



**СТРОГИЙ ПРАВОВОЙ РЕЖИМ И
ПРАКТИКА СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ НА
ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ**



SOCIAL
JUSTICE
CENTER

**Строгий правовой режим и практика свободы передвижения на
оккупированных территориях**

Центр социальной справедливости

Тбилиси, 2023

Документ подготовлен в рамках проекта «Адвокатирование с целью усиления правовых перспектив человека в мирной политике Грузии», поддерживаемого тбилисским офисом Фонда Генриха Белля.

Высказанные здесь мнения принадлежат автору и могут не отражать точку зрения тбилисского офиса Фонда Генриха Белля.

Руководитель: Тамта Микеладзе

Автор: Мариам Квелашвили

Редактор: Нино Бекишвили

Дизайн обложки: Саломе Лацабидзе

Перевод на русский язык: Роланд Райки

Перевод на английский язык: Мариам Чубабрия

Никакая часть этого документа не может быть воспроизведена, переиздана или распространена в коммерческих целях без письменного разрешения организации.

Правило цитирования: Центр социальной справедливости, Мариам Квелашвили " Строгий правовой режим и практика свободы передвижения на оккупированных территориях", 2023.

© Центр социальной справедливости

Адрес: И. Абашидзе 126, Тбилиси, Грузия

Тел.: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge/>

info@socialjustice.org.ge

<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

Вступление

Ситуация, сложившаяся после грузино-российской войны 2008 года, создала новые законодательные рамки, в том числе «Закон об оккупированных территориях». Целью закона является определение статуса и правового режима оккупированных территорий. Основные ограничения коснулись прав собственности, предпринимательской деятельности и свободы передвижения на этих территориях. Статья 4 закона определяет режим передвижения следующим образом: въезд на территорию Абхазии иностранных граждан и лиц без гражданства разрешен только из Зугдидского муниципалитета, а в Цхинвальский район - из Горийского муниципалитета. Кроме того, норма предусматривает исключения, на которые запрет не распространяется. В дополнение к упомянутому закону в Уголовный кодекс Грузии добавлена глава о нарушении правового режима оккупированных территорий, которая устанавливает уголовную ответственность за нарушение правил въезда на оккупированные территории. Статья 322¹ Уголовного кодекса предусматривает наказание за нарушение правил въезда на оккупированные территории, что означает въезд гражданина иностранного государства или лица без гражданства на оккупированные территории с нарушением правил, установленных Законом Грузии «Об оккупированных территориях». Норма предусматривает штраф или лишение свободы на срок от 2 до 4 лет, а при отягчающих обстоятельствах лишение свободы на срок от 3 до 5 лет. После появления в 2008 году указанной статьи в Уголовном кодексе размер наказания ни разу не пересматривался.

Соответственно, гражданин иностранного государства или лицо без гражданства может въехать на территорию Абхазской Автономной Республики только со стороны Зугдидского муниципалитета, а в Цхинвальский район - со стороны Горийского муниципалитета. Въезд на оккупированные территории со всех других направлений для граждан иностранных государств и лиц без гражданства запрещен и карается Уголовным кодексом Грузии.

Примечательно, что Венецианская комиссия подготовила несколько заключений относительно закона, в том числе относительно либерализации режима въезда на оккупированные территории, где раскритиковала существующее законодательное регулирование. Комиссия указала, что закон носит более карательный характер и в одностороннем порядке вводит широкомасштабные ограничения, в том числе на передвижение. Комиссия также считает, что уголовная ответственность, установленная за нарушение режима передвижения на оккупированной территории, была очень строгой, и перенос дела в Кодекс об административных правонарушениях более соответствовал бы создавшейся ситуации и способствовал бы большему взаимодействию с оккупированными территориями. В качестве дополнительной рекомендации Венецианская комиссия призвала государство определить форс-мажор как одно из исключений из ограничения свободы передвижения.¹ Несмотря на критические замечания, некоторые из

¹ Opinion on the 2013 draft amendments to the law on the occupied territories of Georgia.par.6-7.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)036-e)

которых государство попыталось отразить в последующие годы, ряд рекомендаций остался вне этого закона.

