

---

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ

© 2014 Бут Надежда Дмитриевна

доктор юридических наук

заведующий отделом прокурорского надзора и укрепления законности  
в сфере экономики

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

E-mail: ndbut@mail.ru

Реальная свобода может быть реализована на уровне государства только в праве. Любое право находит выражение в нормативных правовых актах, рассматриваемых в качестве официально признанных рамок свободы. Реальность права определяется не только выражающими его законами, но и их точным исполнением, которое характеризуется понятием “законность”. Главным гарантом законности выступает прокуратура.

*Ключевые слова:* свобода, право, экономика, законность, прокуратура, направления, надзор, собственность, стабильность, регулирование.

Реальная свобода требует наличия в обществе конкретных механизмов, способствующих ее реализации, основным из которых является наличие единой, объективной и равной меры для всех носителей свободы. Свойствами такой меры *обладает только право*. Не случайно многими учеными и философами подчеркивалось, что свобода, как действие, совершаемое индивидом по своему желанию, как возможность реального выбора, на уровне государства может реализовываться только в праве индивида делать то, что дозволено законом. Право является всеобщей и необходимой формой свободы людей. Право - математика свободы<sup>1</sup>.

Право на свободу экономической деятельности - феномен, который стал использоваться в теории права только в постсоветский период. В условиях административно-командной системы и наличия, по сути, лишь одной формы собственности - государственной такое понятие, как свобода экономической деятельности, в принципе, отсутствовало. Соответственно, не возникало и проблем, связанных с обеспечением соответствующего права. Лишь в 1993 г. в Конституции РФ было закреплено, что в сфере экономических отношений гарантируются свобода экономической деятельности, поддержка конкуренции, единство экономического пространства и свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, закреплено право на использование своих способ-

ностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

В настоящее время право на свободу экономической деятельности предопределяет содержание многих правовых институтов, поскольку свобода экономической деятельности, будучи комплексным явлением, охватывает не только экономическую сферу, но и ряд других, включая сферу государственного строительства, социальную сферу. Конституционные гарантии свободы экономической деятельности содержатся во всех главах Конституции РФ, в связи с чем в научный обиход даже введен такой термин, как “экономическая конституция”<sup>2</sup>, включающая в себя: *принципы основ конституционного строя* о свободе экономической деятельности, о едином экономическом пространстве, о многообразии и равноправии различных форм собственности, о защите конкуренции; *нормы, устанавливающие конституционный экономический публичный порядок*, отражающие конституционные принципы государственного регулирования экономической деятельности, в том числе нормы о возможности ограничения основных экономических прав, нормы о полномочиях федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ в сфере правового регулирования предпринимательства; *конституционные нормы об основных экономических пра-*

вах и свободах и основных правах, имеющих значение для свободы экономической деятельности, в том числе право на свободу труда, свободу передвижения, свободу выбора организационно-правовой формы экономической деятельности, свободу обладания недвижимостью (ст. 34 и 35 Конституции РФ), свободу рынка земли (ст. 36, ч. 2); свободу заниматься любой предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью.

Любое право находит выражение в нормативных правовых актах, рассматриваемых в качестве мерила, официально признанных рамок свободы. Как правила поведения они воплощают интересы общества и выражают требования общества к своим членам относительно возможного и должного поведения. *“Мера свободы определенных общностей, а значит и их отдельных представителей, всегда фиксировалась, “отмерялась” в соответствующих правовых институтах, нормах права”*<sup>3</sup>. Их дозволения и запреты, охраняющие свободу экономической деятельности, представляют собой нормативную структуру и оформленность этой свободы в общественном бытии людей, пределы достигнутой свободы, границы между свободой и несвободой на соответствующей ступени исторического развития.

Действующее законодательство, обеспечивающее право на свободу экономической деятельности, выступает воплощением этой свободы, устанавливая ее правовые границы, условия ее ограничения и гарантии осуществления. Как справедливо отмечает Н.И. Матузов, *“правовые нормы и есть нормы свободы, но свободы юридически признанной, выраженной (оформленной) государством в виде законов и иных правовых актов”*<sup>4</sup>.

