

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ СВОБОДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2014 г. Надежда Дмитриевна Бут¹

Краткая аннотация: правовая политика в сфере защиты свободы экономической деятельности базируется на концепции государственной защиты свободы экономической деятельности, которая представляет совокупность теоретических положений, определяющих понятие свободы экономической деятельности, ее содержание и формы; принципы нормативно-правового регулирования свободы экономической деятельности; понятие публичного интереса и его соотношение со свободой экономической деятельности; основы защиты свободы экономической деятельности правоохранительными органами.

Annotation: legal policy in the defense of freedom of economic activity is based on the concept of public protection of the freedom of economic activity, which is the set of theoretical principles that define the concept of freedom of economic activity, the content and form, the principles of legal regulation of freedom of economic activity, the concept of public interest and its relationship with freedom of economic activity; framework for the protection of freedom of economic activities of law enforcement agencies.

Ключевые слова: концепция, защита, свобода экономической деятельности, ответственность, правовой закон, публичный интерес, пределы.

Key words: concept, security, freedom of economic activity, responsibility, legal law, public interest, limit.

Правовая политика как регулятивно-контрольная стратегия, практика общества и государства в сфере правотворчества и правоприменения является в первую очередь идеологическим феноменом, мировоззренческим явлением². Правовая политика государства представляет собой сочетание идеологии, направленной на создание и укрепление правовых начал в жизнедеятельности общества, и деятельности по развитию и совершенствованию правовой системы в целях наиболее полного обеспечения публичных и частных интересов.

Законность, правовая политика и правовая идеология не только взаимосвязанные, но и взаимообусловленные правовые категории³.

Отсутствие четкой правовой политики в актуальных сферах жизнедеятельности общества негативно сказывается как на общественном сознании, так и на состоянии законности. Анализируя сложившуюся практику, приходится констатировать, что в настоящее время не прослеживается четкой правовой политики государства в сфере защиты свободы экономической деятель-

ности, отсутствует стратегия правотворческой деятельности по вопросам защиты прав хозяйствующих субъектов. Данная ситуация на практике влечет многочисленные законодательные коллизии, негативно влияющие на эффективность защиты свободы экономической деятельности, которая напрямую связана с качеством законов, ее обеспечивающих.

Основы правовой политики, как и стратегию правотворческой деятельности, в рассматриваемой сфере еще только предстоит разработать, чем в значительной мере можно объяснить нынешнее неудовлетворительное состояние законности в сфере защиты прав хозяйствующих субъектов, их свободы экономической деятельности.

Полагаем, что необходимой составляющей правовой политики в сфере защиты свободы экономической деятельности является разработка совокупности теоретических положений, определяющих:

1. Понятие свободы экономической деятельности, ее содержание и формы.

Либеральные ученые в своих концепциях имели тенденцию четко разделять свободу на внешнюю и внутреннюю. Свобода обычно понимается в двойном значении⁴: как внешняя свобода или свобода действий; как внутренняя свобода или свобода воли, которая состоит в независимос-

¹ Ведущий научный сотрудник отдела прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук (E-mail: ndbut@mail.ru).

² См.: Алексеев В.Б. Правовая политика как основа прокурорского надзора // Прокуратура. Законность. Государственный контроль. М., 1995. С. 33.

³ См.: Казарина А.Х. Прокурорский надзор. Экономика. Законность. М., 2008. С. 235.

⁴ См.: Чичерин Б.Н. Собственность и государство. Ч. I. М., 1882. С. 6, 7.

ти воли от внешних побуждений. Е.Н. Трубецкой говорил о внутренней свободе как способности воли человека сознательно выбирать ту или иную модель поведения, а о внешней свободе – как возможности осуществлять те или другие цели в мире внешнем.

Деление свободы на внутреннюю и внешнюю характерно и для ученых нашего времени. Как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, свобода проявляется на трех уровнях⁵. Первый уровень – свобода воли, внутренняя характеристика личности, составляющая основу юридических качеств лица как субъекта права. Второй уровень характеризует свободу с точки зрения состояния, положения человека в социальной общности. Третий уровень отражает свободу как деятельную характеристику личности.

Таким образом, понятие свободы обычно включает в себя два основных аспекта: внешний и внутренний. Внешний – это осознание объективной необходимости и действие в соответствии с ней. Внутренний – осознание соответствия этой необходимости внутреннему субъективному миру индивида, его собственным побуждениям, желаниям, а в соответствии с этим выбор того или иного варианта поведения.