Учитывая интересы защиты прав человека и мирной трансформации конфликтов, целью данной статьи является анализ того, как урегулированы правила въезда на оккупированную территорию для граждан иностранных государств и лиц без гражданства, какие правовые проблемы создает уголовное наказание за это деяние, как трактуется норма в практике следственных органов и суда общей юрисдикции и каковы основные критические замечания к законодательному регулированию данного вопроса.

Законодательное регулирование правил въезда на оккупированные территории

Часть 1 статьи 322¹ Уголовного кодекса Грузии предусматривает ответственность за въезд на оккупированную территорию иностранного гражданина или лица без гражданства в нарушение правил, установленных законом Грузии "Об оккупированных территориях".

Статья 4 вышеуказанного закона устанавливает правила въезда на оккупированную территорию для граждан иностранных государств и лиц без гражданства, а именно въезд на территорию Автономной Республики Абхазия разрешается только со стороны Зугдидского муниципалитета, а в Цхинвальском районе - со стороны Горийского муниципалитета. Въезд на указанную территорию со всех других направлений для граждан иностранных государств или лиц без гражданства преследуется в уголовном порядке.

Согласно части 3 статьи 4 того же закона, в особых случаях гражданам иностранных государств и лицам без гражданства может быть выдано специальное разрешение в порядке, установленном правовым актом Правительства Грузии, на въезд на оккупированные территории в запрещенном направлении, если это служит государственным интересам Грузии, мирному урегулированию конфликта, деокупации, восстановлению доверия среди пострадавшего от войны населения или гуманитарным целям. Статья 4 того же закона устанавливает исключение для тех лиц:

а) которые въехали в Грузию непосредственно с территорий, где их жизни или свободе угрожала опасность в соответствии с первой статьей Конвенции ООН 1951 года «О статусе беженцев», и которые находятся в Грузии без разрешения и просят у властей Грузии убежища в соответствии с той же конвенцией и законодательством Грузии, при условии, что они немедленно сообщают властям и представляют надлежащее объяснение своего незаконного въезда или несанкционированного пребывания в Грузии, и при отсутствии в их действиях признаков иных преступлений, также в отношении лица, совершившего указанное деяние в связи с тем, что оно является жертвой торговли людьми (трефикинга), до приобретения статуса жертвы торговли людьми (трефикинга);

б) лицам, оказывающим неотложную гуманитарную помощь на оккупированных территориях для обеспечения права населения на жизнь, в том числе обеспечения населения продуктами питания, медикаментами и предметами первой необходимости;

в) лицам, которым выдано нейтральное удостоверение личности и/или нейтральный проездной документ

Из нормы видно, что проникновение на эти территории со всех других направлений является уголовным преступлением и наказывается штрафом или лишением свободы на срок от 2 до 4 лет, а при отягчающих обстоятельствах - лишением свободы на срок от 3 до 5 лет. Следует отметить, что после принятия в 2008 году «Закона об оккупированных территориях Грузии» и появления новой нормы Уголовного кодекса в соответствии с этими изменениями, вопрос о пересмотре сроков лишения свободы, предусмотренных в качестве наказания, никогда не стоял на повестке дня, несмотря на то, что международные акторы подчеркивали суровость наказания в том числе.

Анализ судебной практики/статистики

Согласно информации, запрошенной у прокуратуры Грузии, до 2010 года прокуратура не вела статистических данных о показателях возбуждения и прекращения уголовного преследования. В 2011 году уголовное преследование возбуждено по 57 делам, из них уголовное преследование прекращено по 4 делам. С 2012 по 2019 год статистический показатель колеблется почти в одной амплитуде. По состоянию на 2020 год судебные преследования начались только в 5 случаях, что с высокой вероятностью следует объяснить контекстом пандемии. А в 2021 году эта цифра снова возрастет до 22. В 2022 году к уголовной ответственности привлечено 45 человек.²

Показатель возбуждения и прекращения преследования в соответствии со статьей 322¹ УК Грузии

	Возбуждено (количество случаев)	Прекращено (количество случаев)
2009 г.	–	–
2010 г.	–	–
2011 г.	57	4
2012 г.	26	0
2013 г.	33	0
2014 г.	24	0
2015 г.	16	0
2016 г.	16	0
2017 г.	11	0
2018 г.	21	0
2019 г.	19	0
2020 г.	5	0
2021 г.	22	0

² Ответ прокуратуры Грузии от 20 февраля 2023 года.

