

## ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

на дисертацію Шевченка Михайла Вікторовича «Запобігання та протидія легалізації (відмиванню) корупційних доходів публічними діячами: адміністративно-правовий аспект», що подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право»

### 1. Ступінь актуальності теми дисертації

Адміністративно-правове фундаментальне наукове дослідження, яке вирізняється комплексним характером, присвячується відшукуванню оригінальних та дієвих шляхів вирішення питань правового регулювання найбільш проблемних та багатогранних суспільних відносин, поєднує спрямованість на формулювання як наукомістких теоретико-правових положень, так й інноваційних практичних рекомендацій, ґрунтується на новітніх здобутках доктрини адміністративного права – завжди буде таким, на яке є великий суспільний та науковий запит. Дисертація Шевченка М.В. «Запобігання та протидія легалізації (відмиванню) корупційних доходів публічними діячами: адміністративно-правовий аспект» є дослідженням, яке значною мірою характеризується вищенаведеними якостями.

Зокрема, за справедливим твердженням здобувача критичними наслідками корупційних проявів визначається необхідність із максимальним позитивним ефектом використовувати увесь правовий інструментарій із профілактичним та репресивним антикорупційним потенціалом, який не обмежується традиційним законодавством про запобігання корупції, а також матеріально-правовими та процесуальними механізмами кримінального й суміжних галузей права. Висувається теза про те, що цей інструментарій має включати, зокрема комплекс спеціальних адміністративно-правових заходів запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Разом з тим, здобувач вельми обґрунтовано висловлює перестороги щодо того, що запроваджена міжнародними стандартами модель системи запобігання та протидії легалізації

ВХ.№ 501  
« 24 » 12 2019 р.

(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, у тому числі її антикорупційна складова, а також відповідне законодавство України, яке ґрунтується на цих міжнародних стандартах, не є оптимальними. Конкретизуючи зазначене твердження, здобувач вказує на те, що зазначена модель передбачає покладення на приватних учасників системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, великого адміністративного навантаження, пов'язаного із безоплатним здійсненням численних та ресурсномістких пошукових та контрольних-аналітичних операцій, а також не забезпечує якнайширше використання автоматизованих комплексних високотехнологічних інформаційних розробок, що можуть підвищити зручність та ефективність цієї системи. З огляду на це, варто погодитись зі здобувачем у тому, що із наведеного випливає неможливість за поточного стану справ максимального втілення антикорупційного потенціалу інституційних та регуляторних механізмів системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, що обумовлює актуальність дослідження здобувача, спрямованого на відшукання та належне обґрунтування законодавчих та інших рішень, що сприятимуть її вдосконаленню.

## **2. Обґрунтованість та новизна наукових положень, висновків і рекомендацій**

Оцінивши обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації здобувача, маю достатньо підстав вважати, що вони є результатом неупередженого та багатостороннього осмислення явищ та процесів, що охоплюються предметом дослідження, яке спирається на широкий та продуктивний джерелознавчий аналіз, використання правильного поєднання методів наукового пізнання та прагнення здобувача запропонувати новий погляд на дійсну та належну організацію та функціонування цих явищ та процесів. При цьому, наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації здобувача відповідає заявленій.

