

- 3) несе ризик для життя і здоров'я як персоналу охоронних структур так і іншим громадянам;
- 4) здійснюється як представниками влади ( правоохоронними органами) та і іншими суб'єктами;
- 5) своїм об'єктом має життя та здоров'я фізичних осіб та власність фізичних, юридичних осіб та держави;
- 6) персонал охорони має специфічні права та обов'язки, які визначаються законами, підзаконними нормативно-правовими актами, а також цивільно-правовими угодами;
- 7) така діяльність потребує особливого контролю з боку відповідних державних органів.

Ураховуючи ці ознаки, нами пропонується наступне визначення поняття охоронної діяльності: це вид господарської діяльності чи один з напрямків правоохоронної діяльності, які полягають в системі правових, організаційних, економічних, технологічних, фізичних та інших заходів, які здійснюються суб'єктами, що мають специфічні права та обов'язки з забезпечення охорони життя та здоров'я фізичних осіб та їх власності, власності юридичних осіб чи держави від противправних посягань, які визначені законами, підзаконними актами та цивільно-правовими угодами.

*Одержано 23.09.2019*

УДК 351/354

**Арчил Теймуразович СИХАРУЛИДЗЕ,**  
*соискатель степени доктора социальных наук,  
Грузинский институт общественных дел (г. Тбилиси);  
основатель коммерческого научно-исследовательского  
центра SIKHA foundation;  
приглашённый лектор в Тбилисском государственном  
университете имени Иване Джавахишвили*

## **АНАЛИЗ ПОЛИТИКИ: РЕФОРМА ЕДИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКЗАМЕНА (ЕГЭ) В ГРУЗИИ**

Реформа высшего образования в Грузии считается одним из успешных примеров борьбы с коррупцией; особо важную роль в ней занимает формирование и внедрение Единого Государственного Экзамена (ЕГЭ). Именно Грузия стала наглядным примером того, как политическая воля наравне с хорошо спланированной и администрированной реформой могут привести к абсолютному искоренению

коррупционных схем в системе высшего образования, которыми она славилась. На сегодняшний момент, ЕГЭ находится на пороге революционных перемен и существует возможность полноценно оценить успехи и неудачи многолетней реформы.

Тезисы доклада основаны на исследовании, проведённого в рамках защиты степени магистра по государственному управлению в университете Роберта Гордона (The Robert Gordon University, Aberdeen). Для осмыслиения реформы был использован т. н. анализ политики/реформы (policy analysis), который выделяет следующие переменные: обстановка (environment), цели (aims), методы (methods), внедрение (implementation), результаты (outcomes). В исследовании использована теория периодически нарушающего равновесия (punctuated equilibrium/equilibria), которая была взята из сферы эволюционной биологии и утверждает, что длительный период равновесия (эволюция) периодически нарушается кратким периодом бурного развития (революция) (Gould & Eldredge, ed., 1972; Landenberg, ed., 2009; Parsons & Fidler, ed., 2005; Baumgartner & Jones, ed., 1993; Cioffi-Revilla, ed., 1998; Givel, 2010). Исследование оперлось на индуктивную методологию, т.е. никаких допущений и гипотез не высказывалось. Были использованы качественные методы анализа, в частности, анализ литературы, контент анализ и тет-а-тет интервью.

### *Аналіз Політики*

#### *1. Обстановка (environment):*

На момент инициации реформы ЕГЭ грузинская государственность в целом переживала сильнейший кризис. Страна представляла из себя классический пример т.н. страны изгоя (failed state). После ухода из власти второго президента страны Эдуарда Шеварднадзе, в результате мирной Революции Роз, новая политическая сила, ведомая Михаилом Саакашвили и его партией, Единым Национальным Движением, начала стремительно притворять в жизнь план по фундаментальной реструктуризации государства в целом. Одним из важнейших аспектов была борьба с коррупцией, которая проникла во все сферы деятельности и не позволяла государству развиваться (Fighting Corruption in Public Services, ed., 2012, стр. 2). Система образования также была жертвой антигосударственных практик, которые не мешали учащимся и студентам добиваться успехов за счёт своего труда и знаний, принцип меритократии был подменён коррупционными схемами, охватившими практически всю сферу (Rostashvili, ed., 20014, стр. 23). Особенno тяжелой была обстановка в университетах и на связанных с ними вступительных

