

Требование прокурора о представлении ПВК по 115-ФЗ у вновь созданного ООО: правовой разбор

1. Краткая постановка вопроса

Прокурор (со ссылкой на «требование региональных органов власти») адресует генеральному директору вновь созданного ООО требование представить в ОБЭП «Правила внутреннего контроля в соответствии с ФЗ от 07.08.2001 № 115-ФЗ». Юридически это требование распадается на три самостоятельных вопроса: (1) является ли конкретное ООО субъектом, на которого вообще распространяется 115-ФЗ и обязанность разрабатывать ПВК; (2) вправе ли прокурор истребовать такой документ, в каком объёме и в какой форме, и законно ли направление документов именно в ОБЭП; (3) какова ответственность организации и директора при отсутствии ПВК и как технически правильно реагировать на требование. Ниже разбор ведётся по всем существенным версиям, поскольку из формулировки вопроса однозначно не следует ни вид деятельности ООО, ни основание прокурорского требования.

2. Что именно произошло: возможные прочтения фактической конструкции

Фраза «прокурор, по требованию региональных органов власти, требует» допускает несколько существенно разных юридических ситуаций. Их нужно развести, потому что правомерность требования оценивается по каждой из них по-разному.

Версия А. Прокурорская проверка исполнения законодательства о ПОД/ФТ. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением 115-ФЗ (ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», далее — Закон о прокуратуре). Такие проверки проводятся, как правило, по плановым заданиям и нередко совместно с Росфинмониторингом и подразделениями МВД. В этом случае требование ПВК — стандартный элемент проверки: проверяющий хочет убедиться, что организация разработала ПВК, назначила специальное должностное лицо и осуществляет внутренний контроль (п. 2 ст. 7 115-ФЗ).

Версия Б. Проверка по обращению (информации) региональных органов власти. Обращения органов власти — самостоятельный повод для прокурорской проверки (п. 2 ст. 21 и ст. 10 Закона о прокуратуре: проверки проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов). Здесь важно, что «требование региональных органов власти» само по себе не создаёт полномочия прокурора: прокурор действует независимо (ст. 4 Закона о прокуратуре) и обязан указать собственное основание проверки, а не ссылаться на чужое поручение как на источник своих полномочий.

Версия В. Материал (сообщение) о преступлении, проверяемый в порядке ст. 144 УПК РФ. ОБЭП — подразделение экономической безопасности и противодействия коррупции в структуре МВД. Если ПВК истребуется в рамках доследственной проверки по факту возможного мошенничества, «обналичивания», использования «технических» юридических лиц, то документы собираются для оценки признаков составов ст. 159, 173.1, 174, 174.1 УК РФ. Тогда запрос обычно исходит от органа дознания/следователя либо от прокурора в порядке надзора; передача документов «в ОБЭП» — это способ обеспечить их получение тем подразделением, которое ведёт материал.

Версия Г. «Смежный» интерес: проверяется не само ООО, а его контрагенты, учредители, адрес, банковские операции. Вновь созданное юридическое лицо часто попадает в поле зрения как элемент цепочки (адрес массовой регистрации, совпадение учредителя с иными лицами, транзитные операции по счёту). В этой ситуации отказ от представления ПВК не устраняет интерес к ООО, а может стать поводом для более пристального внимания.

Версия Д. Формальный, «шаблонный» сбор документов по типовому заданию, когда требование направлено широкому кругу организаций независимо от их реальной деятельности. Законности это не лишает, но существенно повышает шансы на успешное уточнение предмета требования.

Практический вывод по разделу. До выяснения основания требования безопаснее исходить из того, что требование имеет законное основание (Версия А наиболее вероятна), но одновременно реализовать право на уточнение: предмет проверки, её основание, правовая квалификация запрашиваемых документов.

3. Является ли вновь созданное ООО субъектом 115-ФЗ

3.1. Конструкция закона: перечень субъектов закрытый

Обязанность разрабатывать ПВК установлена не для всех юридических лиц. Она адресована организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, перечисленным в ст. 5 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ, а также лицам, указанным в ст. 7.1 этого закона. Именно на них возложена обязанность «в целях предотвращения легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения разрабатывать правила внутреннего контроля, а в случаях, установленных пунктом 2.1 настоящей статьи, также целевые правила внутреннего контроля, назначать специальных должностных лиц, ответственных за реализацию правил внутреннего контроля и целевых правил внутреннего контроля, а также принимать иные внутренние организационные меры в указанных целях» (п. 2 ст. 7 115-ФЗ).