Насамперед, не викликає сумнівів правильність позиції здобувача щодо того, що має місце симбіотичний взаємозв'язок між корупцією та відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, найбільш яскравими безпосередніми виявами якого є необхідність використання схем відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, для користування корупційними доходами із мінімальним ризиком виявлення їх корупційного походження та кримінального переслідування корумпованого публічного службовця за фактами вчинення відповідних предикатних корупційних злочинів, а також те, що значна частина загального обсягу доходів, одержаних злочинним шляхом, щодо яких вживаються заходи для їх відмивання, є наслідком вчинення корупційних злочинів. Підтверджуючи обґрунтованість цього судження, здобувач доказово посилається на пануючий у нормативно-правових, наукових та інформаційно-аналітичних джерелах консенсус з даного питання, що, поруч із відповідністю цього судження загальним уявленням про корупцію та відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, виключає розумний сумнів у достовірності зазначеного судження. Практична реалізація позиції про симбіотичний взаємозв'язок між корупцією та відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, шляхом запровадження регуляторних та інституційних механізмів впливає також з висловлених здобувачем прагматичних міркувань. Зокрема, йдеться про те, що використання адміністративно-правового інструментарію запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, має велике значення для досягнення цілей антикорупційної діяльності, оскільки цей інструментарій сприяє встановленню та поверненню активів, одержаних внаслідок вчинення корупційних злочинів, виявленню та розслідуванню відповідних корупційних злочинів, а також чинить значний превентивний антикорупційний ефект, що пояснюється тим, що під час застосування положень законодавства про запобігання та протидії про відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, серед іншого, може відстежуватись рух активів, одержаних внаслідок вчинення корупційних злочинів, встановлюються зв'язки корупційних доходів із відповідними корумпованими публічними

службовцями, відбувається активна інформаційна взаємодія із антикорупційними правоохоронними органами, а також система запобігання та протидії про відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, підвищує ймовірність викриття корумпованого публічного службовця, змушує його вкладати значно більше особистих зусиль, фінансових та політичних ресурсів для вжиття заходів, спрямованих на убезпечення корумпованого публічного службовця від виявлення фінансових операцій із корупційними доходами, із мінімальними гарантіями результативності використання цих ресурсів. Водночас, слід усвідомлювати те, вищевикладене характеризується лише відносною науковою новизною, оскільки ці наукові положення та висновки ґрунтуються на нормативно-правових, наукових та інформаційно-аналітичних джерелах, тоді як безумовною позитивною рисою дослідження автора є уведення (поширення) їх на сторінки вітчизняних наукових видань, їх правильне розуміння та якісний систематизований виклад як підґрунтя для його подальшого дослідження.

Заслуговує на схвалення також критичне та неконформне сприйняття здобувачем моделі залучення суб'єктів господарювання до запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, яка передбачена міжнародними стандартами та законодавством України. Здобувач на основі матеріалів наукових досліджень зарубіжних вчених звертає увагу на те, що: 1) запобігання та протидія відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, є однією із функцій виключно держави, спрямованих на задоволення публічних інтересів; 2) делегування державних функцій є можливим лише за умови повного бюджетного фінансування виконання іншими суб'єктами цих функцій; 3) виконання суб'єктами господарювання їх обов'язків у рамках системи запобігання та протидія відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, призводить до непродуктивного використання їх власних ресурсів для здійснення численних працемістких пошуково-аналітичних операцій та зменшує їх дохід (прибуток), що є несумісним із їх природним підприємницьким прагненням максимізувати дохід (прибуток) та не посилює їх

бажання добровільно та добросовісно вживати заходів для запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом. Цей уривок дисертації свідчить про те, що здобувач має достатньо прогресивне бачення співробітництва між державою та приватними особами, що має відбуватись із дотриманням співмірності адміністративного навантаження на приватних осіб, а також бути збалансованим з точки зору співвідношення влади, відповідальності та організаційного й фінансового забезпечення під загрозою легковажного та недбалого ставлення приватних осіб до покладених на них обов'язків.

Корисним нововведенням може бути обґрунтована здобувачем зміна складу публічних діячів за рахунок включення до нього голів місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів, старост об'єднаних територіальних громад, керівників адміністративних, управлінських чи наглядових органів комунальних підприємств, а також виключення з нього членів керівних органів політичних партій, що не є представленими у законодавчому органі. Підставами для розширення сфери застосування спеціальних заходів запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, здобувач визначає відповідність публічних службовців на вищезгаданих посадах ознакам публічних діячів. Також, вказується на те, що цей погляд користується широкою підтримкою міжнародних організацій, зарубіжних вчених та вітчизняних громадських діячів, а також реалізований у законодавстві Канади та Австралії. Більше того, вельми слушно пропонується звузити коло публічних діячів, переглянувши рішення про включення до нього членів керівних органів політичних партій, беручи до уваги загальне визначення публічних діячів та його тлумачення у доктринальних джерелах, більш наближеним до світових стандартів є визнання публічними діячами членів керівних органів лише тих політичних партій, які представлені у законодавчому органі, через вирішальне значення їх позиції для прийняття важливих політичних рішень, що тягне за собою високий ризик їх причетності до корупційних зловживань. Натомість, сама належність до керівного складу