2022 г.	45	0
---------	----	---

Для изучения вопроса также была запрошена информация об оправдательных и обвинительных приговорах, вынесенных на основании статьи 322¹ УК в 2016-2022 годах, из Тбилисского городского, Зугдидского и Мцхетского районных судов. Согласно ответу Тбилисского городского суда, в 2016-2022 годах суд не вынес ни одного оправдательного приговора по поводу той же статьи. Из 5 приговоров, вынесенных в разные годы, в 4 случаях было подписано соглашение о признании вины, а в одном случае в качестве наказания было применено тюремное заключение сроком на 2 года. Размер штрафа обычно составляет от 2000 лари (в одном случае) до 3000 лари (в трех случаях). По двум делам подсудимые были приговорены к лишению свободы в качестве меры пресечения.

Согласно решению от 2022 года, вынесенному Тбилиским городским судом 27 января, осужденный был приговорен к тюремному заключению сроком на 2 года. Согласно фактическим обстоятельствам дела, в феврале 2020 года гражданин в нарушение правил, установленных законом Грузии «Об оккупированных территориях», незаконно пересек российско-грузинскую границу на участке реки Псоу и проник на оккупированную территорию Грузии в Абхазской Автономной Республике, где находился до 11 августа 2022 г. Согласно позиции защиты, анализ доказательств по делу не подтвердил факт умышленного совершения преступления этим лицом. Суд не согласился с таким доводом и отметил, что представленные по делу доказательства подтверждают въезд этого лица в Грузию с 2012 по 2018 год в соответствии с законом, что свидетельствует о том, что это лицо было ознакомлено с правилами въезда на территорию Грузии. Суд также обсудил цели криминализации деяния по статье 322¹ Уголовного кодекса Грузии и отметил, что оно "направлено на защиту суверенитета и территориальной неприкосновенности страны". Поскольку осужденный уклонялся от явки в органы юстиции, форма и мера наказания были определены сроком на 2 года.

Из 10 приговоров, вынесенных Зугдидским районным судом, со всеми осужденными были подписаны соглашения о признании вины. Осужденные были не только из Российской Федерации, но и из Пакистана, Йемена, Швеции. Во всех десяти случаях осужденные были приговорены к штрафу. Сумма штрафа обычно составляет от 2000 лари (в трех случаях) до 3500 лари (в пяти случаях), а в двух случаях суд наложил штраф в размере 5000 лари.

В большинстве испрашиваемых в судах дел с ответчиками подписывается соглашение о признании вины. В таких случаях суд лишь формально исследует стандарт доказывания по делу и не обсуждает содержательную сторону нормы, что оставляет мало места для анализа дела и оценки принятого судом решения. Также важно учитывать, что дискреционные полномочия прокурора при определении суммы штрафа в случае соглашения о признании вины не должны использоваться таким образом, чтобы привести к наложению необоснованно высоких штрафов, особенно когда фактические обстоятельства дела практически идентичны. Следует также отметить, что во всех случаях постановлений Зугдидского районного суда и в 2 случаях Тбилисского городского суда в качестве меры пресечения в отношении подсудимых

применялось лишение свободы. Следует учитывать, что осужденные в основном из стран, где действительно может быть высокая вероятность того, что они не были осведомлены о преступности деяния.