Однако реальность права определяется не только в выражающих его нормативно-правовых актах. Право реально, прежде всего, потому, что властная воля, выраженная в законах, воплощается в поведении людей - граждан, исполняющих закон, лиц, вступающих в различные правоотношения, должностных лиц, закон применяющих. Даже самый совершенный закон жив только тогда, когда он выполняется, воздействуя на общественные и государственные отношения, на сознание и поведение людей. Эта сторона права, связанная с его реальным выражением в законах государства и их неукоснительным исполнением, характеризуется понятием *“законность”*.

Нормы законодательства, обеспечивающие право на свободу экономической деятельности, могут быть охарактеризованы как нормативно-формальный механизм закрепления свободы субъектов экономических отношений и определения рамок, в пределах которых их поведение остается свободным. Законодательство, охраняющее свободу экономической деятельности, предоставляет людям, коллективам, обществу в целом простор для свободы экономической деятельности, для определенного вида активности.

*Главным гарантом исполнения действующих на территории Российской Федерации законов выступает прокуратура, одной из основных функций которой является осуществление надзора за исполнением законов, соответствием действующему законодательству принимаемых нормативных правовых актов.*

Приоритетные направления деятельности прокуратуры по обеспечению права на свободу экономической деятельности зависят от *актуализирующихся сфер правовых отношений, определяющим образом влияющих на свободу экономической деятельности, где имеются данные об устойчивом характере и распространенности нарушений свободы экономической деятельности, в связи с чем требуются первоочередные меры воздействия как самой прокуратуры, так и координируемой ею деятельности правоохранительных органов.*

Будем исходить из того, что все правовые сферы - это та институциональная среда, где может реализовываться право на свободу экономической деятельности. Основой для создания благоприятной для реализации свободы экономической деятельности среды являются: защита права собственности; обеспечение стабильности кредитно-финансовой системы; законность в процессе осуществления государственного регулирования экономики, в том числе при создании равных конкурентных возможностей и противодействии монополизму, при осуществлении государственного и муниципального контроля, при оказании государственной поддержки предпринимательству.

Во все времена свобода экономической деятельности связывалась с неизбежностью отношений собственности, должной защитой всех форм собственности, как публичной, так и частной. Публичная собственность - экономическая

основа реализации государством и местным самоуправлением общезначимых функций и задач, в том числе обеспечения свободы экономической деятельности, что предопределяет особую важность обеспечения сохранности и эффективного использования государственного и муниципального имущества.

Полагаем, однако, что обеспечение права собственности следует рассматривать несколько шире, чем защита частной или публичной собственности. Не случайно во все времена свобода экономической деятельности связывалась с незыблемостью отношений собственности. По социальной сути *собственность - это все то, что человек может считать своим, прежде всего его жизнь и свобода*<sup>5</sup>. Собственностью могут выступать земля, товары, деньги, взгляды и убеждения, поведение, определяемое такими взглядами, безопасность, свобода личности, способности, дарования<sup>6</sup>. Собственностью человека является свобода использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, свобода его экономической деятельности. Именно собственность человека предопределяет существование *основных прав человека и гражданина*, возникновение и функционирование политических и правовых институтов, служащих гарантией всех форм свободы в обществе.

Институт собственности играет решающую роль в определении характера взаимодействия личности и государства. Только со становлением в обществе государственной власти появляется свобода экономической деятельности и обеспечивающие ее права. Но гарантия права собственности одновременно очерчивает и *пределы вмешательства государственной власти в сферу свободы экономической деятельности, влияет на определение пределов прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности*; право собственности образует сферу, неподвластную прямому государственному вмешательству.

Государство, признавая, гарантируя право собственности, закрепляет, гарантирует свободу экономической деятельности. *Отделяя сферу публичных (общественных, государственных) отношений от сферы отношений частных, личных, государство гарантирует собственнику социальную роль равноправного партне-*

*ра государства*. Только при наличии такого партнерства создается основа для выделения той совокупности личных прав, развитие которых делает возможным возникновение демократического общества и реализацию свободы экономической деятельности.