політичних партій не свідчить про виконання відповідними особами важливих або будь-яких інших публічних функцій та наявність у них фактичного політичного впливу настільки вагомого, щоб піддавати відповідних політичних діячів посиленним заходам перевірки під час взаємодії із суб'єктами первинного фінансового моніторингу. Зазначена рекомендація підкріплюється тим, що такий саме підхід знайшов своє відображення у відповідних положеннях законодавства США та Канади.

Велике теоретичне та практичне значення мають також запропоновані здобувачем концептуальні засади побудови інформаційного пошуково-аналітичного механізму, який має виступити високотехнологічною платформою, що забезпечить автоматизоване виконання функцій, щодо яких це є об'єктивно можливим та доцільним, накопичуватиме та розподілятиме інформацію та іншим чином сприятиме виконанню обов'язків усіма учасниками системи запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів публічними діячами. Наповнюючи пропозицію конкретикою, здобувач докладно та аргументовано окреслює джерела відомостей для функціонування системи та інформацію, яка має у ній накопичуватись та оброблятися для подальшого використання для цілей запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів. Серед іншого, там за концепцією здобувача мають міститись регламенти дій, необхідних для дотримання законодавства приватними учасниками системи запобігання відмиванню публічними діячами корупційних доходів, що готуються Держфінмоніторингом України. Крім того, здобувач наводить орієнтоване бачення виконання цієї інформаційно-аналітичною системою певних функцій. Зокрема, проводячи ідентифікацію нового клієнта або регулярне з'ясування належності клієнтів до публічних діячів (може відбуватись щомісячно, оскільки не потребує активного залучення працівників), суб'єкт первинного фінансового моніторингу має звернутись до системи із відповідним запитом, на який автоматично на основі співставлення даних із офіційними джерелами надходитиме відповідь (щодо публічних діячів та членів їх сімей) або, якщо мають місце обставини, що вказують на

пов'язаність клієнта із публічним діячем, – матеріали, що свідчать про існування таких обставин.

Поруч із вищевикладеним, варто відзначити слушність рекомендації здобувача щодо впровадження заходів позитивного стимулювання суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Так, взявши до уваги те, що вченими-адміністративістами широко визнається те, що заходи заохочення (позитивного стимулювання) характеризуються значним потенціалом забезпечувати відповідність цілям правового регулювання поведінки учасників тих чи інших правовідносин, здобувач формулює підстави та способи позитивного матеріального стимулювання приватних учасників системи запобігання та протидії (легалізації) відмиванню корупційних доходів публічними діячами, відповідно до яких якщо суб'єкт первинного фінансового моніторингу повідомить про підозрілу фінансову операцію публічного діяча, то держава, за умови постановлення обвинувального вироку за результатами кримінального провадження відносно цього публічного діяча за фактом відмивання корупційних доходів, з'ясованим за повідомленням суб'єкта первинного фінансового моніторингу про підозрілі фінансові операції, покриває витрати відповідного суб'єкта первинного фінансового моніторингу від припинення ділових відносин із публічним діячем (передбачену внутрішніми документами комісійну винагороду або плату за фінансові послуги у іншій формі, яка стягується з клієнтів за звичайних обставин), а також перераховує на рахунок суб'єкта первинного фінансового моніторингу 10 % від суми конфіскованих активів, пов'язаних із фінансовою операцією, про яку повідомив суб'єкт первинного фінансового моніторингу та, тим самим, сприяв відверненню збитків для державного та/або місцевих бюджетів та виявленню корупційного злочину. Потенційний позитивний вплив реалізації цього заохочувального механізму підтверджується відповідним передовим досвідом Південної Кореї та США (виплати винагороди приватним особам за сприяння реалізації публічних інтересів шляхом прямого повернення активів або збільшення доходів центрального або місцевого уряду або іншими способами).