Также важно учитывать тот факт, что этническим абхазам и осетинам, проживающим на оккупированной территории, выдаются не только абхазские и осетинские паспорта, но и российские паспорта, которыми владеет большая часть населения. Правительство Грузии рассматривает паспорта Российской Федерации, выданные на оккупированных территориях, как документ, подтверждающий иностранное гражданство, и поэтому инициирует расследование по статье о нарушении порядка въезда на оккупированные территории. Согласно фактическим обстоятельствам одного из дел, обвиняемый по ст. 322¹ УК Грузии по национальности абхазец, проживает в Абхазии, имеет паспорт, выданный Абхазией, а также Российской Федерацией. Он въехал на территорию Грузии из Абхазии через установленный на территории Ингури блокпост. При этом, по его собственному утверждению, ему никто не препятствовал въезду на территорию Грузии. В данном случае необходимо учитывать тот факт, что обвиняемый обращался в Тбилисский Дом юстиции с просьбой о выдаче нейтрального документа, удостоверяющего личность. Но, несмотря на это, в отношении него было начато расследование, и в качестве меры пресечения ему был назначен залог в размере 5000 лари. И в этом случае дело закончилось соглашением о признании вины. А суд вновь не стал обсуждать важные вопросы, в том числе важность переезда этнического абхаза на подконтрольную территорию Грузии и получения нейтрального проездного документа и автоматически признал его виновным.

Проблематично, что грузинские власти автоматически считают этнических абхазов и осетин, имеющих российские паспорта, гражданами России. В этой связи важно привести пример Украины. Украина считает автоматический, принудительный прием в гражданство Российской Федерации незаконным и не считает его основанием для автоматической утраты гражданства Украины.³ Как и в случае с Украиной, важно, чтобы паспорта Российской Федерации, выданные на оккупированной территории Грузии, не рассматривались грузинскими властями автоматически как документы, подтверждающие гражданство иностранного государства.

Нынешний подход не будет способствовать интеграции лиц, проживающих на оккупированных территориях, особенно в тех случаях, когда им грозит уголовная ответственность, а предусмотренное нормой наказание является крайне суровым и несоразмерным с учетом законности совершенного деяния и степени виновности.

В большинстве испрашиваемых в судах дел с ответчиками подписывается соглашение о признании вины. В таких случаях суд лишь формально исследует стандарт доказывания по делу и не обсуждает содержательную сторону нормы, что оставляет мало места для анализа дела и оценки принятого судом решения. Следует также учитывать, что дискреционные полномочия прокурора при определении суммы штрафа в случае соглашения о признании вины не должны

³ Закон «О правовом режиме и защите прав и свобод лиц, проживающих на временно оккупированной территории Украины» 5(6) https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31540279&pos=85;-10#pos=85;10

использоваться таким образом, чтобы привести к наложению необоснованно высоких штрафов, особенно при практически идентичных фактических обстоятельствах дела. Следует также отметить, что во всех случаях из решений, представленных Зугдидским районным судом, и в 2-х случаях из Тбилисского городского суда, в качестве меры пресечения в отношении подсудимых применялось лишение свободы. Осужденные, как правило, из стран, где высока вероятность того, что они могли не знать о преступности деяния. Кроме того, наказание, предусмотренное указанной нормой, является чрезвычайно суровым и несоизмеримым степени вины и противоправности совершенного деяния.

Суды не обсуждают статью 36 УК, которая предусматривает механизм освобождения лица от уголовной ответственности в случаях совершения им запрещенного деяния, когда эта ошибка прощительна. Законодатель также поясняет, что можно считать прощительной ошибкой, и указывает, что: «Ошибка прощительна, если при данных обстоятельствах лицо не знало и не могло знать, что совершает запрещенное действие».

Учитывая содержание статьи 322¹ УК, которая конкретно касается правил передвижения по оккупированной территории и направлена на наказание тех, кто попытается въехать на территорию Грузии в обход установленных законом пунктов, представляется важным обсудить возможность применения/неприменения статьи 36 в решении суда, т.к. такое регулирование не может быть признано классическим деликтом, потому что единого подхода нет даже в странах, где оккупированы определенные части территорий. Поскольку практика применения данной статьи отсутствует, трудно судить о том, насколько она применима к статье 322¹, при этом лицо может объективно не осознавать того, что совершенное им деяние является преступлением.

Критика законодательного регулирования вопроса

Как было сказано выше, международные акторы неоднократно подвергали критике законодательное регулирование правового режима передвижения на оккупированных территориях.

