

Формирование глобальной повестки дня в сфере устойчивого развития после 2015 г.

Включение проблем мира, безопасности и качества управления в глобальную повестку дня устойчивого развития на период до 2030 г.: анализ хода и содержания международных переговоров¹

В.И. Бартенев

Бартенев Владимир Игоревич — к.и.н., доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова, директор Центра проблем безопасности и развития при ФМП МГУ; Российская Федерация, 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 51; E-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

В 2015 г. истечет срок реализации Целей развития тысячелетия и будет утверждена новая глобальная повестка дня в области развития на перспективу до 2030 г. Одним из наиболее знаковых ее отличий эксперты называют планируемое включение проблем обеспечения мира, безопасности и качества управления (Цель № 16 в Итоговом документе Саммита ООН по устойчивому развитию, состоявшегося в Нью-Йорке 25–27 сентября 2015 г.). Однако именно это нововведение стало предметом наиболее продолжительных и ожесточенных дебатов в рамках Открытой рабочей группы Генеральной Ассамблеи ООН по целям в области устойчивого развития (ОРГ – ЦУР), и пока перспективы достижения широкого консенсуса по этому пункту повестки дня остаются неопределенными.

Предлагаемая статья призвана раскрыть содержание указанной дискуссии, которая пока не становилась предметом рассмотрения в отечественной международно-политической науке. В статье обозначены ключевые этапы процесса интеграции проблематики обеспечения мира и безопасности в глобальную повестку дня развития до 2030 г., обобщены аргументы сторонников и противников включения Цели № 16 в список Целей устойчивого развития. Далее рассмотрены ключевые вопросы мониторинга ее достижения и проблемы финансирования новых приоритетов. В Заключении дана оценка оправданности алармизма «восходящих держав», включая Россию, в отношении Цели № 16. Сделан вывод о том, что в конечном счете перспективы обеспечения «позитивного мира», в первую очередь в «нестабильных и затронутых вооруженным конфликтом государствах», будут зависеть не столько от точности формулировок задач и индикаторов или от успеха в мобилизации финансовых ресурсов, сколько от соотношения сил на международной арене между развитыми и развивающимися странами и между различными группами влияния внутри стран-доноров².

Ключевые слова: содействие международному развитию, Цели устойчивого развития, Цели развития тысячелетия, мир, безопасность, управление, «нестабильные государства», ООН, ОЭСР, БРИКС

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 15-18-30066).

² Финальный текст статьи поступил в редакцию в сентябре 2015 г.

В сентябре 2015 г. в рамках юбилейной 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, спустя 15 лет после исторического Саммита тысячелетия 2000 г., состоялся саммит с участием глав государств и правительств, целью которого стало принятие новой глобальной повестки дня в области развития (ГПДР) на перспективу до 2030 г. На смену Целям развития тысячелетия (ЦРТ) пришли Цели устойчивого развития (ЦУР) с новым комплексом задач, индикаторов и финансовых обязательств.

Хотя преемственность в ряде аспектов будет сохранена, повестка дня ЦУР, как следует из Итогового документа сентябрьского саммита [UN, 2015c], будет значительно более широкой и амбициозной, чем повестка дня ЦРТ. Одним из наиболее знаковых изменений многие эксперты называют включение в нее проблем обеспечения мира, безопасности, верховенства права и качества управления (Цель № 16 в списке ОРГ – ЦУР). Как известно, эти вопросы не были отражены в ЦРТ, но именно из-за отсутствия должного прогресса в их достижении, в первую очередь в так называемых нестабильных и постконфликтных государствах (*fragile and conflict-affected states*), добиться этих целей в полном объеме не удалось [OECD, 2015, p. 19].

Казалось бы, это изменение может восприниматься только в позитивном ключе. Однако, по свидетельствам многих экспертов, принимавших непосредственное участие в консультациях по новой повестке дня, именно вопросы миростроительства и урегулирования конфликтов становились предметом наиболее ожесточенных дебатов [Saferworld, 2014; Tomlinson, 2015, p. 98].

Какие государства выражают обеспокоенность включением Цели № 16 в список ЦУР и почему? Какие риски представляются им наиболее значимыми и какие контраргументы приводят в защиту своей позиции их оппоненты? Предлагаемая статья призвана ответить на эти вопросы, которые являются в высшей степени актуальными для России как постоянного члена Совета безопасности ООН и как крупного игрока в сфере содействия международному развитию (СМР), но пока еще не становились предметом отдельного рассмотрения в отечественной науке, хотя в последние годы неизменно привлекают к себе повышенный интерес со стороны зарубежных девелопменталистов [Brinkman, 2013; Cox, 2014; Edwards, Romero, 2014; Fues, Ye, 2014; Woollard, 2013].

