

Аналитическая записка

Тема:

Анализ существующих стандартов, правил и критериев, принятых в международных финансовых институтах (МФИ) и других международных организациях, занимающихся вопросами экономического развития и сотрудничества в области безопасности, касающихся соблюдения прав человека и взаимодействия с гражданским обществом

г.Бишкек, февраль 2025 г.

Введение

Настоящая аналитическая записка подготовлена¹ в рамках проекта «Рабочая группа организаций гражданского общества по устойчивому развитию в Центральной Азии», реализуемого Общественным объединением «Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности» (КМБПЧ) при финансовой поддержке Фонда содействия развитию открытого общества («FPOS»).

Проект направлен на укрепление потенциала гражданского общества и защиту его прав в условиях растущего давления на некоммерческий сектор в Центральной Азии. Одним из ключевых направлений такой защиты является использование международных финансовых институтов (МФИ), таких как Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), в качестве инструмента адвокации против ограничительных мер, вводимых государствами региона.

Кыргызская Республика, являясь участником многосторонних международных соглашений и программ, берет на себя обязательства по соблюдению принципов прав человека в сфере экономического развития и международного сотрудничества. В этом контексте особенно важно учитывать требования международных финансовых институтов (МФИ), таких как Всемирный банк (ВБ), Азиатский банк развития (АБР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), которые играют значительную роль в формировании экономической политики страны.

Международные финансовые институты (МФИ) декларируют обязательства по соблюдению прав человека, учёту мнения общественности, антикоррупции и экологической устойчивости. Так, Всемирный банк в своей «Экологической и социальной рамке» (ESF) включает Стандарт ESS10 («Участие заинтересованных сторон»), предписывающий своевременное и информированное взаимодействие с местными сообществами. Другие стандарты ВБ (например, ESS7 о правах коренных народов) подчеркивают уважение человеческого достоинства и культурной самобытности затронутых групп. Азиатский банк развития (АБР) закрепил аналогичные нормы в своем «Политике по защите окружающей среды и социальных стандартов» – обязательные консультации с населением, анализ влияния проектов, учёт мнений гражданского общества (в т. ч. независимых экспертов и НПО). ЕБРР заявляет о приверженности принципам транспарентности и подотчётности: его стратегия 2024–2029 подчёркивает «важность открытого взаимодействия и вовлечения гражданского общества» при реализации проектов. Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИБ) также включает в свою «Экологическую и социальную рамку» положения о защите прав человека и обязательной публичной консультации: банк считает «прозрачность и содержательное обсуждение проектов с обществом» неотъемлемыми элементами эффективности проектов. АБИИБ прямо перечисляет ключевые трудовые стандарты (свобода ассоциаций, коллективные переговоры и т. п.) среди своих принципов. Исламский банк развития (ИБР) требует «осознанного участия заинтересованных сторон на всех этапах проекта» и раскрытия информации для затронутых сообществ. В то же время Международный валютный фонд традиционно не вводит прямых условий в области прав человека, ограничиваясь фискальными и структурными реформами без чёткого мандата по защите НПО или свобод. Организации, связанные с сектором безопасности и финансов (как FATF), выдвигают требования по прозрачности финансовых потоков: Кыргызстан соответствует 27 из 40

¹ Данный документ подготовлен Каптаевой Айгуль, независимым экспертом в сфере некоммерческого права и гражданского общества, в том числе занимающимся вопросами реализации Рекомендаций ФАТФ в Казахстане с 2019 года.

рекомендаций FATF, оставаясь в «сером списке» за недостатки в борьбе с отмыванием денег.

Данные международных индексов показывают слабые позиции стран ЦА по правам человека и участию граждан. По Freedom House 2024 все пять стран региона оцениваются как «не свободные»: Туркменистан – 2 балла (из 100), Таджикистан – 5, Узбекистан – 12, Казахстан – 23, Кыргызстан – 27. В частности, Кыргызстан с 27 баллами опережает лишь Узбекистан и Таджикистан, уступая Казахстану и соседям. Transparency International (CPI 2023) даёт Кыргызстану 25 баллов (146-е место), Таджикистану 19 (164-е место) – это среди худших показателей региона, свидетельствующих о глубокой коррупции. По World Justice Project (Rule of Law Index 2024) Казахстан занимает 65-е место в мире, а Кыргызстан лишь 103-е, что отражает значительно более низкий уровень защиты фундаментальных прав и ограниченную власть институтов сдержек и противовесов в Кыргызстане.