Таким образом, в глобальном плане защита права собственности означает защиту свободы экономической деятельности. Применительно к выделению приоритетных направлений прокурорского надзора за исполнением законов, обеспечивающих право на свободу экономической деятельности, следует также учитывать и более частный аспект - защиту различных форм собственности, как публичной, так и частной. Сфера защиты частной собственности в основном связана с гражданско-правовой (возмещение материального ущерба) и уголовно-правовой сферой (защита собственности от преступных посягательств - краж, грабежей, разбоя и т.д.), поэтому средства прокурорского надзора наиболее эффективны в сфере защиты публичной собственности. В связи с этим *прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности* является неотъемлемой частью прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности. Следует особо отметить, что от действительности защиты государственной и муниципальной собственности, сохранности бюджетных средств напрямую зависят возможности государства по оказанию поддержки предпринимательству, что еще больше актуализирует указанное направление прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности.

Среди экономических основ конституционного строя России определяющее значение имеет правильно функционирующая *кредитно-финансовая система*, являющаяся своеобразной "кровеносной системой" экономики, гарантией права на свободу экономической деятельности, условием должной защиты собственности, что обуславливает необходимость действенного прокурорского надзора за исполнением законов в этой области правоотношений.

Стабильность кредитно-финансовой системы может быть подорвана в силу ряда объективных и субъективных факторов, накопление которых угрожает экономической безопасности страны, препятствует должному обеспечению государством конституционно гарантированной

свободы экономической деятельности. Задача прокуроров состоит в том, чтобы своевременно находить ту грань, за которой уже невозможно повлиять на ситуацию, и средствами прокурорского надзора предотвратить тяжкие последствия для экономики и свободы экономической деятельности хозяйствующих субъектов.

Изучая место и роль органов прокуратуры в системе обеспечения права на свободу экономической деятельности в кредитно-финансовой сфере, важно подчеркнуть, что прокурорский надзор в этой области осуществляется не непосредственно в кредитных организациях, а через органы банковского надзора и финансового контроля, наделенные соответствующими полномочиями в данной сфере правоотношений.

Чрезвычайно важное значение для обеспечения права на свободу экономической деятельности имеют конституционные принципы единого экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, которые реализуются в процессе государственного регулирования экономики, поддерживают стабильность экономического оборота и добросовестную конкуренцию. Все лица, предлагающие товары и услуги, должны иметь возможность осуществлять свою деятельность в любой части Российской Федерации и не испытывать препятствий со стороны властей, которые в своих предписаниях отдавали бы предпочтение местным участникам конкуренции.

Устанавливая правила, обеспечивающие благоприятные условия для развития конкурентной среды и определяющие границы дозволенного при реализации свободы экономической деятельности, государство тем самым регламентирует границы правового пространства свободы экономической деятельности, стремится свести к минимуму отрицательные последствия проявления недобросовестных конкурентных действий, вводя для этих целей в действующее законодательство признаки недобросовестной конкуренции и очерчивая круг запрещенных в процессе реализации свободы экономической деятельности действий, подлежащих пресечению.

Единство экономического пространства и защита конкуренции обеспечиваются *антимонопольным законодательством, надзор за исполнением которого является необходимой составляющей прокурорского надзора за исполнением законодательства, обеспечивающего*

*право на свободу экономической деятельности.*

*Государственное регулирование экономики* - понятие масштабное, охватывающее все направления государственной деятельности по регулированию экономики с использованием административных средств, которые выражаются в запретах, разрешениях и принуждениях<sup>7</sup>, исследование которых, в том числе применительно к деятельности прокуратуры, является отдельной темой, неоднократно затрагиваемой в научных трудах<sup>8</sup>, анализ которых, тем не менее, позволяет выделить те сферы государственного регулирования экономики, которые фундаментальным образом влияют на свободу экономической деятельности - поддержка конкуренции, осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, оказание государственной поддержки предпринимательству.

