწიფო კონტროლის ფართო დისკრეცია აქვს, რომლის მიზნისა და ფარგლების განჭვრეტა ნაკლებად შესაძლებელია. შესაძლოა, სახელმწიფო კონტროლის ასეთი ფორმა აბრკოლებდეს დამოუკიდებელი და საუნივერსიტეტო სამოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი გადაწყვეტილებების მიღებას. სახელმწიფო კონტროლის შენარჩუნება სახელმწიფო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიმართ საჭიროა, თუმცა დეტალურად უნდა განისაზღვროს, თუ რას გულისხმობს ეს კონტროლი და მოწესრიგებული უნდა იყოს განათლების სფეროში მოქმედი სპეციალური კანონით.

1.5 კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისთვის მართვის მოდელის განსაზღვრა უნდა იყოს კერძო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების უფლებამოსილება და კანონმდებლობით, მათ შორის, გარე შეფასების მექანიზმებით არ უნდა დადგინდეს ამ ავტორიზაციის შემზღვეველი რეგულაციები.

კერძო უმაღლესი სასწავლებლის მართვის მოდელის და სტრუქტურის განსაზღვრის უფლებამოსილება უნდა იყოს თავად ამ დაწესებულების კომპეტენცია. არ უნდა შეიქმნას ისეთი სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც დაუშვებს კერძო უმაღლესი სასწავლებლის მართვის მოდელის განსაზღვრის ავტორიზაციის დაუსაბუთებელ შემზღვევას. უნდა დადგინდეს მხოლოდ მართვის პრინციპები, რომელთა შესრულების შეფასება შესაძლებელი იქნება ავტორიზაციის პროცესში.

2. რეკომენდაციები სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს

2.1 საჭიროა ავტორიზაციის სტანდარტების კრიტიკული ანალიზი და შესაბამისი სტანდარტებისა და შეფასების კრიტერიუმების ნორმატიული ფორმულირებების განახლება.

განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და განვითარების გარე მექანიზმი - ავტორიზაცია უნდა ითვალისწინებდეს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მოდელისა და სტრუქტურის შეფასების სტანდარტებსა და კრიტერიუმებს. თუმცა აუცილებელია, რომ ეს სტანდარტები და კრიტერიუმები იყოს უფრო მეტად კონკრეტული და დეტალური, ვიდრე დღეს არსებულია. ავტორიზაციის პროცესში მინიმუმამდე უნდა იქნეს დაყვანილი ავტორიზაციის ექსპერტთა თავისუფლება, თავიანთი შეხედულებებისამებრ განმარტონ ავტორიზაციის სტანდარტები.

არსებული ნორმატიული რეგულაციები არაერთგვაროვანი პრაქტიკის მაპროვოცირებელია. აუცილებელია, ავტორიზაციის პროცესში დამკვიდრდეს ერთგვაროვანი მიდგომა და გამოირიცხოს სტანდარტების ისეთი განმარტება, რაც ამ სტანდარტების შემუშავების დროს არ იყო გამიზნული და გათვალისწინებული. ავტორიზაციის ექსპერტებს უნდა ჰქონდეთ ცალსახა, მკაფიო, ნათელი და არაორაბროვანი ნორმატიული ჩარჩო.

3. რეკომენდაციები სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრს

3.1 აუცილებელია, აღმოიფხვრას ავტორიზაციის პროცესში არსებული ხარვეზები და ავტორიზაციის სტანდარტების არაერთგვაროვანი განმარტების პრაქტიკა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიმართ

ავტორიზაციასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ცვლილებასთან ერთად, რაც გულისხმობს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის

მოდელის და სტრუქტურის შეფასების წესების დეტალურად და არაორაზროვნად დადგენას, აუცილებელია, შესაბამის სტანდარტთან დაკავშირებით ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბება.

არათანაბარი მიდგომა აყალიბებს უნდობლობას განათლების ხარისხის გარე შეფასების მექანიზმებთან დაკავშირებით და შემდგომში ხელს უშლის მის დანერგვას წინასწარგანსაზღვრული მიზნით. ამასთანავე, არაერთგვაროვანი პრაქტიკა ქმნის სტანდარტების მხოლოდ ფორმალურად შესრულების რისკს. ერთ სტანდარტთან დაკავშირებით არსებული არაერთგვაროვანი პრაქტიკა კი ხელს უშლის ასევე სხვა სტანდარტების შესაბამისი მიზნითა და მოცულობით დანერგვასაც, რადგან მთლიანი პროცესი ზიანდება.