Для понимания свободы экономической деятельности необходимо соотносить оба аспекта: внешний создает необходимые условия для осуществления этой свободы, но она не будет проявлена без внутреннего аспекта, в котором находятся ее корни. Внутренняя свобода и внешняя свобода не могут существовать одна без другой. Органично взаимосвязаны и взаимообусловлены.

С одной стороны, свобода экономической деятельности проявляется как состояние внешней и внутренней независимости, а с другой – как действие субъекта, т.е. свобода экономической деятельности есть *синтез независимости и действия*. Между тем независимость, взятая как отсутствие зависимости, равно и понимаемая, как отсутствие ограничений, является свободой лишь формально, поскольку для реализации свободы экономической деятельности необходимы соответствующие механизмы, внешние регуляторы, в отсутствие которых свобода превращается в произвол. Иначе говоря, реальная свобода требует наличия в обществе конкретных механизмов, способствующих ее реализации, основным из ко-

торых является наличие единой, объективной и равной меры для всех носителей свободы.

Свойствами же 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*. Так определяли свободу Цицерон, Макиавелли, Гроций, Ринуччини, Гоббс, Локк, Монтескье, Беккариа, Милль, Хобхаус и др. Право – это нормативная форма выражения свободы посредством принципа формального равенства людей в общественных отношениях⁶.

При этом, однако, зачастую считалось, что из двух аспектов свободы (внутреннего и внешнего) к правовым явлениям имеет непосредственное отношение только объективный (внешний) аспект. Думается, что подобный подход основан исключительно на узконормативном понимании сущности права, поскольку только законодательное, формально-правовое регулирование касается внешнего, объективного поведения человека, и, таким образом, с субъективной свободой закон напрямую не связан. В связи с этим полагаем необоснованным перенос такой позиции на взаимосвязь права и свободы экономической деятельности, поскольку он страдает, с одной стороны, неполным исследованием понятия свободы, а с другой – неоправданным сужением перечня объектов правового регулирования. Как обоснованно отмечалось, определяя поведение человека, право не может ограничивать свое влияние регулированием только поступков, внешнего объективного выражения поведения⁷, поскольку для определения поступков человека необходимо создать мотив, повлиять на мотивационный механизм, относящийся к сфере сознания, субъективного мира. Любое социальное, в том числе правовое, регулирование, предполагая определение поступков человека, не может не содержать в себе регуляторов субъективного характера, воздействующих на его сознание.

Для того чтобы свобода экономической деятельности из возможности смогла превратиться в реальность, необходимо ее практическое соединение с системой норм права, отражающих как естественные потребности и интересы личности, так и общественные интересы. При этом формирование в правосознании людей идеи о целесо-

⁵ См.: Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Саратов, 1997. С. 13.

⁶ См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 2006. С. 33.

⁷ См.: Вершинина Ю.В. Свобода личности и правовое государство. СПб., 2000. С. 24, 25.

образности и необходимости правомерного поведения всех участников общественных отношений возможно только в том случае, если нормы естественного права становятся неотъемлемой частью законодательной системы. Любые законы, принимаемые государством в нарушение естественных прав человека, не праведны, т.е. не являются правовыми по своему внутреннему содержанию⁸.

Правовой закон исходит из признания того, что свобода внутренне присуща человеку, а не дарована ему государством и законодателем. “Законодатель должен смотреть на себя как на естествоиспытателя. Он не делает законов, он не изобретает их, а только формирует, он выражает в сознательных положительных законах внутренние законы духовных отношений”⁹, – писал К. Маркс. Особое целеполагающее значение для проблематики синтеза позитивного и естественного права имеет ст. 18 Конституции РФ, согласно которой “права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов”.

Реальное бытие свобода экономической деятельности обретает только “в синтезе позитивного и естественного права (*из которого и рождается правовой закон (курсив мой. – Н.Б.)*), и любые попытки усиливать одно в ущерб другому неминуемо превращают свободу либо в принуждение, либо в произвол”¹⁰, поскольку основой любой свободы, в том числе и свободы экономической деятельности, являются естественные и неотчуждаемые права человека, его жизненно важные потребности и интересы.