В промежуточном отчете Венецианской комиссии, опубликованном 4 марта 2009 г. отмечается, что закон носил более карательный характер и налагал обширные ограничения права на свободное передвижение. В заключении для сравнения приводится молдавский закон 2005 г. предоставивший особый правовой статус населенному пункту левобережья Днестра (Приднестровье). В отличие от грузинского законодательства, принятый в Молдове закон не носит карательного характера и направлен на то, чтобы оказать положительное влияние на урегулирование конфликта путем предоставления особого режима сепаратистскому режиму на территории Молдовы.

В 2009 году Венецианская комиссия опубликовала свою итоговую оценку в отношении грузинского законодательства, где с одной стороны положительно оценила внесенные в закон изменения, согласно которым был уточнен вопрос о необходимости выдачи специального разрешения на въезд с запрещенного направления. Согласно постановлению, въезд на оккупированную территорию будет разрешен по специальному разрешению. В результате

изменений исключена уголовная ответственность даже в случае, когда лицо, ищущее убежища, въезжает на оккупированные территории с нелегального направления, лицо, являющееся жертвой торговли людьми до получения статуса, а также лицо, оказывающее неотложную гуманитарную помощь на оккупированных территориях для обеспечения права населения на жизнь.⁴ Ограничения закона по-прежнему применялись к таким гуманитарным и наблюдательным организациям, которые ежедневно занимаются жизненно важной деятельностью на оккупированной территории. Несмотря на рекомендацию комиссии, в законе остался термин «чрезвычайная гуманитарная помощь». Комиссия считала, что допущение исключений только в случаях крайней необходимости ограничивает объем гуманитарной помощи. В исключительных случаях эти лица обязаны уведомить власти Грузии заранее или в разумный срок после въезда на оккупированные территории с запрещенного направления. Закон не определяет, какие правовые последствия возникают в случае неупреждения, будут ли эти лица нести уголовную ответственность или нет, что само по себе подверглось критике со стороны Венецианской комиссии. Однако соответствующей ссылки в законе не было.⁵ Также стоит отметить доклад Генерального секретаря ООН о ситуации в Абхазии, где подчеркивается, что наличие такого ограничения может поставить под угрозу доступность гуманитарной помощи в зоне конфликта.⁶

В 2013 году в парламенте был зарегистрирован пакет поправок к закону. По поводу изменений Венецианская комиссия вновь подготовила отчет, где положительно оцениваются шаги, предпринятые в направлении либерализации уголовной ответственности. Однако особой проблемой комиссия посчитала неосведомленность адресатов закона. Согласно информации, предоставленной властями Грузии Венецианской комиссии, большинство лиц, осужденных по статье 322¹, являются иностранными моряками, не имевшими информации о действующих в Грузии регуляциях. Был ряд случаев, когда вход иностранных моряков в морскую зону в нарушение правового режима, предусмотренного статьей 4, был обусловлен форс-мажорной ситуацией. Венецианская комиссия приветствовала готовность государства рассматривать данное действие как административное правонарушение на первом этапе. Однако комиссия дополнительно призвала законодателей учитывать форс-мажорные ситуации, с одной стороны, и декриминализировать это действие с другой стороны, что еще больше поощряло бы политическое участие.⁷

⁴ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) OPINION ON THE LAW ON OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)015-e)

⁵ Пирианишвили Т. Оценка Закона об оккупированных территориях с правовой и гуманитарной перспектив, Центр образования и мониторинга прав человека (EMC), 2020 г. стр. 8-9 https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A1 %E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%A4%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90_1606484538.pdf

⁶ Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia, pursuant to Security Council resolution 1839 (2008), S/2009/69 para 9.

⁷ OPINION ON THE 2013 DRAFT AMENDMENTS TO THE LAW ON THE OCCUPIED TERRITORIES OF GEORGIA. Par.14 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)036-e)

С другой стороны, статья 4, часть 3 Закона об оккупированных территориях предусматривает, что в особых случаях лицам, предусмотренным пунктом 2 настоящей статьи, выдается специальное разрешение на въезд на оккупированную территорию с запрещенных направлений в порядке, установленном правовым актом Правительства Грузии, если это служит: государственным интересам Грузии, мирному разрешению конфликта, деоккупации, восстановлению доверия между пострадавшим от войны населением или гуманитарным целям. Венецианская комиссия в своем заключении указала, что указанные критерии расплывчаты, и особенно неясно, что понимается под термином «государственный интерес».