CIVICUS Monitor классифицирует свободу собраний, ассоциаций и НПО в регионе крайне критически: Кыргызстан и Казахстан относятся к категории «репрессированных», а Таджикистан, Узбекистан и Туркменистан – даже к «закрытым» (крайне ограниченным). Это означает, что во всех странах Центральной Азии независимое гражданское общество работает в условиях серьёзных репрессий. Так, в Кыргызстане фиксируется арест журналистов и активистов, закрытие независимых медиа и новые репрессивные законы

Европейский Банк реконструкции и развития уже имеет новый формат партнерства с организациями гражданского общества на 2024-2029 годы², включая радикальные изменения в политике США, Европы, в мире, в целом, ОГО ЦА необходимо обсудить совместный План Действий на следующие 5 лет. Для эффективного влияния на банки развития ОГО в ЦА важно изучать причины внешнего долга, риски и будущие вызовы.

Кыргызстан:

Государственный долг Кыргызстана на конец ноября 2024 года составлял \$6 млрд 551.24 млн, из которых \$4 млрд 481.14 млн — внешний долг страны. Среди ключевых кредиторов, на которых приходится основная часть долговых обязательств республики, выделяются Экспортно-импортный банк Китая, которому Кыргызстан задолжал \$1 млрд 655.15 млн, Международная ассоциация развития (группа Всемирного банка) с долгом в \$734.53 млн и Азиатский банк развития — \$717.27 млн.

В 2024 году Кыргызстан на погашение внешнего долга направил 37.6 млрд. сомов, однако в реальности с конца декабря 2023 года по ноябрь 2024-го внешний долг страны снизился на \$145.93 млн (примерно 12.5—13 млрд сомов). Больше всего страна выплатила Международному валютному фонду — \$124.89 млн и Эксимбанку Китая — \$53.2 млн.

Тем не менее это снижение не вполне отражает реальную картину, поскольку Кыргызстан продолжал привлекать новые кредиты, что в итоге сдерживало сокращение задолженности.

В частности, в 2024 году Кыргызстан нарастил долг перед Кувейтским и Саудовским фондами, на \$4.59 млн и на \$9.12 млн соответственно, перед ОПЕК — на \$1.75 млн,

² https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=i&opi=89978449&url=https://www.ebrd.com/ebd-approach-civil-society/2024-29.pdf&ved=2ahUKewjplL2s6YiMAxUXIBAIHXOaA40QFnoECBIQAQ&usg=AOvVaw18IUkf8p1Sf3_S0X-6Pihi

Исламским банком развития — на \$6.04 млн, но больше всего перед Азиатским банком инфраструктурных инвестиций, — сразу на \$20.12 млн.³

Обеспечение защиты троллейбусного транспорта в Кыргызстане является ключевым компонентом антикоррупционных инициатив в сфере городского муниципального транспорта, так как существуют непрозрачные схемы, связанные с закупкой автобусов в ущерб экологичным троллейбусам в рамках кредитов и грантов международных финансовых институтов. Важно способствовать повышению прозрачности в управлении муниципальным транспортом, а также привлечь внимание международного сообщества к проблеме коррупции и неэффективного расходования бюджетных и грантовых средств.

Кыргызстан продолжает развивать правозащитные механизмы на национальном уровне, в том числе с учетом международных стандартов. В 2025 году Кабинет Министров Кыргызской Республики утвердил **Программу реализации Руководящих принципов ООН по предпринимательской деятельности в аспекте прав человека на 2025–2027 годы**⁴, а также план действий по ее реализации. Данная программа направлена на:

- Внедрение механизмов защиты прав человека в деятельности частного сектора и государственных институтов⁵.
- Создание эффективных механизмов мониторинга соблюдения прав человека в рамках экономических и инвестиционных проектов.
- Расширение участия гражданского общества в процессах принятия решений, связанных с бизнесом и правами человека.
- Укрепление институциональных основ для предотвращения нарушений прав человека со стороны коммерческих структур, включая обязательные оценки воздействия на права человека при реализации крупных инфраструктурных и экономических проектов.