Таким образом, свобода экономической деятельности представляет собой *закрепленное в нормах права состояние независимости хозяйствующих субъектов в сфере экономики, познающих действительность и действующих в соответствии с познанным, разумно сочетающих свои интересы с интересами иных субъектов права и общества в целом.*

Свобода экономической деятельности в классической рыночной экономике сопоставляется с неограниченной свободой и предполагает базирующуюся на неприкосновенности частной собственности свободу производить, торговать и заниматься другими видами экономической де-

ятельности. Однако, поскольку ничем не ограниченная свобода ведет к произволу, содержание и формы свободы экономической деятельности в классической рыночной экономике могут рассматриваться лишь как идеальная модель, не отражающая в полной мере реалий жизни.

Современное развитие рыночной экономики характеризуется усложнением форм взаимодействия рынка и государственного регулирования, изменением соотношения экономических и неэкономических начал в структуре современного общества, что обуславливает изменения в содержании и формах свободы экономической деятельности. Полагаем, что в современной рыночной экономике *содержанием свободы экономической деятельности является возможность осуществления законными способами производства, распределения или потребления товаров и услуг.*

Рассматривая свободу экономической деятельности как закрепленное в законе благо, позволяющее гражданам быть свободными в выборе и использовании любых не запрещенных законом средств для повышения эффективности предпринимательской и иной экономической деятельности и достижения наилучших результатов этой деятельности, можно констатировать, что хозяйствующие субъекты свободны не только в производственной сфере, но и в торговле, сбережении ценностей и финансовых средств, инвестировании, пользовании созданным и заработанным. Таким образом, свобода экономической деятельности личности может проявляться как свобода производителя, свобода владельца ресурсов (в том числе трудовых), свобода потребительского выбора, свобода инвестора и акционера.

Свобода экономической деятельности производственных единиц (фирм) включает¹¹ производственную, в том числе в сфере трудовых отношений, распределительную, обменную (снабженческо-сбытовую), потребительскую, финансовую свободу, а также свободу внешнеэкономических связей.

Важнейшим компонентом свободы экономической деятельности региона является его финансовая свобода, которая обычно понимается как “финансово-бюджетная самообеспеченность” или “самодостаточность”, “финансовая независимость”, “бюджетная самодостаточность” или “финансовая автономия”. Основной частью финансовых ресурсов территорий являются бюд-

⁸ См., например: Софиенко М.Б. Правовая свобода как способ реализации индивидуальной свободы в социальной системе. Дисс. ... канд. филос. наук. Томск, 2007. С. 115.

⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 162.

¹⁰ См.: Черненко А.К. Взаимодействие права и свободы: проблемы интеграции / Гуманитарные науки в Сибири. 2000. № 1.

¹¹ См.: Галочкина О.А. Экономическая свобода рыночных субъектов: содержание и механизм реализации. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2006. С. 226 – 229.

жетные ресурсы, представляющие собой доходы территории и складывающиеся из собственных доходов, заемных средств и безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней.

Степень свободы экономической деятельности общества определяется степенью государственного вмешательства в экономику. На этом основании Международный исследовательский центр разработал 17 показателей экономической свободы, характеризующих меру способности государства в проведении либеральной экономической политики, объединенных в четыре группы¹²: государственное регулирование рынков (защита частного сектора от чрезмерного регулирования); государственное финансовое изъятие (защита от тяжести налогов); инфляция (защита денег как средства обмена и сбережений); международные отношения (свобода зарубежных контактов).

2. Принципы нормативно-правового регулирования свободы экономической деятельности.

Свободу экономической деятельности поддерживают ряд конституционных норм и развивающие эти нормы положения действующего законодательства. Свободе экономической деятельности коррелирует обязанность государства обеспечивать поддержку предпринимательства, единое экономическое пространство, стабильность кредитно-финансовой системы, единую денежную систему, защиту всех форм собственности, конкуренции.

При этом свобода, реализуемая в обществе, обязательно связана с ответственностью. Свобода и ответственность – две парные категории, “две стороны одного целого – сознательной человеческой деятельности... Свобода порождает ответственность, ответственность направляет свободу”¹³. Ответственность – такая же объективная необходимость, как и свобода. Более того, ответственность – условие свободы. “Ответственность предполагает свободу, свобода, чтобы не превратиться в свою противоположность – в произвол, невозможна без ответственности, чем полнее свобода, тем больше ответственность”¹⁴.