Також, певна наукова цінність властива теоретичним положенням здобувача про властивий деяким категоріям публічних діячів ризик використання суб'єктів первинного фінансового моніторингу для легалізації (відмивання) корупційних доходів. Зокрема первісний ризик національних (українських) публічних діячів та іноземних публічних діячів, на переконання здобувача, має визнаватись високим, тоді як міжнародний публічний діяч не має за визначенням вважатись носієм великих ризиків, що зобов'язує перед посиленою належною перевіркою виміряти індивідуальний ризик конкретного міжнародного публічного діяча; колишній іноземний публічний діяч завжди має визнаватись високоризиковим клієнтом, міжнародний публічний діяч має вважатись звичайним клієнтом одразу після припинення виконання ним відповідних повноважень, а до колишніх національних публічних діячів застосовується посилена належна перевірка протягом 3 років з дня залишення посади із обов'язковим ризик-орієнтованим підходом до їх подальших фінансових операцій. При цьому, примітним є те, що, як альтернатива наведеному підходу, було розглянуте питання про запозичення правил про первісний ризик, пов'язаний із публічним діячем, що діють за законодавством окремих зарубіжних країн. За цими правилами, якщо було з'ясовано, що за послугами суб'єкта первинного фінансового моніторингу звернувся національний або міжнародний публічний діяч, законодавство країн, у яких національний або міжнародний публічний діяч автоматично не визнається носієм великих ризиків, зобов'язує суб'єкта ПФМ перед тим, як вживати до них заходів посиленого фінансового моніторингу, виміряти ризики, пов'язані із такими публічними діячами, та якщо вони не виявляться високими, обслуговувати їх за загальними правилами. Іноземний публічний діяч, у протилежність до національних та міжнародних, за будь-яких обставин визнається високоризиковим клієнтом. Однак, здобувач визнав за правильне лише часткове використання зазначеного зарубіжного підходу, справедливо стверджуючи про те, що послаблювати режим опрацювання фінансових операцій національних публічних діячів України на даний момент є



недоцільним через їх вкрай негативну репутацію у питаннях, пов'язаних з корупцією, що підтверджується дослідженнями авторитетних міжнародних організацій

### **3. Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій в наукових публікаціях.**

Основні наукові результати дисертації висвітлені у семи наукових публікаціях, які розкривають основний зміст дисертації, зокрема у одній статті у періодичному науковому виданні держави, яка входить до Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу, з наукового напрямку, за яким підготовлено дисертацію здобувача (Shevchenko M. Incentivising Obligated Entities (Financial Institutions, Designated Non-Financial Business and Professions) under Anti-Money Laundering Legislation: Preconditions and Solutions. *Recht der Osteuropäischen Staaten (ReOS)*. 2018. № 4. P. 250-253), у шести наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України (серед яких Шевченко М.В. Сутність відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, та передумови запровадження заходів запобігання та протидії проявам цього явища. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2019. № 1. С. 92-100; Шевченко М.В. Взаємозв'язок корупції та відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, як передумова для адміністративно-правових заходів запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 146-150), а також у тезах доповідей на науково-практичних конференціях, що дозволяє вважати виконаними положення п. 11 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167.

### **4. Дотримання академічної доброчесності.**

Аналіз дисертації та наукових публікацій здобувача, у яких висвітлені основні наукові результати дисертації, не дає підстав констатувати допущення ним порушень академічної доброчесності (академічного плагіату, самоплагіату,

фабрикації, фальсифікації). Зокрема, дисертація містить посилання на джерела інформації за кожним випадком використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; відповідає норм законодавства про авторське право і суміжні права; відображає прагнення надати достовірну інформацію про результати власної навчальної (наукової, творчої) діяльності, використанні методики досліджень і джерела інформації.