С учетом вышеизложенного, говоря о приоритетных направлениях прокурорского надзора за исполнением законов, обеспечивающих право на свободу экономической деятельности, полагаем обоснованным признать в качестве такового *прокурорский надзор за исполнением законов о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле*, который имеет отношение ко всем направлениям государственного администрирования. В данной сфере прокуратура может оказывать существенное влияние на обеспечение свободы экономической деятельности, в частности в связи с возложенными на нее Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (Закон № 294-ФЗ) новыми полномочиями по защите прав хозяйствующих субъектов в сфере осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Это согласование прокуратурой внеплановых выездных проверок органов контроля в отношении предпринимателей и формирование ежегодного сводного плана плановых проверок органов контроля в отношении хозяйствующих субъектов. Анализ практики работы прокуратуры позволяет сделать вывод о том, что указанные полномочия стали важной составляющей обеспечения права на свободу экономической деятельности, поскольку вводят в деятельность прокуратуры дополнительную информационную составляющую

щую, призванную охватить как можно больше субъектов государственного контроля и предпринимательской среды для выявления и устранения угроз свободе экономической деятельности. Дополнительная информация повышает полноту и достоверность выводов, а следовательно, и обоснованность принимаемых прокуратурой мер по обеспечению права на свободу экономической деятельности.

Говоря об обеспечении прокуратурой права на свободу экономической деятельности, необходимо отметить, что происходящие в последние годы кардинальные трансформации в общественном укладе и экономике России обусловили изменение границ между публичным и частным правом, которые не представляют неподвижной величины: многие отношения, являющиеся в данную эпоху отношениями частноправовыми, могут впоследствии приобрести публично-правовой характер и наоборот, как, например, случилось с перемещением ряда объектов публично-правового регулирования, имеющих прямое отношение к свободе экономической деятельности, в сферу частноправового регулирования. Это касается сфер деятельности предприятий и иных хозяйствующих субъектов, где в последние годы резко сужена зона государственного администрирования.

Произошедшее изменение границ между публичным и частным правом сыграло существенную роль для определения пределов государственного и иного властного вмешательства в экономическую и иные сферы жизни общества, оказало несомненное влияние на смену приоритетов в деятельности прокуратуры по защите свободы экономической деятельности, которая относится как к сфере частного, так и публично-го права, а правовое регулирование экономической деятельности отражает сложный комплекс правоотношений публичного, частного и смешанного характера. Это, в частности, привело к пересмотру такого понятия, как “выявление правонарушений”, исключая в настоящее время целенаправленную, поисковую деятельность в обнаружении прокурором противоправных действий.

Прокурор, выявляя нарушения законов о свободе экономической деятельности, осуществляет надзор не за правилами диспозитивного характера, которые составляют основу частного права, а лишь за нормами императивного (строго обязательного) характера, которые управомочивают или обязывают субъектов к определенному поведению либо устанавливают конкретные запреты. На эту особенность прокурорско-надзорной деятельности прокуратуры обращено внимание в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина”: “Проверки исполнения законов проводить... в первую очередь - для защиты общезначимых или государственных интересов...”, “не допускать использования полномочий прокуроров для создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности участников экономических отношений”.

<sup>1</sup> *Нерсесянц В.С.* Философия права. М., 2006. С. 31.

<sup>2</sup> *Гаджиев Г.А.* Основные экономические права (сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 27-28.

<sup>3</sup> *Рабинович П.М., Витрук Н.В.* Социалистическое право и личность // Правоведение. 1970. № 3. С. 18.

<sup>4</sup> *Матузов Н.И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 42.

<sup>5</sup> *Яковлев А.М.* Социальная структура общества и право: учеб. пособие. М., 2009. С. 69.

<sup>6</sup> *Пайнс Р.* Собственность и свобода. М., 2000. С. 10.

<sup>7</sup> *Галочкина О.А.* Экономическая свобода рыночных субъектов: содержание и механизм реализации: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2006. С. 42-45.

<sup>8</sup> См.: *Галочкина О.А.* Указ. соч.; *Кокоев Э.Ю.* Организация регулирования экономической свободы предпринимательства: дис. ... канд. экон. наук. Тюмень, 2005; *Бессарабов В.Г.* Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001; *Егорова Л.Ю.* Проблемы защиты публичных интересов прокурором в гражданском и арбитражном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

*Поступила в редакцию 05.12.2013 г.*