Субъектами ответственности выступают все, включая властные структуры. Власть идет на самоограничение, если желает предоставить своим гражданам свободу. В то же время она вправе ограничить ее во имя общего интереса. Поэтому сво-

бода экономической деятельности должна быть уравновешена ответственностью как за злоупотребление ею, так и за ее необоснованное ограничение. Законы, обеспечивающие свободу экономической деятельности, должны быть направлены на достижение баланса между свободой и ответственностью, чтобы избежать анархии и произвола.

Во все времена свобода экономической деятельности связывалась с незыблемостью отношений собственности, должной защитой всех форм собственности, как публичной, так и частной. Публичная собственность – экономическая основа реализации государством общезначимых функций и задач, в том числе обеспечения свободы экономической деятельности, что предопределяет особую важность обеспечения сохранности и эффективного использования государственного и муниципального имущества. Несомненно, что от сохранности и эффективного использования государственного и муниципального имущества, бюджетных средств во многом зависит государственная поддержка предпринимательства.

Между тем, определяя принципы нормативно-правового регулирования свободы экономической деятельности, право собственности следует рассматривать несколько шире, чем владение объектами частной или публичной собственности. По социальной сути собственность – это все то, что человек может считать своим, все редкие блага, прежде всего его жизнь и свобода¹⁵. Собственностью могут являться земля, товары, деньги, взгляды и убеждения, безопасность, свобода личности, способности, дарования¹⁶. Собственностью человека является свобода использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, свобода его экономической деятельности.

Гарантия права собственности одновременно очерчивает и *пределы вмешательства государственной власти в сферу свободы экономической деятельности*; право собственности образует сферу, неподвластную прямому государственному вмешательству. Государство, признавая, гарантируя право собственности, закрепляет, гарантирует свободу экономической деятельности. Таким образом, все законы, гарантирующие и охраняющие право собственности, направлены на обеспечение свободы экономической деятельности.

Законодательное обеспечение свободы экономической деятельности включает защиту интеллекту-

¹² См.: там же.

¹³ Косолапов Р.И., Марков В.С. Свобода и ответственность. М., 1969. С. 72.

¹⁴ Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 67, 68.

¹⁵ См.: Яковлев А.М. Социальная структура общества и право. Учебн. пос. М., 2009. С. 69.

¹⁶ См.: Пайнс Р. Собственность и свобода. М., 2000. С. 10.

альной собственности, регулирование создания и внедрения инноваций. Защита интеллектуальной собственности является фундаментом эффективной экономики, а инновации выступают в качестве необходимых инструментов для реализации свободы экономической деятельности, поэтому существенным фактором, ограничивающим свободу экономической деятельности, является отставание в развитии инновационной экономики. Происходящая в настоящее время смена сложившейся сырьевой модели экономического роста на инновационную требует обеспечить дальнейшее укрепление законности в сфере защиты интеллектуальной собственности. Для достижения лучших результатов в деле привлечения бизнеса в инновационную сферу государство должно создать благоприятные условия и предоставить гарантии субъектам предпринимательской деятельности. Правовое обеспечение происходящих в стране изменений, связанных с модернизацией экономики и переводом ее на инновационный путь развития, требует от государства эффективной правовой защиты интеллектуальной собственности, результатов интеллектуальной деятельности, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИР и НИОКР), оказания активного содействия в обеспечении сохранности и целевом использовании бюджетных средств, отпущенных на создание новинок, наукоемкой продукции, доведения их до внедрения в производство. Практика же свидетельствует о том, что существенным препятствием для развития и внедрения инноваций, обеспечивающих необходимые инструменты для свободы экономической деятельности, являются неэффективное расходование бюджетных средств, выделенных на НИР и НИОКР, а также отсутствие должного учета результатов научно-технической деятельности, полученных на бюджетные средства, что обуславливает (в первую очередь) необходимость создания действенной законодательной базы в сфере разработки и реализации НИР и НИОКР.

Законодательные нормы, регулирующие порядок осуществления государственного и муниципального контроля, призваны препятствовать превращению свободы экономической деятельности в беззаконие и произвол, в существенной степени обеспечивают баланс между свободой и ответственностью. В этой связи важное значение для защиты свободы экономической деятельности имеет совершенствование законодательства о государственном и муниципальном контроле, качество которого в настоящее время оставляет желать лучшего. Достаточно сказать, что после вступления в силу базового в сфере защиты свободы экономической деятельности при осуществ-

лении государственного контроля Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” от 26 декабря 2008 г. в него внесено более 30 поправок и изменений, что, однако, так и не сделало этот Закон совершенным.