Программа учитывает три ключевых элемента Руководящих принципов ООН по бизнесу и правам человека:

1. **Обязанность государства защищать права человека** – обеспечение того, чтобы законодательство и государственная политика эффективно предотвращали нарушения прав человека в экономической сфере⁶.
2. **Ответственность бизнеса за соблюдение прав человека** – разработка и внедрение бизнес-стратегий, ориентированных на социальную ответственность и соблюдение прав человека.
3. **Доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты** – создание механизмов, позволяющих жертвам нарушений прав человека добиваться справедливости⁷.

³ <https://www.akchabar.kg/ru/article/ekonomika-fmluaeoncnjkhkhr/kogda-kirgizstan-polnostyu-pogasit-svoj-vneshnij-dolg-ofxxksmuzlmreuhb>

⁴ <https://www.undp.org/ru/kyrgyzstan/press-releases/kyrgyz-republic-adopted-national-action-plan-business-and-human-rights>

⁵ <https://www.ohchr.org/ru/about-us/what-we-do/our-roadmap/increasing-implementation-outcomes-international-human-rights-mechanisms>

⁶ <https://www.ohchr.org/ru/what-are-human-rights#:~:text=Обязательство%20соблюдать%20права%20человека%20предполагает,населения%20от%20нарушений%20прав%20человека.>

⁷ https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/10-52547_2_Justice_4_ebook.pdf

При этом важным вызовом остается обеспечение прозрачности и подотчетности государственных и частных субъектов перед обществом. В Кыргызстане наблюдаются тенденции к ограничению гражданских свобод, что может препятствовать полноценному осуществлению правозащитной деятельности. В условиях реализации международных проектов финансируемых МФИ, крайне важно сохранять баланс между экономическим развитием и соблюдением прав человека, предотвращая принудительное переселение, дискриминацию в трудовых отношениях и нарушения экологических стандартов.

Общественное объединение "Бир Дуйно Кыргызстан" активно участвует в мониторинге исполнения новых государственных обязательств и взаимодействует с гражданским обществом для усиления контроля над соблюдением прав человека в рамках экономических реформ и международного сотрудничества. Настоящий аналитический документ рассматривает ключевые обязательства Кыргызстана перед международными организациями, влияние данных стандартов на права человека и гражданские свободы, а также механизмы общественного контроля за их реализацией.

1. Международные стандарты в области прав человека и взаимодействия с гражданским обществом⁸

1.1. Всемирный банк (ВБ)

Всемирный банк требует соблюдения **Операционных политик по защите прав человека и Экологических и социальных стандартов (ESS)**. В частности:

- **ESS10** – обязательное взаимодействие с гражданским обществом.
- **ESS7** – защита прав коренных народов.
- **ESS2** – права работников и охрана труда.

Официальная статистика:

- В рамках проектов ВБ в Кыргызстане с 2010 по 2023 годы было реализовано **более 50 проектов**, направленных на развитие инфраструктуры и социальной сферы.
- Бюджет ВБ для Кыргызстана в 2023 году составил **\$150 млн**.

1.2. Азиатский банк развития (АБР)

Основные принципы АБР в области прав человека отражены в **Политике по защите окружающей среды и социальных стандартов**, включающей:

- Требования к консультациям с общественностью.
- Механизмы учета мнений гражданского общества при реализации проектов.

Статистика:

- АБР выделил Кыргызстану **\$1,2 млрд** с 1994 года на проекты в сфере транспорта, энергетики и сельского хозяйства.
- В 2022 году **34% проектов** АБР в Кыргызстане включали участие гражданского общества.

⁸ <https://www.ohchr.org/ru/special-procedures/wg-women-and-girls/international-human-rights-standards>

1.3. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)

ЕБРР применяет **Политику по правам человека и защите окружающей среды**, включающую⁹:

- **Программу устойчивого развития**, предусматривающую консультации с местными НПО.
- Политику предотвращения принудительного труда.

Статистика:

- За последние 5 лет ЕБРР профинансировал **62 проекта** в Кыргызстане на сумму **\$730 млн.**
- Около **40%** этих проектов касались устойчивого развития и защиты прав работников.