экзаменах. Представители комиссий и администраций ВУЗов лично формировали коррупционные модели и распределяли полученные «доходы» в то время, как родители будущих студентов были вынуждены платить взятки, чтобы гарантировать поступление детей (Peuch, ed., 2002, стр. 2).

В целом можно выделить несколько видов коррупции, которые имели место в системе вступительных экзаменов: 1) самой распространённой была схема обычных взяток, когда определённая сумма денег передавалась посредникам, которые имели связи с администрацией университета; также, существовала т. н. «подготовительная» взятка, сумма передавалась непосредственно представителям экзаменационных комиссий, которые официально «готовили» студентов к экзаменам; по сути, эта была плата уже не посреднику, а непосредственно человеку, принимающему окончательное решение (decision-makers); 2) вторым типом коррупции был фаворитизм или непотизм. В общем, такие страны, как Грузия часто характеризуются этим явлением, поскольку семейные и другие «близкие» связи зачастую играют важную политическую и социально-экономическую роли. Однако, из-за несостоенности государства, фаворитизм/непотизм, по сути, оказался неотъемлемой частью любого жизнеспособного договора, социального контракта. Поэтому, многие профессора и лектора открыто продвигали тех или иных личностей, целые группы лиц, опираясь в первую очередь, именно на родственно-дружеские контакты. Конечно, денежные «вложения» тоже играли немаловажную роль (Corruption Studies, ed., 2012; Beselia, ed., 2013); 3) последним важным камнем преткновения была сама система оценок, в частности, её необъективность, предвзятость (partiality). Каждый университет самостоятельно формировал собственную формулу оценивания знаний, что не позволяло студентам бороться за места в лучших университетах страны, основываясь на единый, чёткий и понятный принцип (ibid).

## 2. Цели (aims):

На начальном этапе, главной задачей внедрения ЕГЭ была борьба с антигосударственными проявлениями на вступительных экзаменах. В частности, демонтаж всепоглощающей культуры взяточничества, фаворитизма и непотизма. Можно с уверенностью сказать, что самой сутью этой реформы было именно эта миссия; соответственно, и сама структура, постулаты и методы реформы были подведены под неё.

Реформа не была просто антикоррупционным планом действия, она также включала в себя формирование «здоровой» обстановки

в сфере вступительных экзаменов и системы высшего образования в целом. Для достижения этой цели в ней были прописаны дополнительные задачи по формированию практики беспристрастности, прозрачности и подотчётности, единой системы оценивания, меритократии, распределения финансирования по успеваемости (meritocratic distribution of scholarships), доступности (accessibility), социальной сплочённости (social cohesion) и, самое важное, в общем, повышения качества высшего образования в стране.

Суммируя суть реформы, можно открыто утверждать о том, что её фундаментальной задачей была борьба с коррупцией, при помощи обеспечения беспристрастности системы, прозрачности процессов, подотчётности госслужащих, понятной единой системы оценивания, принципов меритократии, распределения государственного финансирования по принципу академической успеваемости и социальной сплочённости путём доступности образования для всех граждан страны. Отдельно следует выделить последнюю задачу – повышение качества системы высшего образования; правительство надеялось, что формирование эффективной модели вступительных экзаменов априори повлечёт за собой, как побочный эффект, позитивные изменения в самом уровне образования в ВУЗах страны (Beselia, ed., 2013; Unified National Examinations).

### 3. Методы (methods):

Среди важнейших политических решений, которые должны были способствовать целям реформы можно выделить полное реформирование Министерства Образования, учреждение нового автономного агентства ответственного за планирование и администрацию вступительных экзаменов, а также формирование соответствующей законодательной базы.