Например, серьезным фактором, оказывающим негативное влияние на защиту свободы экономической деятельности, является то, что в указанном Законе до настоящего времени не разграничено понятие административного расследования и проверки. Это дает возможность контролирующим органам нарушать свободу экономической деятельности хозяйствующих субъектов, оформляя внеплановую проверку в качестве административного расследования, в результате чего законность такой проверки не может быть проконтролирована органами прокуратуры.

3. Понятие публичного интереса, его взаимосвязь со свободой экономической деятельности.

На первый взгляд, свобода экономической деятельности относится к сфере частного права, где “преимущественно и с особенной резкостью выступают понятия об отдельном лице и его интересе, о моем и твоём, о праве, не соединённом с обязанностью непременно пользоваться им”¹⁷. Некоторые обоснованно называют частное право областью свободы и самоопределения – в противоположность праву публичному, отличающемуся началом власти и необходимости¹⁸. Между тем, полагаем, сфера частного права является не только сферой частных интересов, но прежде всего сферой приоритета частных интересов перед публичными (конечно, не в ущерб публичным). Публичный интерес не “изгоняется” из сферы частного права, а подлежит учету, что переносит центр тяжести проблемы на взаимодействие частного и публичного начал. При этом повышенное значение публичного интереса обуславливается тем, что он обеспечивает устои общества и государства и одновременно гарантирует удовлетворение частных интересов.

Предпринимательство в его юридическом выражении есть сложный комплекс правоотношений публичного, частного и смешанного характера¹⁹. Соответствующее законодательство является ком-

¹⁷ Ренненкампф Н.К. Очерки юридической энциклопедии. Киев, 1880. С. 146–148.

¹⁸ См.: Васильев С.В. Частное и публичное право в России: историко-теоретический анализ. Дисс. ... доктора юрид. наук. СПб., 2002. С. 176.

¹⁹ См.: Крусс В.И. Злоупотребление правом. Учеб. пос. М., 2010. С. 100.

плексом нормативных правовых актов материального и процессуального характера всех уровней публичного властвования и корпоративного самоуправления.

Границы свободы экономической деятельности определяются публично-правовой сферой, публичным интересом, потребности защиты которого в целях стабильности и устойчивости развития экономики являются выражением понимания естественных границ, в пределах которых индивид или коллектив, объединенные для извлечения прибыли, обладают свободой в принятии тех или иных конкретных решений в сфере экономической деятельности. В общем виде это выражается в соблюдении естественных соотношений между правами и обязанностями, между свободой и необходимостью, между естественными правами и правами позитивными и т.п.²⁰

С помощью публичного права государство реализует и охраняет те общие устои, без которых невозможны развитие экономики, целостность и устойчивость государства. Недаром Ю.А. Тихомиров определяет в качестве первоосновы, на которой базируется публичное право, публичный интерес, характеризуемый как «официально признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит приоритетным условием и гарантией её существования и развития»²¹.

Соотношение частного и публичного права определяет пределы государственного и иного властного вмешательства в свободу индивида, экономическую и иные сферы жизни общества.

Не только русские ученые-правоведы, но и современные исследователи сходятся во мнении о подвижности границ между публичным и частным правом. Пределы господства государства над личностью не представляют неподвижной величины: в процессе исторического развития они беспрестанно изменяются, а потому многие отношения, являющиеся в данную эпоху отношениями частноправовыми, могут впоследствии приобрести публично-правовой характер и наоборот²².

Следует отметить, что происходящие в последние годы кардинальные изменения в обществен-

ном укладе и экономике России обусловили изменение соотношения между публичным и частным правом. Произошло перемещение ряда объектов, имеющих прямое отношение к свободе экономической деятельности, из сферы публично-правового регулирования в сферу частноправового регулирования. Это, например, касается деятельности предприятий и иных хозяйствующих субъектов, где резко сужена зона государственного управления и регулирования.

Несмотря на существенные отличия частных и публичных интересов, между ними существуют постоянная связь и взаимодействие. Свобода пользования частными правами не есть полный произвол. Сфера частного права допускает только известный выбор и также подчиняется основным требованиям общественного порядка²³.

Разумное уравнивание частных и публичных интересов в сфере защиты свободы экономической деятельности необходимо в первую очередь для того, чтобы свобода экономической и иной предпринимательской деятельности не подрывала основ правопорядка, нравственности, не ущемляла социальных и иных прав граждан, не стала препятствием на пути развития государства и общества. Поэтому сегодня перед Россией стоит задача построения экономически развитого правового демократического государства, способного обеспечить, с одной стороны, свободу экономической деятельности, с другой – ее разумное правовое регулирование, с тем чтобы не были подорваны экономические основы существования самого государства.