Ключевой вывод: **сам факт создания ООО и наличия у него расчётного счёта не делает его субъектом 115-ФЗ**. Субъектность определяется видом деятельности.

3.2. Версия «ООО подпадает под 115-ФЗ»

Применяется, если ООО фактически осуществляет (либо заявило в ЕГРЮЛ соответствующие ОКВЭД и приступило к деятельности) один из видов деятельности из ст. 5 115-ФЗ. Типичные для «обычного» ООО случаи:

- лизинг (лизинговые компании);
- посреднические услуги при купле-продаже недвижимости (риелторская деятельность);
- микрофинансовая деятельность, ломбарды, кредитная потребительская кооперация;
- управление инвестиционными фондами, ПИФ, НПФ;
- страховая деятельность, деятельность страховых брокеров, обществ взаимного страхования;
- профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг, депозитарная, клиринговая, деятельность организатора торговли;
- услуги почтовой связи, деятельность операторов связи в части приёма платежей от физических лиц;
- организация и проведение азартных игр;
- операции с драгоценными металлами и камнями (скупка, переработка, оптовая торговля).

Если деятельность относится к этому кругу — обязанность разработать ПВК, назначить специальное должностное лицо и утвердить внутренние организационные меры возникает **до начала совершения соответствующих операций**, а не «когда-нибудь потом». Именно поэтому требование прокурора к вновь созданному ООО юридически осмысленно: проверяется, соблюден ли «предварительный» характер этой обязанности.

3.3. Версия «ООО не подпадает под 115-ФЗ»

Применяется, если ООО создано для торговли, производства, строительства, ИТ, консалтинга (не относящегося к ст. 7.1), перевозок, общепита и т. п. В этом случае:

- обязанности разрабатывать ПВК по п. 2 ст. 7 115-ФЗ нет;
- требования о назначении специального должностного лица нет;
- состава административного правонарушения по ст. 15.27 КоАП РФ в части отсутствия ПВК быть не может, поскольку отсутствует субъект правонарушения.

Однако и здесь есть исключение, которое часто упускают: **ст. 7.1 115-ФЗ** распространяет отдельные требования на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность по оказанию юридических или бухгалтерских услуг. Если ООО оказывает бухгалтерские или юридические услуги, его статус требует отдельной проверки — там набор обязанностей уже, чем у субъектов ст. 5, но он существует.

3.4. Версия «пограничная/смешанная»

Наиболее частая практическая ситуация: в ЕГРЮЛ заявлены «рискованные» ОКВЭД (например, 68.31 — деятельность агентств недвижимости, 77.11 — аренда/лизинг, 64.9 — финансовые услуги), но фактически деятельность ещё не ведётся либо ведётся «спящий» режим. Здесь:

- для целей административной ответственности решающее значение имеет фактическое осуществление операций, а не набор кодов ОКВЭД;
- но для снятия вопросов проверяющего целесообразно либо представить ПВК, либо документально подтвердить, что операции соответствующего вида не совершались (отсутствие договоров, выписок, оборотов).

Дополнительно: если ООО является **управляющей компанией**, применяются специальные корпоративные правила — ПВК и вносимые в них изменения утверждаются советом директоров (наблюдательным советом), а при его отсутствии общим собранием участников, а лицо, осуществляющее функции единоличного исполнительного органа, не может одновременно являться

контролёром (руководителем службы внутреннего контроля) или сотрудником службы внутреннего контроля (п. 17, 18 ст. 38 Федерального закона от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»). Для такой компании требование ПВК от генерального директора тем более ожидаемо.

3.5. Формальный характер ПВК как документа

ПВК — **внутренний документ организации**. 115-ФЗ не предусматривает его публикации и не требует его постоянного хранения в надзорном органе; он представляется по мотивированным запросам уполномоченных органов (в том числе Росфинмониторинга в пределах его функций согласно Положению о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утв. Указом Президента РФ от 13.06.2012 № 808, и органов прокуратуры). Именно поэтому запрос ПВК прокурором — рядовое действие, а не признак чего-то экстраординарного.

Требования к содержанию ПВК для некредитных организаций устанавливаются на подзаконном уровне: для организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, — актами Правительства РФ (в частности, постановлением Правительства РФ от 30.06.2012 № 667), для некредитных финансовых организаций — нормативными актами Банка России (в частности, Положением Банка России от 12.12.2014 № 444-П), для кредитных организаций — Положением Банка России от 15.12.2014 № 445-П. Реквизиты и редакции этих актов необходимо сверить на дату разработки ПВК.