Министерство Образования страны представляло из себя малоэффективный субъект, сотрудники которого в большинстве своём не только не удовлетворяли международные стандарты компетентности, но зачастую находились в плену т.н. советского менталитета, были не способны перебороть в себе укоренившиеся в системе коррумпированную культуру. На эти факты накладывалось тяжёлое клеймо одного из самых коррумпированных государственных институтов, сложившееся в грузинском обществе. Следовательно, правительство решилось на революционные поступки, полностью переформатировать министерство; в частности, была проведена тотальная «чистка» кадров, заново сформирована структура, цели и задачи, проведён ребрендинг (Orkodashvili, ed., 2007, стр. 13; Fighting Corruption in Public Services, ed., 2012, стр. 10).

Правительство решило делегировать право формирования, планирования и проведения вступительных экзаменов не министерству, а специально учреждённому агентству – Национальному Центру Экзаменов и Оценок (груз. დევაბებისა და გამოვლების ეროვნული ცენტრი). Центр представлял из себя автономный институт, активно сотрудничавший с министерством. Реформированное Министерство Образования определяло вектор развития, а центр непосредственно воплощал задумки в жизнь (Kutaladze, ed., 2013). На агентство были взвалены следующие задачи: переподготовка персонала, формирование тестов, подготовка инфраструктуры (в том числе, вся логистика), обеспечение безопасности (было решено печатать тесты за рубежом, установить видео и аудио контроль на экзаменах), налаживание обьюндной связи с общественностью, тем самым, поддержание доступности информации и процесса (создание региональных представительств).

Также, в рамках реформы правящая сила полностью переписала законодательный акт о высшем образовании, которое, по мнению многих, не соответствовала существующим реалиям и международным стандартам; более того, надо было чётко разграничить полномочия министерства и агентства, чтобы последнее не стало придатком, а могло самостоятельно функционировать и выполнять свои главные обязанности – гарантировать стабильность системы вступительных экзаменов. Кроме основного закона, была разработана дополнительная законодательная база, непосредственно регулировавшая ЕГЭ, в том числе, были в деталях прописаны все переменные аспекты этого процесса (ibid; Miminoshvili, ed., 2006, стр. 2).

#### 4. Внедрение (implementation):

Правительство, опираясь на политический карт-бланш и конституционное большинство в парламенте, приступило к исполнению реформы не только очень активно, но и в какой-то мере, агрессивно. Министром Образования назначили верного соратника Саакашвили, Каху Ломая, который в свою очередь практически полностью заменил персонал и реструктуризовал институт (Georgia purges education system. ed., 2005). Министерство было укомплектовано новыми кадрами, которые были «носителями» западных ценностей и знакомы со стандартами за рубежом. Особенное внимание обращали на возраст сотрудников, который не должен был превышать сорока лет, надеясь, что возрастной ценз поможет очистить систему от «коммунистических» элементов.

При финансовой поддержке Всемирного Банка, в рамках «Грузия – проект программы по реорганизации и укреплению системы

образования» (Georgia - Education System Realignment and Strengthening Program Project) был создан Национальный Центр Экзаменов и Оценок (History of the Agency; Higher Education in Georgia).

В законодательной сфере были внедрены три акта: законы о высшем образовании в Грузии (Law on Higher Education of Georgia), регуляции по проведению единых государственных экзаменов (Regulations on Conduction of Unified National Entrance Examinations) и регуляции по учреждению юридического лица публичного права "Национальный Экзаменационный Центр (Regulations on Establishment of Legal Entity of Public Law "National Examinations Center").

На основе выше перечисленных нововведений и других инициатив, первые ЭГЕ в стране были успешно проведены в Июле-Августе 2005 года (более детально об этом можно прочитать в работе Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms, ed., 2012, стр. 75-82).