4. Принципы защиты свободы экономической деятельности правоохранительными органами.

В ходе коренных демократических преобразований в российском обществе претерпело изменение содержание социальной сущности контроля и законности, произошла переориентация приоритетов в предметах защиты правоохранительных органов, в первую очередь прокуратуры, которая является важным инструментом системы государственного контроля. Последние годы характеризуются существенным усилением роли прокуратуры в правовом обеспечении экономических преобразований, формировании цивилизованных рыночных отношений, защите добросовестного предпринимательства и свободы экономической деятельности. Это подтверждается (в том числе) тем, что с недавнего времени Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

²⁰ См.: Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2009. С. 156.

²¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право: падения и взлеты // Гос. и право. 1996. № 1. С. 6.

²² Васильев С.В. Частное и публичное право в России: историко-теоретический анализ. Дисс. ... доктора юрид. наук. СПб., 2002. С. 152.

²³ См.: там же. С. 175.

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” прокуратура наделена качественно новыми полномочиями по защите прав предпринимателей, свободы их экономической деятельности. Эти полномочия связаны с дачей согласия на проведение выездных внеплановых проверок субъектов предпринимательства органами контроля, а также с формированием ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

Концепция защиты свободы экономической деятельности включает теоретические положения, способствующие законодательному закреплению пределов вмешательства правоохранительных органов в свободу экономической деятельности хозяйствующих субъектов. Для этого, в частности, должны быть определены предмет, приоритетные направления и пределы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности.

Полагаем, что пределы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности устанавливаются в соответствии с потребностями защиты публичных интересов. Данный подход обуславливает необходимость соотношения этих пределов с принципом диспозитивности, который в гражданском праве означает возможность участников регулируемых отношений самостоятельно, по своему усмотрению и сообразуясь со своими интересами выбирать варианты соответствующего поведения, самостоятельно решать, вступать или не вступать в те или иные гражданские правоотношения, требовать или не требовать исполнения обязательств контрагентом, обращаться за судебной защитой своих прав или нет и т.д. При осуществлении экономической деятельности не должно быть необоснованных посях, в том числе и необоснованного вмешательства государства в оперативно-хозяйственную деятельность хозяйствующих субъектов. Такая свобода, конечно, состоит не в разрешении или исключении вмешательства государства в дела своих граждан, поскольку в ряде случаев оно является необходимым, а в ограничении этого вмешательства, установлении для него строгих рамок и форм гражданским законом, т.е. частным правом.

Прокурор, выявляя нарушения законов о свободе экономической деятельности, осуществляет надзор не за диспозитивными правовыми нормами, которые составляют основу частного права и формулируют общее дозволение, а лишь за регулятивными нормами, предписывающими тот или иной порядок действий, и охранительными, реализующими запрет на совершение определенных общественно опасных действий, под страхом административной, уголовной ответственности.

На эту особенность прокурорско-надзорной деятельности прокуратуры обращено внимание в приказе Генерального прокурора РФ “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” от 7 декабря 2007 г.: “Проверки исполнения законов проводить... в первую очередь – для защиты общезначимых или государственных интересов...”.

Таким образом, с учетом принципа общего дозволения при осуществлении надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в поле зрения прокурора должны находиться только императивные (регулятивные и охранительные) нормы, в том числе запреты, в известной мере ограничивающие самостоятельность и инициативу участников регулируемых отношений. Такие ограничения могут устанавливаться в интересах как отдельных групп лиц, например экономически более слабых участников, так и в общих интересах. Поскольку пространство свободы экономической деятельности определяют правила поведения, зафиксированные в норме права, прокурор в ходе проверок исполнения законов о свободе экономической деятельности обращается только к регулятивным или охранительным нормам права, но не должен вторгаться в сферу гарантированной Конституцией РФ свободы экономической деятельности.

Подобный подход позволит предотвратить практиковавшийся в советские, а также и более поздние времена так называемый широкозахватный общий надзор прокуратуры, характеризующийся целенаправленным поиском нарушений во всех сферах (при отсутствии необходимых оснований для этого), противоречащий презумпции невиновности и ограничивающий свободу экономической деятельности хозяйствующих субъектов.