В настоящее время порядок выдачи специального разрешения определяется постановлением N219 Правительства Грузии от 12 ноября 2008 года. Согласно постановлению, СГБ будет выдавать разрешение на въезд на оккупированные территории с запрещенных направлений (пункт 1.2). В случае получения разрешения на заход на оккупированную территорию плавучими средствами Служба государственной безопасности запросит информацию у МВД (п. 1.3). Соответственно, гражданин иностранного государства, желающий попасть на оккупированные территории с севера, должен обратиться в Службу государственной безопасности за получением специального разрешения. Однако в постановлении ничего не сказано о формах заявлений и установленных документах для получения разрешения.⁸ Форма заявления и перечень необходимых документов не размещены на веб-сайте Министерства иностранных дел или Службы государственной безопасности.⁹ В своих предыдущих заключениях Венецианская комиссия также раскритиковала прозрачность и ясность правил выдачи специальных разрешений. Комиссия призвала правительство к тому, что с точки зрения прозрачности было бы лучше регулировать этот вопрос непосредственно законом, а не постановлением правительства.¹⁰

Кроме того, примечательно, что Миссия наблюдателей ЕС призвала власти Грузии разработать такой законодательный документ, который облегчил бы отношения с так называемыми «властями», контролирующими регионы Абхазии и Южной Осетии, а также было бы важно привести закон об оккупированных территориях в соответствие с мнением, которое было представлено Венецианской комиссией по этому вопросу.¹¹

Следует отметить, что после принятия закона у властей Грузии было несколько попыток внести изменения в указанную норму. Первоначальная редакция предусматривала только одно

⁸ О порядке дачи согласия на осуществление деятельности на оккупированных территориях Грузии и выдачи специального разрешения на въезд с запрещенных направлений <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5848?publication=5>

⁹ Анализ и рекомендации Закона Грузии "Об оккупированных территориях", Специальный доклад Народного защитника, 2017 г. <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019041113004967514.pdf>

¹⁰ Opinion on the 2013 Draft amendments to the law on Occupied Territories of Georgia, para 18, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)036-e)

¹¹ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Ms. Catherine Ashton's Declaration on behalf of the EU on the Georgian strategy on Abkhazia and South Ossetia https://eumm.eu/en/press_and_public_information/features/2040/

исключение для въезда с любого другого направления, что означало выдачу специального разрешения в порядке, установленном правовым актом правительства Грузии, - если посещение служило интересам государства, деокупации, мирному урегулированию конфликта или гуманитарным целям. В разные периоды круг исключений из свободы передвижения расширился: например, были сняты ограничения на передвижение по территориям Автономной Республики Абхазия и Цхинвальского региона для лиц, имеющих нейтральные удостоверения личности и нейтральные проездные документы. Соответственно, те лица, которые получают любой из этих документов, имеют право въезжать на оккупированные территории с любого направления, и на них не распространяется обязанность въезда с направления, установленного законом. Однако следует отметить, что влияние этого изменения менее заметно для людей, проживающих на оккупированных территориях, поскольку количество обладателей нейтральных документов невелико. Например, по данным «Агентства по развитию государственных сервисов» за 2016-2021 годы нейтральный документ, удостоверяющий личность, был выдан всего 246 лицам, что является существенно малым показателем и практически не способствует реализации права на передвижение.

Следует отметить, что в вышеупомянутом постановлении правительства Грузии подчеркивается, что: «Правительство Грузии считает людей, проживающих на оккупированных территориях, своими гражданами; Соответственно, считает своим конституционным долгом предоставить им все льготы, гарантированные любому гражданину Грузии».¹² Однако, учитывая реалии, население, проживающее на оккупированной территории, сталкивается со значительной проблемой свободного передвижения.