#### 5. Результаты (outcomes):

Общая оценка самой реформы на начальном этапе была очень позитивной. Политическая воля правительства переломить основы коррупционных схем в сфере вступительных экзаменов возымела большой успех и, впервые за многие годы, ученики и их родители были убеждены, что места в ВУЗах страны достались им по академической успеваемости. До реформы, ни само грузинское общество, ни зарубежные эксперты не надеялись на то, что искоренить коррупцию в системе будет возможно, однако, эта цель была достигнута благодаря опять же политической воле и, конечно же, готовности общества идти вперёд в целом. Исследование международной организации Transparency International (TI), показало, что абсолютное большинство населения было убеждено в успехе реформы и, что она сможет обеспечить непредвзятость процесса и принципы меритократии (A new beginning for Georgia's University Admissions, ed., 2005, стр. 36; Miminoshvili, ed., 2006).

Реформа оказалось успешной в сфере полного демонтажа взяточничества и случаев фаворитизма/непотизма; процесс вступительных экзаменов обзавёлся таким количеством «противовесов», что, по сути, было невозможно повлиять на неё. Также, благодаря чёткой взятной системе единого оценивания, были отброшены вопросы объективности и непредвзятости; поступающие имели свободный доступ не только к своим оценкам, но и к инструкции системы оценок в целом, что позволяло им не просто принимать, но и понимать свои оценки. Всё это сопровождалось беспрецедентным уровнем прозрачности процессов и, как уже упоминалось, доступной любой информации и процессуальных норм (Beselia, ed., 2013);

соответственно, значительным образом возрос уровень подотчётности, для которой была создана специальная схема/рамка (Fighting corruption in public services, ed., 2012, стр. 80-81). Вышеуказанные достижения помогли государству перераспределить существовавшие финансы среди студентов по принципу академической успеваемости; быть уверенным, что труд учеников окупался не только статусом студента, но и денежными поощрения, в виде оплаты обучения и других стипендий. В следствии учреждения региональных представительств Национального Экзаменационного Центра, учащиеся регионов, где ситуация была ещё хуже, наконец-то смогли попасть в ведущие ВУЗы страны, не опасаясь того, что им не хватит денег на взятку или же у них нет «своих» среди принимающих решения; молодёжь с регионов смогла включиться в жизнь общества и развиваться наравне с жителями центра (Higher Education Reform Outcomes, ed., 2008, стр. 43; Orkodasvhili, ed., 2007). Несмотря на комплексность вопроса, можно с уверенностью утверждать, что активность молодёжи с регионов в сфере высшего образования повысила и социальную сплочённость, которая находилась в плачевном состоянии до реформы (ibid, стр. 18).

Однако, введение ЕГЭ не оправдало ожиданий по части повышения общего качества системы высшего образования в стране. Конечно, скачок был, но он, в первую очередь, был обусловлен искоренением коррупции и последующими «побочными эффектами». После первоначального прорыва, реформа уже не смогла способствовать дальнейшему развитию, и Грузия до сих пор является в этой сфере на сравнительно среднем уровне даже по сравнению с теми странами постсоветского пространства, которые пошли таким же путём. Главными причинами в целом сравнительно не высокого качества высшего образования в стране по международным стандартам стали отсутствие соответствующего уровня школьного обучения (многие считают, что внятной системы и вовсе нет, а также обращают внимание на дошкольную подготовку) и, конечно же, тот факт, что сама реформа строилась с целью борьбы с системной коррупцией, она не могла самостоятельно двигать в положительную сторону всю систему высшего образования.

#### **Библиография**

1. Anonymous 1999. Georgia - Education System Realignment and Strengthening Program. Washington D.C., USA: The World Bank.
2. Anonymous 2001. Georgia - Education System Realignment and Strengthening Program. Appraisal. Washington D.C., USA: The World Bank.
3. The ministry of education and popularisation of the reform. 2004. [online] Georgia: Civil.Ge. Available from: <http://www.radiotavisupleba.ge/content/article/1538301.html>.