Практический вывод по разделу. Если ООО относится к ст. 5 (или ст. 7.1) — ПВК должно существовать, а его отсутствие само по себе образует состав по ч. 1 ст. 15.27 КоАП РФ. Если не относится — требование о представлении ПВК лежит вне предмета надзора за исполнением 115-ФЗ, и это следует заявить письменно, мотивированно, не отказываясь при этом от ответа на требование как таковое.

4. Полномочия прокурора и пределы истребования документов

4.1. Основания полномочия

- **п. 1 ст. 6 Закона о прокуратуре** — требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок;

- **п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре** — при осуществлении надзора прокурор вправе требовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделять специалистов для выяснения возникших вопросов; вызывать должностных лиц для объяснений. Именно эта норма — правовая основа требования, адресованного генеральному директору;
- **ст. 21 Закона о прокуратуре** — предмет и поводы надзора (проверки проводятся на основании информации о фактах нарушения законов);
- **ст. 10 Закона о прокуратуре** — разрешение обращений, в том числе поступивших от органов власти.

4.2. Новые ограничения: п. 2.3-2.5 ст. 6 Закона о прокуратуре

Действующая редакция ст. 6 Закона о прокуратуре прямо ограничивает аппетиты проверяющих. Прокурор **не вправе** требовать:

- информацию, документы и материалы (или их копии) в рамках проверки, **не обусловленные целями проверки и (или) не относящиеся к предмету проверки**;
- документы, которые **уже передавались** органам прокуратуры в связи с ранее проведённой проверкой, либо которые **официально опубликованы** в СМИ или размещены на официальном сайте организации (за исключением случаев, установленных законом) — п. 2.3 ст. 6.

При этом п. 2.4 обязывает организацию в ответе на требование указать сведения о том, в рамках какой проверки документы уже передавались, и подтвердить их актуальность; а п. 2.5 устанавливает случаи, когда организация обязана представить документы даже при наличии формальных оснований для возражения по п. 2.3.

Это — прямой инструмент для двух сценариев:

1. Если ООО **не является** субъектом 115-ФЗ, требование ПВК не обусловлено целями и предметом проверки исполнения 115-ФЗ (применительно к данному лицу) — можно заявить мотивированное возражение со ссылкой на п. 2.3 ст. 6.
2. Если ПВК **уже представлялись** в прокуратуру ранее (например, при предыдущей проверке, в том числе сразу после создания ООО), ответ строится по п. 2.3-2.4 ст. 6: с указанием реквизитов проверки и подтверждением актуальности документа.

Важно: п. 2.3 не отменяет обязанности **ответить** на требование. Игнорирование требования (в том числе «ничего не делать, потому что мы не субъект») создаёт самостоятельный риск по ст. 17.7 КоАП РФ.

4.3. Сроки

- общий срок представления документов по требованию прокурора определяется п. 2 ст. 6 Закона о прокуратуре и указывается в самом требовании; при объективной невозможности представить документы в срок организация вправе **письменно уведомить** прокурора с изложением причин — тогда прокурор принимает решение об установлении нового срока (абзац первый п. 2 ст. 6);
- при наличии угрозы причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу, окружающей среде, безопасности государства, при чрезвычайных ситуациях документы представляются **в течение суток** (п. 2.1 ст. 6);
- сроки, указанные в п. 2 и 2.1, не распространяются на требования, вытекающие из полномочий прокурора по ст. 30 и 33 Закона о прокуратуре (п. 2.2 ст. 6) — то есть по ряду надзорных направлений действует иной режим.

Практический приём: **ходатайство о продлении срока** с обоснованием (значительный объём документов, необходимость изготовления копий, отпуск/болезнь ответственного лица) — законный и технически простой способ выиграть время и снизить риск.

4.4. Правомерно ли представление документов именно «в ОБЭП»

Здесь следует различать:

- **Законно**, если требование исходит от прокурора (на фирменном бланке, с подписью, ссылкой на ст. 6, 21, 22 Закона о прокуратуре) и в нём указано место представления документов. Указание ОБЭП как места представления обычно означает, что проверка ведётся совместно с органами внутренних дел либо материалы собираются для приобщения к находящемуся в производстве материалу.
- **Требует проверки**, если документы истребует сотрудник ОБЭП «со ссылкой на прокурора» без письменного требования прокурора. Самостоятельные полномочия полиции по истребованию документов у организаций существуют, но они ограничены целями (ст. 13 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» — право запрашивать документы в предусмотренных законом случаях; ст. 6 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» — право получать от организаций документы в порядке, установленном федеральными законами; ст. 144 УПК РФ — в рамках проверки сообщения о преступлении). Принудительное получение документов вне этих процедур (обследование помещений, выемка, обыск) возможно только в

установленном законом порядке (в том числе ст. 8 Закона об ОРД — по судебному решению в предусмотренных случаях; ст. 182, 183 УПК РФ).