## **5. Дискусійні положення та зауваження до дисертації**

Поруч із науковими положеннями, висновками і рекомендаціями, що свідчать про значний науковий рівень дослідження здобувача, має місце декілька малозначних недоліків та невикористаних можливостей для досягнення ще більш високих показників якості дослідження.

1. Здобувач не наводить з-поміж основних наукових положень, висновків та рекомендацій будь-яких оригінальних визначень навіть тих понять, які є фундаментальними для його дослідження («відмивання корупційних доходів», «публічний діяч» тощо).

2. Здобувач, розглядаючи можливість ототожнення публічних діячів із публічними службовцями, оптимальним рішенням визначив поширення сфери застосування частини спеціальних заходів, що здійснюються під час надання послуг публічним діячам, на тих національних публічних службовців, які, незважаючи на менш високий статус, уповноважуються на розпорядження бюджетними коштами, вирішення питань про права та обов'язки людини за деяких обставин та виконання інших функцій, що значно підвищують ризик корупційних зловживань із їх участю (високоризикові публічні службовці). За твердженням здобувача перелік таких посад публічних службовців має визначатись компетентним органом, яким за розподілом сфер відання у системі органів виконавчої влади є Національне агентство України з питань державної служби. Водночас, рекомендаційна частина наукового дослідження здобувача спрямована на визначення та обґрунтування напрямів вдосконалення системи адміністративно-правових заходів запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів публічними діячами, що виводить міркування та

пропозиції, що стосуються публічних службовців без статусу публічного діяча, за межі предмета дослідження.