4. The new cabinet of ministers. 2004. [online] Georgia: Civil.Ge. Available from: <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=6020>.
5. Weekly radio journal. 2004. [online] Georgia: Civil.Ge. Available from: <http://www.radiotavisupleba.ge/content/article/1537670.html>.
6. President Saakashvili awards unified national exams evaluation commission members. 2005. [online] Tbilisi, Georgia: Communications Office of the President of Georgia. Available from: <http://www.president.gov.ge/print.aspx?t=1&i=3942>.
7. Regulation on Conduction Unified National Entrance Examinations 2005.
8. Law of Georgia on Higher Education 2006.
9. Anonymous 2007. Consolidated Education Strategy and Action Plan (2007-2011). Georgia: UNESCO Georgia.
10. Regulations on Establishment of Legal Entity of Public Law "National Examinations Center" 2007.
11. Anonymous 2008. Georgia. Human Development Reform 2008. UNDP.
12. Anonymous 2008. Higher Education Reform Outcomes (Descriptive report in accordance to Bologna process indicators). Tbilisi, Georgia: International Institute for Education Policy, Planning and Management.
13. Anonymous 2008. Implementation Completion and Results Report. Washington D.C., USA: The World Bank.
14. Punctuated equilibrium. 2008. [online] USA: Encyclopedia.com. Available from: [http://www.encyclopedia.com/topic/Punctuated\\_Equilibrium.aspx](http://www.encyclopedia.com/topic/Punctuated_Equilibrium.aspx).
15. The condition of higher education in Georgia. 2009. [online] Georgia: Silkroad Group. Available from: <http://www.silkproject.org/highereducationingeorgia.htm>.
16. Anonymous 2010. Higher Education in Georgia. Belgium: European Commission.
17. Human Development Reforms. 2010. Tbilisi, Georgia: The Government of Georgia. 2004-2010 Seven Years that Changed Georgia Forever. Tbilisi, Georgia: The Government of Georgia.
18. Regulations on Conduction of Unified National Entrance Examinations and Distribution of State Study Grants 2011.
19. Anonymous 2012. Higher Education in Georgia. Brussels, Belgium: European Commission.
20. Unified national exams - the most important anticorruption reform. 2012. [online] Tbilisi, Georgia: 24 Saati. Available from: <http://24saati.ge/index.php/category/news/2012-02-02/24841.html>.
21. 2013 unified national examinations program. 2013. [online] Tbilisi, Georgia: Ministry of Education and Science of Georgia. Available from: <http://www.mes.gov.ge/content.php?id=4342&lang=eng>.
22. Education reform. 2013. [online] Tbilisi, Georgia: Ministry of Justice of Georgia. Available from: [http://www.justice.gov.ge/?sec\\_id=710&lang\\_id=GEO](http://www.justice.gov.ge/?sec_id=710&lang_id=GEO).
23. The European education dictionary. Georgia. 2013. [online] EU: World Higher Education Database. Available from: <http://www.euroeducation.net/prof/goergco.htm>.
24. For university entrants. 2013. [online] Tbilisi, Georgia: NAEC.