В мае 2013 года Парламент Грузии принял в первом чтении представленный правительством законопроект «О внесении изменений в Закон Грузии об оккупированных территориях». Законопроектом были предусмотрены изменения в ст. 4 закона, после которых нарушение правил въезда на эту территорию в первый раз уже не влечет за собой уголовной ответственности и становится административным правонарушением, а повторное совершение того же действия будет уголовным правонарушением. Штраф составил 400 лари.

Согласно пояснительной записке, разработка законопроекта обусловлена либерализацией уголовно-правовой политики в отношении нарушения правил въезда на оккупированные территории. В отличие от действующей редакции закона, которая в особых случаях предусматривает возможность выдачи специального разрешения до въезда на оккупированные территории с запрещенного направления, с предлагаемыми поправками лицо, въехавшее на оккупированную территорию с запрещенного направления, будет освобождено от ответственности, если оно получит разрешение правительства до или после въезда. Исходя из содержания нормы, адресаты в большинстве случаев могут не знать, что в Грузии существует ограничение на въезд на оккупированную территорию. Соответственно, привлечение к уголовной ответственности таких лиц воспринимается как несправедливая карательная мера,

¹² Постановление Правительства Грузии №320 об утверждении правил ведения деятельности на оккупированных территориях Грузии. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1057456?publication=0>

осуществляемая государством. Кроме того, наказание, предусмотренное этой нормой, (лишение свободы на срок от двух до четырех лет, а при отягчающих обстоятельствах - на срок от трех до пяти лет) является чрезвычайно суровым и несоразмерным степени правонарушения и виновности.

В 2016 году обсуждение этого законопроекта возобновилось в парламенте, но вскоре было остановлено. В 2017 году Народный защитник опубликовал отчет, в котором были проанализированы положения, установленные Законом «Об оккупированных территориях». Народный защитник считает, что въезд иностранного гражданина или лица без гражданства на оккупированные территории с запрещенных направлений должен быть ограничен только административной ответственностью. Также Народный защитник разделяет предложенные правительством в 2013 году изменения, предусматривающие возможность выдачи специального разрешения после въезда с запрещенных направлений. В рекомендации акцентируется внимание на необходимости разработки иного правила въезда на оккупированную территорию для тех международных организаций/их представителей, которые осуществляют гуманитарную деятельность, а также проекты в области защиты прав человека, укрепления доверия и углубления отношений между людьми. Народный защитник считает важным, чтобы информация о порядке и форме выдачи специального разрешения, предусмотренных законом, а также информация о необходимых для подачи документах должна быть доступна всем тем лицам, которые хотят въехать на оккупированные территории по специальному разрешению или получить специальное разрешение после въезда. Народный защитник, принимая во внимание рекомендацию Венецианской комиссии Совета Европы, считает необходимым внести в закон пункт о форс-мажоре, чтобы лица, нарушившие границу страны в силу непредвиденных обстоятельств были освобождены от ответственности.¹³

Международная практика

Что касается практики других стран со схожим контекстом, то существуют разные подходы в части регулирования въезда на неподконтрольные государству территории. Пересечение украинско-молдавской границы иностранными гражданами в Республике Молдова и въезд на территорию, контролируемую Республикой Молдова, через Приднестровье не преследуется в уголовном порядке, а иностранные граждане обязаны только зарегистрироваться.¹⁴ В целях выполнения обязательства по либерализации визового режима в 2013 г. Молдова открыла 6 новых территориальных органов вблизи разделительной линии для Приднестровья, которые служат для информирования иностранных граждан о необходимости регистрации и контроля за миграцией в страну. Граждане иностранных государств обязаны зарегистрироваться в территориальном органе в течение 72 часов после пересечения разделительной линии. В случае

¹³ Анализ и рекомендации Закона Грузии «Об оккупированных территориях», Народный защитник, 2017 г. <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019041113004967514.pdf>

¹⁴ Moldova's success story The visa-free regime with the EU one year on <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Moldova%20success%20tory%20-%20policy%20paper%20-%20SBF%20IWP.pdf>

нарушения этого правила предусмотрен штраф. Подобный подход со стороны Молдовы оставляет возможность сотрудничества и переговоров с сепаратистской стороной на законодательном уровне, в то время как закон Грузии строго устанавливает красные линии, за которыми переговоры невозможны.