- **Рекомендуемая практика:** передавать документы с сопроводительным письмом и **описью**, получая отметку о принятии (либо направлять заказным письмом с описью вложения и уведомлением). Это фиксирует и то, что представлено, и то, что не представлено, и по чьей инициативе.

4.5. Три версии о законности требования

Версия	Условия	Оценка
Законно	Есть проверка (или иное законное основание), ООО относится к субъектам ст. 5 или 7.1 115-ФЗ, требование оформлено письменно и содержит предмет, основание и срок	Подлежит исполнению (п. 1 ст. 6 Закона о прокуратуре)
Законно при условии	Требование оформлено, но не содержит основания/предмета проверки; либо ООО не относится к субъектам 115-ФЗ, но запрос касается иных документов (устав, приказы, договоры, ПВК как «документ внутреннего контроля» в широком смысле)	Исполнять в части, относящейся к предмету, одновременно запросив уточнение; мотивированные возражения по п. 2.3 ст. 6 — письменно
Незаконно (оспоримо)	Требование не связано с целями и предметом проверки; истребуется документ, которого организация не обязана иметь; документы ранее уже представлялись; требование исходит от лица без надлежащих полномочий	Мотивированный ответ + жалоба вышестоящему прокурору (ст. 23 Закона о прокуратуре) и/или оспаривание в суде

5. Какие цели может преследовать требование (содержательный анализ)

1. **Контроль соблюдения 115-ФЗ.** Проверка наличия ПВК, факта назначения специального должностного лица, ознакомления сотрудников с ПВК, правил идентификации клиентов, порядка хранения документов.
2. **Оценка «реальности» вновь созданного ООО.** Отсутствие ПВК при заявленных «финансовых» ОКВЭД косвенно указывает на то, что деятельность ведётся не по заявленным целям.

3. **Сбор материала по конкретным сделкам/контрагентам.** ПВК интересуется проверяющего как индикатор того, проводилась ли идентификация клиента, оценка риска, документальное фиксирование операций — это влияет на квалификацию действий третьих лиц.
4. **Реализация «сигнала» от региональных органов власти.** Администрации субъектов и межведомственные комиссии нередко направляют в прокуратуру сведения о «сомнительных» организациях (в том числе по легализации налоговой базы, «обнальным площадкам», дропперским схемам). Прокуратура, получив такую информацию, обязана её отработать (ст. 10, п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре).
5. **Собирание доказательств для дела об административном правонарушении** по ст. 15.27 КоАП РФ либо для материала по ст. 144 УПК РФ.
6. **Формальный сбор документов** по типовому заданию (Версия Д): также возможен, но не меняет юридическую оценку законности требования.

Прямое следствие: **отсутствие ПВК — это не «нейтральный» факт**, а именно то, что проверяющий ищет. Поэтому стратегия «ничего не отвечать, потому что мы новые» — наиболее рискованная.

6. Ответственность организации и генерального директора

6.1. Административная ответственность по ст. 15.27 КоАП РФ

- **ч. 1 ст. 15.27 КоАП РФ** — неисполнение законодательства в части организации и (или) осуществления внутреннего контроля, не повлекшее непредставления сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю, либо о подозрительных операциях, а равно представление таких сведений с нарушением порядка и сроков, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1.1, 2–4 этой статьи. Санкция: **предупреждение или административный штраф на должностных лиц — от 10 000 до 30 000 руб.; на юридических лиц — от 50 000 до 100 000 руб.** Именно эта часть применяется к некредитным организациям при отсутствии ПВК и (или) неназначении специального должностного лица.
- **ч. 1.1 ст. 15.27 КоАП РФ** — специальный состав только для **кредитных организаций** (неразработка ПВК и (или) неназначение специальных должностных лиц): штраф на должностных лиц от 10 000 до 20 000 руб.; на юридических лиц от 100 000 до 200 000 руб. Если ООО не является

кредитной организацией, эта часть к нему неприменима — что важно при оценке «страшилок» в требовании.

- части 2–4 ст. 15.27 КоАП РФ образуют квалифицированные составы с существенно более высокими размерами штрафов (в том числе связанные с непредставлением сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю). Дословное содержание и размеры санкций по этим частям следует сверять по актуальной официальной редакции КоАП РФ: в предоставленных материалах полностью процитированы только ч. 1 и ч. 1.1.