25. General information. unified nation examinations. 2013. [online] Georgia: NAEC. Available from: <http://www.naec.ge/erovnuli-erovnuli-gamocdebi/zogadi-informacia.html?lang=ka-GE>.
26. Higher education system of Georgia. 2013. [online] Tbilisi, Georgia: Ministry of Education and Science of Georgia. Available from: <http://www.mes.gov.ge/content.php?id=131&lang=eng>.
27. Higher education system of Georgia. 2013. [online] Tbilisi, Georgia: Ministry of Education and Science of Georgia. Available from: <http://www.mes.gov.ge/content.php?id=131&lang=eng>.
28. History of the agency. 2013. [online] Georgia: NAEC. Available from: <http://www.naec.ge/gamocdebis-erovnuli-centri/centris-istoria.html?lang=ka-GE>.
29. Law of Georgia on General Education 2013.
30. Law of Georgia on Higher Education 2013.
31. Secondary education. 2013. [online] Washington D.C., USA: The World Bank. Available from: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:20521252~menuPK:738179~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>.
32. Secondary education - key issues. 2013. [online] Washington D.C., USA: The World Bank. Available from: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:20521328~menuPK:738179~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386~isCURL:Y,00.html>.
33. Unified National examinations handbook for university entrants. 2013. [online] Tbilisi, Georgia: NAEC. Available from: <http://www.naec.ge/images/doc/EXAMS/cnobari-2013-final.pdf>.
34. Unified national examinations. 2013. [online] Georgia: NAEC. Available from: <http://www.naec.ge/home.html?lang=en-GB>.
35. Unified national examinations reform. 2013. [online] Georgia: Ganatleba. Available from: [http://ganatleba.ge/index.php?module=text&link\\_id=6](http://ganatleba.ge/index.php?module=text&link_id=6).
36. Antelava, N., 2005. Georgia purges education system. [online] UK: BBC. Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4724213.stm>.
37. Corso, M., 2005. Education reform rocks Georgia. [online] Tbilisi, Georgia: EurasiaNet. Available from: <http://www.eurasianet.org/departments/civilsociety/articles/eav041305.shtml>.
38. Kandelaki, G., 2005. Education: A drug on Georgia's reform. [online] Tbilisi, Georgia: EurasiaNet. Available from: <http://www.eurasianet.org/departments/civilsociety/articles/eav041405.shtml>.
39. Kukhianidze, A., 2012. Rethinking organized crime and corruption. [online] USA: Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC). Available from: <http://traccc.gmu.edu/2012/04/17/rethinking-organized-crime-and-corruption/>.
40. Peuch, J.C., 2002. Georgia: Clock is ticking as higher education eaten away by corruption. [online] Georgia: EurasiaNet. Available from: <http://www.refworld.org/docid/46a485512.html>.
41. Sarychev, A. and Livny, E., 2013. Georgia's education system reform: Corruption is gone but where is the quality? [online] Tbilisi, Georgia: ISET Economist. Available from: <http://www.set.ge/blog/?p=1778>.

42. Tie, H., 2010. Disparities hinder access to secondary education for young people. [online] Bangkok, Thailand: UNESCO Bangkok. Available from: <http://www.unescobkk.org/education/news/article/disparities-hinder-access-to-secondary-education-for-young-people/>.

43. Tilcsik, A. and Marquis, C., 2013. Punctuated Generosity: How Mega-events and Natural Disasters Affect Corporate Philanthropy in U.S. Communities. [online] 58(1). Available from: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2028982](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2028982).

*Получено 04.10.2019*

УДК 343.9

**Валерій Васильович СОКУРЕНКО,**

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,

начальник Головного управління Національної поліції в Харківській області;

**Віталій Валерійович СОКУРЕНКО,**

помічник адвоката Адвокатського об'єднання

«Татаров Фаринник Головко» (м. Київ)

## **МЕХАНІЗМ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ: КРИМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ОСНОВНИХ СКЛАДОВИХ**

Згідно з настановами Державної соціальної цільової програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 115, належний розвиток фізичної культури і спорту є не лише важливими факторами здорового способу життя, профілактики захворювань, а й формування гуманістичних цінностей, створення умов для всебічного гармонійного розвитку людини, сприяння досягненню її фізичної та духовної досконалості, виявлення, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного іміджу держави у світовому співтоваристві. Натомість дисфункції інститутів фізичної культури і спорту, в тому числі і зокрема – кримінальні, розмивають фундамент соціальності державної організації, елімінують з неї гуманістичну практику, посилюють ефекти аномії, соціальної дезорганізації. Відтак, протидія злочинності у сфері фізичної культури і спорту є важливою задачею сучасного державотворення в Україні. При цьому варто бути свідомим того, що ядром цієї злочинності є корупція. Саме на корупційні практики припадає близько 90 % всіх злочинів у сфері фізичної культури і спорту, що актуалізує задачу з удосконалення антикорупційних інструментів.