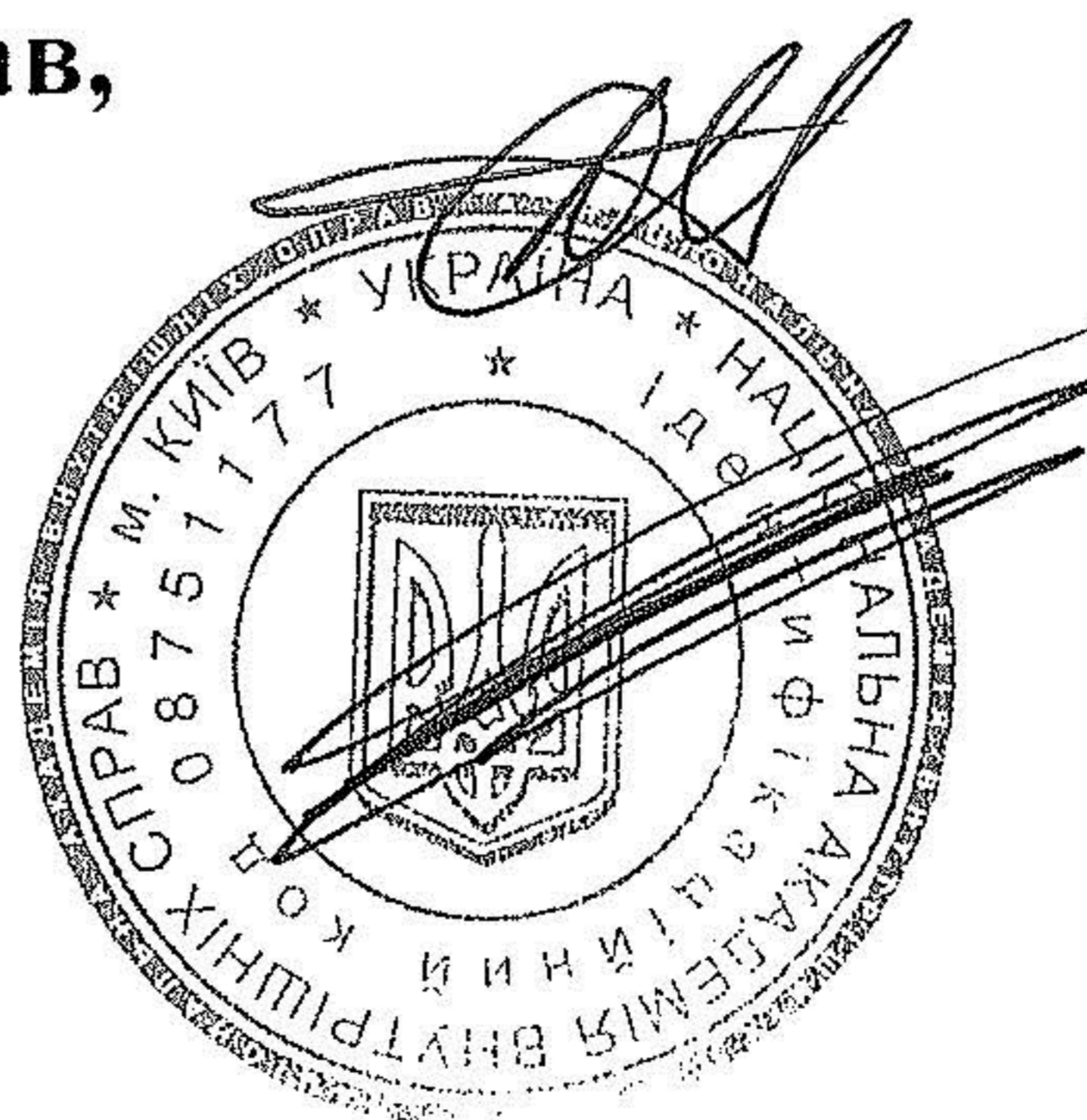
3. Здобувач пропонує підвищити ефективність постійного поглибленого фінансового моніторингу публічних діячів шляхом обов'язкового укладення публічними діячами та суб'єктами первинного фінансового моніторингу угоди про порядок користування відповідним публічним діячем послугами суб'єкта первинного фінансового моніторингу із визначенням конкретних доступних послуг, допустимих фінансових операцій та інших умов користування послугами суб'єкта первинного фінансового моніторингу, що визначаються відповідно до підтверджених доходів та активів публічного діяча, а також забезпечують належне управління ризиком. Разом з тим, очевидним є те, що ризик, властивий конкретним публічним діячам не є незмінним та коригується як наслідок накопичення та опрацювання нових відомостей про публічного діяча, що неодмінно має відповідним чином позначатись на умовах користування послугами суб'єкта первинного фінансового моніторингу. Укладення угод про порядок користування відповідним публічним діячем послугами суб'єкта первинного фінансового моніторингу після кожного випадку переоцінки ризиків публічного діяча є непрактичним кроком та не спрощує здійснення заходів первинного фінансового моніторингу. Більше того, обізнаність публічного діяча із рішенням суб'єкта первинного фінансового моніторингу про вжиття ще більш посиленних заходів перевірки публічного діяча та його фінансових операцій може викривити результати первинного фінансового моніторингу.

4. Органічним та вкрай цінним доповненням описання наукового дослідження та його підсумків був би законопроект про внесення змін та доповнень до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII, у яких викладався би шлях втілення практико-прикладних рекомендацій дисертації.

Разом з тим, вищевикладене жодною мірою не заперечує те, що дисертація «Запобігання та протидія легалізації (відмиванню) корупційних доходів публічними діячами: адміністративно-правовий аспект» є яскравим прикладом наукового дослідження, яке виконане автором особисто, характеризується достатньою завершеністю та єдністю змісту, вирізняється науковими результатами, що мають наукову новизну, теоретичне та практичне значення, що розумно можна очікувати від здобувача ступеня доктора філософії, а також засвідчують здатність здобувача із належним науковим обґрунтуванням вирішувати комплексні питання адміністративного права та практики його застосування. Зважаючи на це, дисертація заслуговує на те, щоб одержати позитивний відгук.

Дисертація «Запобігання та протидія легалізації (відмиванню) корупційних доходів публічними діячами: адміністративно-правовий аспект» відповідає вимогам, передбаченим Порядком проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167, а її автор – Шевченко Михайло Вікторович – заслуговує на присудження за результатами публічного захисту наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право».

**Офіційний опонент,  
начальник відділу  
докторантури та ад'юнктури  
Національної академії внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, доцент**



**Олексій ДРОЗД**