Смягчающие механизмы:

- **ст. 4.1.1 КоАП РФ** — для субъектов малого и среднего предпринимательства, при первом нарушении и отсутствии угрозы/имущественного ущерба, наказание в виде штрафа подлежит замене на предупреждение (с учётом ч. 1 ст. 15.27, где предупреждение и так предусмотрено как альтернатива);
- **ст. 2.9 КоАП РФ** — малозначительность (разъяснения содержатся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»);
- **ст. 4.5 КоАП РФ** — по нарушениям законодательства о противодействии легализации установлен годичный срок давности привлечения к административной ответственности;
- **ст. 2.1, 2.4 КоАП РФ** — вина должностного лица устанавливается отдельно; для вновь созданного ООО с минимальным штатом и объективными сроками внедрения ПВК это даёт пространство для защиты.

6.2. Ответственность за невыполнение требования прокурора

- **ст. 17.7 КоАП РФ** — невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя, должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении. Санкция в действующей редакции предусматривает административный штраф, в том числе на должностных лиц и на юридических лиц (размеры следует сверять по актуальной редакции; для должностных лиц — порядка нескольких тысяч рублей, для юридических лиц — существенно выше). Это ключевой риск «молчаливого» поведения.
- **ст. 19.7 КоАП РФ** — непредставление сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления деятельности государственного органа.

- **ст. 17.9 КоАП РФ** — заведомо ложные показания/объяснения (актуально, если давать письменные объяснения с искажением фактов).

6.3. Уголовно-правовые риски (вторичные, но существенные)

Если интерес проверяющего связан не с ПВК как таковыми, а с операциями ООО, потенциально применимы: ст. 159 УК РФ (мошенничество), ст. 173.1 УК РФ (незаконное образование юридического лица), ст. 174 и 174.1 УК РФ (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества). ПВК в этих конструкциях используется как доказательство осведомлённости и как индикатор наличия/отсутствия внутреннего контроля.

6.4. Риск «формального» ПВК

Представление скачанного из интернета шаблона ПВК, не адаптированного к организации, не устраняет нарушение: проверяется фактическое осуществление внутреннего контроля (п. 2 ст. 7 115-ФЗ; требования, установленные актами Правительства РФ и Банка России). Это распространённая ошибка — «ПVK есть, но ответственности не избежали».

7. Практический алгоритм действий генерального директора

Шаг 1. Квалифицировать ООО по 115-ФЗ. Проверить: перечень ОКВЭД в ЕГРЮЛ; фактическую деятельность; наличие регистрации в личном кабинете на сайте Росфинмониторинга; наличие ПВК и приказа о назначении специального должностного лица. Результат — письменная внутренняя справка (она понадобится и для ответа прокурору, и для защиты в случае дела об АП).

Шаг 2. Проверить само требование. Зафиксировать: исходящий номер и дату; должность и ФИО подписавшего; ссылку на правовое основание; предмет проверки; перечень запрашиваемых документов; срок; место представления (ОБЭП). Если требование передано устно или только «по телефону» — письменно попросить направить его официально.

Шаг 3. Определить объём ответа.

- Если ООО — субъект ст. 5 или 7.1 115-ФЗ: **разработать/актуализировать ПВК**, утвердить приказом, назначить специальное должностное лицо (с учётом ограничений на совмещение, например п. 17 ст. 38 Федерального закона № 156-ФЗ для управляющих компаний), провести ознакомление

сотрудников и **представить документы в срок**, указанный в требовании, с сопроводительным письмом и описью.

- Если ПВК отсутствует и организация — субъект 115-ФЗ: разработка «на будущее» не исключает ответственности за прошедший период, но существенно влияет на оценку (предупреждение по ч. 1 ст. 15.27 КоАП РФ вместо штрафа, ст. 4.1.1 КоАП РФ, малозначительность по ст. 2.9 КоАП РФ).
- Если ООО — не субъект 115-ФЗ: представить письменный мотивированный ответ: документ не разрабатывался ввиду отсутствия обязанности, поскольку организация не относится к кругу лиц, указанных в ст. 5 и ст. 7.1 115-ФЗ; при этом подтвердить готовность представить иные документы в пределах предмета проверки и указать, что истребование ПВК не обусловлено предметом проверки (п. 2.3 ст. 6 Закона о прокуратуре). Такой ответ исключает риск по ст. 17.7 КоАП РФ (требование исполнено — дан ответ) и одновременно фиксирует правовую позицию.

Шаг 4. При необходимости — ходатайство о продлении срока (п. 2 ст. 6 Закона о прокуратуре) с указанием объективных причин: объём документов, отсутствие утверждённого ПВК и необходимость его разработки, болезнь/отпуск ответственного лица.