При создании закона Республика Молдова руководствовалась целями создания единства людей, территориальной целостности, общего экономического, оборонного, социального, гуманитарного и других пространств. В преамбуле закона признается важность прав человека и прав меньшинств. Делается акцент и на возможности решения приднестровского конфликта только мирным путем, после демократизации и демилитаризации сепаратистского режима. Молдавские власти стремятся к достижению территориальной целостности и гражданского единства Молдовы, а также к расширению доступа населения к демократическим институтам. Этот закон создан для оказания гуманитарной, политической, правовой, социальной и экономической помощи населению Приднестровья, чтобы помочь ему справиться с последствиями конфликта. Исходя из этих целей, закон определяет правовой статус Приднестровья под юрисдикцией Молдовы после его полной демилитаризации от российских войск и установления демократического правления. Закон предоставляет Приднестровью автономный статус и определяет ряд полномочий и правил управления.¹⁵

Власти Республики Кипр объявляют незаконным въезд в обход властей Кипра для въезда на Северный Кипр (так называемая Турецкая Республика Северного Кипра) и призывают всех не пользоваться аэропортами и портами на территории Северного Кипра. Как и в случае с Грузией, въезд на территорию разрешен с южной стороны Кипра и кипрские власти могут оштрафовать лицо, незаконно въехавшее на территорию Республики Кипр.¹⁶ Однако Кипр активно не использует этот механизм, особенно после вступления в Евросоюз. Если до вступления в ЕС был запрещен въезд на Южный Кипр тем, кто пользовался портами и/или аэропортами Северного Кипра, то после вступления граждане ЕС могут свободно передвигаться по всей территории Кипра, хотя Кипр по-прежнему оставляет за собой право штрафовать тех, кто использует незаконные аэропорты и порты.

Как видно, практика стран со схожим с Грузией контекстом не является строгой в регулировании передвижения лиц на оккупированных территориях. Гибкость регулирования никоим образом не должна восприниматься как отказ страны от суверенитета или территорий. Хотя действующее регулирование Закона Грузии об оккупированных территориях прямо не противоречит международному праву, для эффективности свободного передвижения и большего вовлечения

¹⁵ Пиранишвили Т. Оценка закона "Об оккупированных территориях" с правовой и гуманитарной точки зрения, Центр обучения и мониторинга прав человека (ЕМС), 2020. стр. 12-13
https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A1_%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%A4%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90_1606484538.pdf

¹⁶ Веб-сайт Министерства иностранных дел Кипра <https://mfa.gov.cy/important-information-concerning-travel-to-occupied-area.html>

людей, проживающих в оккупированных регионах Грузии целесообразно сделать свою политику более гибкой.

Несмотря на то, что правительство Грузии не может осуществлять эффективный контроль над оккупированными территориями, оно несет позитивное обязательство обеспечивать реализацию прав и свобод проживающего там населения, используя как политические, юридические, так и дипломатические средства. Подобное законодательное устройство должно максимально способствовать защите прав и свобод местного населения. Поскольку регулирование закона распространяется не только на иностранных граждан, но и на этническое осетинское и абхазское население, оно препятствует процессу устойчивого проведения мирной политики и трансформации конфликтов.

Заключение

Изучение вопроса выявляет наличие существенных проблем как в плане информированности, так и в связи с наказанием в соответствии с Уголовным кодексом. В большинстве случаев отсутствие информации создает проблемы. Закон должен максимально способствовать защите прав и свобод местного населения и улучшению социально-экономического положения. Принятие указанного закона в целом не противоречит международной практике. В том числе изучение законодательства других стран показывает, что вопрос оккупированных территорий в той или иной степени урегулирован в законодательной форме. Хотя в большинстве стран такой вопрос пытаются урегулировать не уголовно-правовым регулированием, а путем распространения информации. Поэтому важно, чтобы законодательная база, связанная с перемещением, была либеральной и учитывала рекомендации, выданные Венецианской комиссией. Это будет способствовать улучшению правовой ситуации в конфликтных регионах, а также деизоляции этих регионов и мирного процесса в целом.