გამოყენებული ლიტერატურა, სამართლებრივი აქტები და ინტერნეტრესურსები

1. Higher Education Governance Between Democratic Culture, Academic Aspirations and Market Forces, „Reforms in the Education System of Georgia“, Council of Europe, Strasbourg 2005
2. Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas, „University Governance: Autonomy, Structures and Inclusiveness“, European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, 2018
3. Garrido, Jose Luis Garcia, The European University looks ahead towards the Future in „Education in Europe: Policies and Politics“, Edited by Jose Antonio Ibanez-Martin and Gonzalo Jover, Kluwer Academic Publishers, 2002
4. Hartmer, Michael in Hartmer, Michael/Detmer, Hubert, Hochschulrecht (Ein Handbuch für die Praxis), C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2004
5. Changing Patterns of Governance in Higher Education in „Education Policy Analysis“, The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2003
6. Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz - HG)
7. Universities Act, Finland
8. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)
9. „განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი
10. „უმალღესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი
11. „საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა აკრედიტაციის საბჭოს დებულებისა და პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 20 ივლისის N418 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულების პირველი მუხლის პირველი პუნქტი
12. „საქართველოს უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინსტიტუციური აკრედიტაციის კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 7 ივნისის N276 ბრძანება
13. „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს საგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმწიფო სააკრედიტაციო სამსახურის დაფუძნებისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 27 მარტის N222 ბრძანება (შესაბამისი ცვლილებებით)

14. „უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებათა აკრედიტაციის დებულებისა და ინსტიტუციური აკრედიტაციის საფასურის ზღვრული ოდენობის განსაზღვრის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 27 მარტის N223 ბრძანება (შესაბამისი ცვლილებებით)
15. განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 18 ნოემბრის N#633 ბრძანება
16. „საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციის დებულებისა და საფასურის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2010 წლის პირველი ოქტომბრის N99/6 ბრძანება
17. „საგანმანათლებლო დაწესებულებების საგანმანათლებლო პროგრამების აკრედიტაციის დებულებისა და საფასურის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 4 მაისის N65/6 ბრძანება
18. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2013 წლის 9 სექტემბრის N133/6 ბრძანება
19. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 17 თებერვლის გადაწყვეტილება (BverfG, 17.02.2016 - 1 BvL 8/10)
20. ინტერნეტრესურსი
www.enqa.eu
www.matsne.gov.ge
www.university-autonomy.eu
www.bundesverfassungsgericht.de
www.eqe.ge
www.recht.nrw.de
www.finlex.fi

კვლევაში მონაწილე განათლების ექსპერტების, სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრისა და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების სია

ინდივიდუალური ინტერვიუები ჩატარდა განათლების ექსპერტებთან:

ქეთი ცოტნიაშვილი

ქეთევან გურჩიანი

ელენე ჯიბლაძე

ირინა დარჩია

ინტერვიუ ჩატარდა აგრეთვე სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის დირექტორის მოადგილესთან, **ლაშა მარგიშვილთან**.

კვლევაში მონაწილეობდნენ შემდეგი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები:

- სსიპ საქართველოს შოთა რუსთაველის თეატრისა და კინოს სახელმწიფო უნივერსიტეტი
- სსიპ თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი
- სსიპ სამცხე-ჯავახეთის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
- სსიპ თბილისის აპოლონ ქუთათელაძის სახელობის სახელმწიფო სამხატვრო აკადემია
- სსიპ გორის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
- სსიპ საქართველოს ფიზიკური აღზრდისა და სპორტის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი
- სსიპ აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
- სსიპ ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
- შპს შავი ზღვის საერთაშორისო უნივერსიტეტი
- ა(ა)იპ ჯიბა - საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი
- შპს ევროპის უნივერსიტეტი

აბრევიატურები

სსიპ - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი

კსიპ - კერძო სამართლის იურიდიული პირი

ა(ა)იპ - არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი



Research