Шаг 5. Фиксация передачи. Опись, отметка о получении, при направлении почтой — опись вложения и уведомление о вручении. Отдельно — не передавать документы сверх запрошенного перечня.

Шаг 6. Обжалование при несогласии. Жалоба вышестоящему прокурору (ст. 23 Закона о прокуратуре) — быстрый и «неконфликтный» способ. Судебное оспаривание — по правилам гл. 24 АПК РФ (ст. 197–201 АПК РФ, если требование затрагивает права в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; трёхмесячный срок — ч. 4 ст. 198 АПК РФ) либо гл. 22 КАС РФ (ст. 218–227 КАС РФ) со ссылкой на разъяснения постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ».

Шаблон ответа (рыба):

На Ваше требование от «» _____ 20 г. № _ **сообщаю следующее.**
Общество с ограниченной ответственностью «_» зарегистрировано «» _____ 20 г., фактическую деятельность по видам операций, перечисленным в статье 5 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ, не осуществляет (перечень ОКВЭД — приложение). В силу пункта 2 статьи 7 указанного Закона обязанность разрабатывать правила внутреннего контроля возникает у организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом; к таким организациям

Общество не относится, в связи с чем правила внутреннего контроля не разрабатывались. Одновременно информирую, что Общество готово представить документы, относящиеся к предмету проверки, в порядке и сроки, установленные пунктом 2 статьи 6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Прошу уточнить предмет и основание проверки, а также перечень документов, относящихся к её предмету. Приложение: 1) выписка из ЕГРЮЛ; 2) справка о видах фактически осуществляемой деятельности; 3) копии документов, подтверждающих отсутствие операций.

8. Конкурирующие правовые позиции

8.1. Оспоримо ли требование прокурора самостоятельно

- **Позиция 1 (требование оспоримо).** Требование создаёт для организации обязанность и ограничивает её права, следовательно, может быть оспорено по гл. 24 АПК РФ / гл. 22 КАС РФ. Основание — ст. 218, 219 КАС РФ, ст. 197, 198 АПК РФ, п. 2.3–2.5 ст. 6 Закона о прокуратуре (критерий «обусловленности целями и предметом проверки» даёт суду проверяемый стандарт). Применяется, когда требование явно выходит за предмет проверки или адресовано лицу, к предмету не относящемуся.
- **Позиция 2 (требование не оспоримо как самостоятельный акт).** Ряд судов исходит из того, что требование прокурора — не ненормативный правовой акт, а процессуальное действие в рамках проверки; правовые последствия для организации наступают не от требования, а от актов реагирования (представление, постановление о возбуждении дела об АП), которые и подлежат оспариванию; самостоятельное оспаривание требования влечёт прекращение производства или отказ в удовлетворении. См. разъяснения постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 и постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2.
- **Что делать при неопределённости.** Наиболее безопасная тактика: сначала исполнить требование (или дать мотивированный ответ) и одновременно подать жалобу вышестоящему прокурору (ст. 23 Закона о прокуратуре). Судебное оспаривание — «второй эшелон», после исчерпания ведомственного порядка, поскольку риск по ст. 17.7 КоАП РФ выше вероятной выгоды от судебной победы на этапе требования.

8.2. Объём обязанности разработать ПВК у «нулевой»/вновь созданной организации

- **Позиция 1 (обязанность возникает до начала операций).**

Формулировка п. 2 ст. 7 115-ФЗ («обязаны ... разрабатывать правила внутреннего контроля») и логика превентивного характера внутреннего контроля означают, что ПВК должны существовать к моменту совершения операций; отсутствие операций не отменяет обязанности, если организация по своему виду относится к субъектам ст. 5. Применяется к организациям, заявившим соответствующие ОКВЭД и ведущим (начинающим) такую деятельность.

- **Позиция 2 (обязанность связана с фактической деятельностью).** Для привлечения к ответственности по ч. 1 ст. 15.27 КоАП РФ необходимо установить, что организация фактически осуществляла операции соответствующего вида (ст. 2.1, 2.4, 26.1 КоАП РФ — предмет доказывания). Если ни одной операции не совершено и деятельность не начата, состав оспорим. Применяется к «спящим» ООО и к ситуациям, когда требование предъявлено в первые дни после регистрации.

- **Практический синтез.** Позиции не противоречат друг другу: первая определяет момент возникновения обязанности, вторая — предмет доказывания по конкретному делу об АП. Оптимальная стратегия — не спорить о принципе, а как можно быстрее разработать и утвердить ПВК (если ООО относится к субъектам), подтвердив это документально.