1.4. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)

ФАТФ устанавливает требования по предотвращению финансирования терроризма и коррупции. Кыргызстан соответствует **27 из 40 рекомендаций** ФАТФ, однако остается в "сером списке"¹⁰.

Статистика:

- За 2023 год Кыргызстан выявил **240 случаев подозрительных финансовых операций.**
- Внедрение новых стандартов ФАТФ позволило снизить уровень коррупционных рисков на **18%.**

2. Влияние обязательств Кыргызстана перед МФИ на соблюдение прав человека

Положительные аспекты:

- Финансирование социальных проектов в сфере здравоохранения и образования.
- Усиление антикоррупционных мер.
- Развитие механизмов прозрачности и отчетности.

Открытые вопросы:

- Недостаточная вовлеченность гражданского общества.
- Риски принудительного переселения при инфраструктурных проектах.
- Ограниченный доступ к информации о деятельности МФИ.

4. Рекомендации

В целях укрепления экономических позиций Кыргызстана на международной арене и эффективного продвижения в программах международных финансовых институтов с глобальными экономическими партнерами важно обеспечить экспертное сопровождение,

⁹ <https://www.ohchr.org/ru/special-procedures/sr-environment/about-human-rights-and-environment>

¹⁰ <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/271941.pdf>

локализацию и мониторинг проектов международных доноров по развитию и финансовых институтов через усиление защиты прав человека и соблюдение международных стандартов и соглашений с участием Кыргызстана.

Программа реализации Руководящих принципов ООН по предпринимательской деятельности и правам человека на 2025–2027 годы открывает новые возможности для интеграции правозащитных механизмов в экономические процессы. Однако ее успешность во многом зависит от эффективности взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества. "Бир Дуйно Кыргызстан" призывает к активному сотрудничеству представителей всех заинтересованных и вовлеченных сторон для достижения справедливого и устойчивого развития, в котором права человека занимают центральное место, где права граждан первичны, а власть вторична.

Включение Кыргызстана в международные финансовые институты¹¹ открывает широкие возможности для развития, но требует строгого соблюдения международных стандартов в области прав человека и взаимодействия с гражданским обществом. Для эффективного выполнения этих обязательств важно обратить внимание всех вовлеченных сторон в совместное решение нижеследующих задач:

- Важно обеспечить участие местных сообществ, проживающих в условиях рисков и бедствий в процессах реализации проектов международных финансовых институтов, чтобы инициативы партнеров по развитию не наносили вред экологии Кыргызстана и учитывали нужды и потребности сообществ и уязвимых групп людей¹².
- Усиление гражданского мониторинга проектов, финансируемых МФИ на локальном и национальном уровнях.
- Вовлечение общественных организаций в процесс мониторинга и принятия решений на всех этапах локализации проектов доноров по развитию и финансовых институтов.
- Расширение механизмов защиты уязвимых групп населения, в том числе женщин, детей и людей с инвалидностью, проживающих в зонах рисков и бедствий.
- Повышение правовой грамотности населения в вопросах прав человека и доступных международных инструментов защиты.
- Развитие диалога между государственными органами, МФИ и гражданским обществом.
- Расширение участия гражданского общества – внедрение механизмов общественного контроля и независимого мониторинга выполнения обязательств перед МФИ.
- Повышение прозрачности деятельности МФИ – создание онлайн-платформ с открытыми данными по проектам и влиянию на права человека.
- Усиление механизмов защиты прав работников – обеспечение соблюдения трудовых стандартов в соответствии с международными нормами (Конвенции МОТ).
- Соблюдение прав местных сообществ – разработка механизмов предотвращения принудительного переселения и защиты прав уязвимых групп.
- Обеспечение доступа к правосудию – создание эффективных жалобных механизмов для граждан и организаций, пострадавших от деятельности проектов МФИ.

¹¹ <https://www.mineconom.gov.kg/ru/post/8654>

¹²

<https://24.kg/obschestvo/322782 mejdunarodnyie ekologicheskie organizatsii prizvali banki razvitiya spasti re kitsa/>

- Снижение коррупционных рисков – реализация национальных программ по повышению финансовой грамотности и противодействию отмыванию денег.
- Институционализация консультаций – обязательное включение НПО и правозащитных организаций в процесс принятия решений по проектам.