8.3. Правомерность требования ПВК органом прокуратуры, когда профильный контроль осуществляет Росфинмониторинг

- **Позиция 1.** Прокуратура осуществляет надзор за исполнением 115-ФЗ (ст. 21 Закона о прокуратуре) и вправе истребовать документы (п. 2 ст. 22), не подменяя при этом функции Росфинмониторинга как уполномоченного органа.

- **Позиция 2.** Прокурорский надзор носит субсидиарный характер по отношению к ведомственному контролю; истребование сугубо внутреннего документа в отсутствие данных о нарушении может расцениваться как выход за пределы надзора (п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре — проверки проводятся на основании информации о фактах нарушения законов).

- **Применение.** Первая позиция — при наличии фактического основания проверки (обращение, задание, материал ОБЭП). Вторая — при отсутствии в требовании каких-либо сведений об основании; тогда корректно просить уточнить основание и предмет, ссылаясь на п. 2.3 ст. 6 Закона о прокуратуре.

9. Практические выводы по каждой версии

1. **ООО относится к субъектам ст. 5 (или ст. 7.1) 115-ФЗ, ПВК отсутствуют.** Наиболее вероятный исход — дело об АП по ч. 1 ст. 15.27 КоАП РФ (предупреждение или штраф: должностное лицо 10 000–30 000 руб., юридическое лицо 50 000–100 000 руб.), с возможностью замены штрафа предупреждением (ст. 4.1.1 КоАП РФ) и ссылкой на малозначительность (ст. 2.9 КоАП РФ). Немедленно разработать и утвердить ПВК, назначить специальное должностное лицо, представить документы прокурору с описью.
2. **ООО относится к субъектам 115-ФЗ, ПВК есть.** Представить копии ПВК, приказа о назначении специального должностного лица, документов об ознакомлении сотрудников, а также материалы, подтверждающие фактическое осуществление внутреннего контроля. Риск — минимальный.
3. **ООО не относится к субъектам 115-ФЗ.** Обязанности разрабатывать ПВК нет, состав по ст. 15.27 КоАП РФ отсутствует. Ответ прокурору — письменный, мотивированный, со ссылкой на ст. 5, 7, 7.1 115-ФЗ и п. 2.3 ст. 6 Закона о прокуратуре. Отказ от ответа недопустим (риск ст. 17.7 КоАП РФ).
4. **Статус спорный (ОКВЭД «финансовые», фактическая деятельность не начата).** Разработать ПВК с запасом «на будущее» и одновременно документально подтвердить отсутствие операций; ответ строить по принципу «документ разработан, операции не совершались».
5. **Требование явно выходит за предмет проверки, либо ПВК уже представлялись.** Ответ по п. 2.3–2.4 ст. 6 Закона о прокуратуре (указание реквизитов предыдущей проверки, подтверждение актуальности документов), при необходимости — жалоба вышестоящему прокурору (ст. 23 Закона о прокуратуре), при сохранении нарушения — оспаривание в арбитражном суде (гл. 24 АПК РФ) либо в суде общей юрисдикции (гл. 22 КАС РФ).
6. **Требование связано с материалом ОБЭП по ст. 144 УПК РФ.** Наиболее чувствительный сценарий. Не передавать документы сверх запрошенного, фиксировать всё описью, при необходимости привлекать защитника/адвоката до дачи объяснений. Представление ПВК в этой ситуации — не «сдача» организации, а исполнение законного требования; риск возникает, напротив, при попытке скрыть отсутствие внутреннего контроля.

Общая рекомендация. Требование о представлении ПВК — не признак чего-то экстраординарного: это стандартный элемент прокурорского надзора за исполнением 115-ФЗ. Ключевое — не выяснять «кто сталкивался», а в течение срока, указанного в требовании, (а) определить свою субъектность по

115-ФЗ, (б) при наличии обязанности — быстро разработать и утвердить ПВК, (в) в любом случае дать письменный ответ с описью приложений. Это одновременно закрывает риск по ст. 17.7 КоАП РФ, радикально снижает риск по ст. 15.27 КоАП РФ и сохраняет возможность обжалования, если требование действительно выходит за пределы закона.

Оговорка о верификации. В предоставленных материалах полностью процитированы ч. 1 и ч. 1.1 ст. 15.27 КоАП РФ, а также п. 2.1–2.5 ст. 6 Закона о прокуратуре. Размеры санкций по ч. 2–4 ст. 15.27 КоАП РФ, точный срок представления документов по п. 2 ст. 6 Закона о прокуратуре, а также актуальные редакции подзаконных актов о требованиях к ПВК (постановление Правительства РФ от 30.06.2012 № 667; Положение Банка России от 12.12.2014 № 444-П; Положение Банка России от 15.12.2014 № 445-П) подлежат сверке по официальным источникам на дату подготовки конкретного ответа.

10. Список использованных нормативных источников

Федеральные законы и кодексы

1. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» — ст. 5 (перечень организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом), ст. 7 (права и обязанности таких организаций; п. 2 — разработка ПВК, целевых ПВК, назначение специальных должностных лиц; п. 2.1), ст. 7.1 (лица, оказывающие юридические и бухгалтерские услуги).
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» — ст. 4 (независимость прокуратуры), ст. 6 (обязательность исполнения требований прокурора; п. 2 — сроки и порядок продления; п. 2.1 — сутки при угрозе причинения вреда; п. 2.2 — исключения для полномочий по ст. 30 и 33; п. 2.3 — запрет истребования документов вне целей и предмета проверки, ранее представленных и официально опубликованных; п. 2.4 — обязанность организации указать сведения о ранее проведённой проверке и актуальности документов; п. 2.5 — случаи обязательного представления), ст. 10 (рассмотрение обращений), ст. 21 (предмет и поводы надзора), ст. 22 (полномочия прокурора, включая право требовать документы от руководителей и должностных лиц), ст. 23 (жалоба вышестоящему прокурору), ст. 30, 33 (специальные полномочия).
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — ст. 2.1, 2.4 (вина, ответственность должностных лиц), ст. 2.9 (малозначительность), ст. 4.1.1 (замена штрафа предупреждением для

субъектов МСП), ст. 4.5 (сроки давности, в том числе годичный по нарушениям законодательства о противодействии легализации), ст. 15.27 (ч. 1 — неисполнение требований в части организации и (или) осуществления внутреннего контроля: предупреждение или штраф на должностных лиц 10 000–30 000 руб., на юридических лиц 50 000–100 000 руб.; ч. 1.1 — кредитные организации: должностные лица 10 000–20 000 руб., юридические лица 100 000–200 000 руб.; ч. 2–4 — квалифицированные составы), ст. 17.7 (невыполнение законных требований прокурора), ст. 17.9 (заведомо ложные показания), ст. 19.7 (непредставление сведений), ст. 26.1 (предмет доказывания), ст. 28.2 (протокол), ст. 30.1 (обжалование).

4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — ст. 37 (полномочия прокурора), ст. 144 (порядок рассмотрения сообщения о преступлении), ст. 182, 183 (обыск, выемка).
5. Уголовный кодекс Российской Федерации — ст. 159, 173.1, 174, 174.1.
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации — ст. 29, 197–201, ч. 4 ст. 198 (оспаривание ненормативных правовых актов, решений, действий органов публичной власти; трёхмесячный срок).
7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации — гл. 22, ст. 218, 219, 227.
8. Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» — ст. 38, п. 17 (несовмещение функций единоличного исполнительного органа и контролёра/сотрудника службы внутреннего контроля), п. 18 (утверждение ПВК советом директоров либо общим собранием).
9. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» — ст. 13 (права полиции, в том числе по запросу документов в предусмотренных законом случаях).
10. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» — ст. 6 (право получать от организаций документы в установленном порядке), ст. 8 (условия проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права).
11. Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» — ст. 6 (предоставление сведений, составляющих коммерческую тайну, по мотивированным требованиям органов государственной власти).
12. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» — ст. 6, 9 (основания обработки и передачи персональных данных).

Подзаконные акты и акты официального разъяснения

1. Указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» (Положение о Росфинмониторинге — права по запросу документов и материалов, необходимых для выполнения возложенных функций).

-
2. Постановление Правительства РФ от 30.06.2012 № 667 — требования к правилам внутреннего контроля, разрабатываемым организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом (для некредитных организаций вне сферы банковского регулирования).
 3. Положение Банка России от 12.12.2014 № 444-П — требования к правилам внутреннего контроля некредитных финансовых организаций.
 4. Положение Банка России от 15.12.2014 № 445-П — требования к правилам внутреннего контроля кредитных организаций.
 5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (малозначительность, вина).
 6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».
 7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ».
 8. Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (организация проверок, недопустимость возложения на проверяемых лиц не предусмотренных законом обязанностей).

Примечание: реквизиты отдельных подзаконных актов и ведомственных приказов приведены справочно; при подготовке конкретного ответа проверяющему органу их следует сверять по официальным источникам опубликования на соответствующую дату.