В начале статьи будут обозначены ключевые вехи на пути интеграции заявленной проблематики в ГПДР и обобщены аргументы критиков и сторонников включения Цели № 16 в список ЦУР. Далее предметом рассмотрения станут ключевые вопросы мониторинга ее исполнения и проблемы финансирования усилий в области миростроительства и государствовоительства.

Закладка фундамента и работа ОРГ – ЦУР

Отправной точкой в разработке новой ГПДР стала конференция ООН по устойчивому развитию «Рио+20», состоявшаяся в июне 2012 г. в Рио-де-Жанейро. На ней государства-участники договорились разработать набор ЦУР посредством «всеохватного и транспарентного процесса межправительственных консультаций, открытого для участия всех стейкхолдеров». В преамбуле Итоговой декларации, как и в Декларации тысячелетия [UN, 2000], обозначалась важность обеспечения мира и безопасности, прав человека, а также создания на всех уровнях эффективных, транспарентных, подотчетных и демократических институтов [UN, 2012a, p. 1].

Тогда же был представлен отчет Рабочей группы системы ООН, в котором «обеспечение мира и безопасности» было обозначено в качестве одного из четырех приоритетов, наряду с инклюзивным социальным развитием, инклюзивным экономическим

развитием и экологической устойчивостью [UN, 2012b]. При этом важно отметить три момента. Во-первых, понятие «мир» трактовалось расширительно: если пользоваться терминологией Й. Галтунга [Galtung, 1969], речь шла не только о «негативном мире» как отсутствию прямого вооруженного насилия, но и о «позитивном мире», предусматривающем отсутствие предпосылок к такого рода насилию. Во-вторых, в документе было зафиксировано широкое толкование концепта «безопасность» как «человеческой безопасности», определяемой одновременно и как императив в обеспечении прав человека, и как условие для развития [UN, 2012b, p. 2]³. Наконец, в-третьих, хотя концепт «управление» не был вынесен в наименование приоритета, в отчете прослеживалась мысль о том, что обеспечение безопасности будет зависеть от качества управления – эффективности систем правосудия, открытости и транспарентности политического процесса и т.п. [Ibid, p. 13]. Иными словами, миростроительство, как и в рамках «Нового курса действий в нестабильных государствах», разработанного в рамках Международного диалога по проблемам миростроительства и государствовоительства при активном участии группы нестабильных и затронутых вооруженным конфликтом государств «g7+» [Бартенев, 2012, с. 37–50], оказывалось неотделимо от государствовоительства; секьюритизация развития⁴ дополнялась его политизацией.

Через месяц Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун учредил Группу видных деятелей высокого уровня по вопросам разработки ГПДР на период после 2015 г. под совместным председательством (1) Э. Джонсон-Серлиф – президента Либерии, одного из наиболее активных участников «g7+», (2) президента Индонезии Сусило Бамбанга Юджойно и (3) премьер-министра Великобритании Д. Кэмерона. Стоит также упомянуть и о назначении в эту Группу председателя Группы «g7+», «министра финансов Восточного Тимора Э. Пиреш. Российская Федерация была представлена в данном органе Э. Набиуллиной, занимавшей на тот момент пост помощника президента РФ по экономическим вопросам.

В сентябре 2012 г. в рамках 67-й сессии ГА ООН была принята Декларация Совещания на высоком уровне по вопросу о верховенстве права на национальном и международном уровнях. В ней, в частности, говорилось: «Мы убеждены в том, что верховенство права и развитие тесно взаимосвязаны и являются взаимоусиливающими, что утверждение принципов верховенства права на национальном и международном уровнях имеет важнейшее значение для поступательного и всеохватного экономического роста, устойчивого развития, искоренения нищеты и голода и полного осуществления всех прав человека и основных свобод, включая право на развитие, все из которых, в свою очередь, усиливают верховенство права. Поэтому мы убеждены, что эта взаимозависимость должна рассматриваться в рамках повестки дня в области международного развития на период после 2015 г.» [UN, 2012c, p. 2].

В мае 2013 г. был опубликован Отчет Группы видных деятелей высокого уровня, в котором среди 12 целей были обозначены два политических ориентира – № 10 («обеспечение надлежащего управления и эффективных властных институтов») и № 11 («обеспечение стабильной и мирной жизни»). Более того, «обеспечение мира и создание эффективных, транспарентных и подотчетных институтов» было обозначено в качестве одного из пяти трансформационных сдвигов, необходимых для выполнения целей развития в глобальном масштабе. В документе говорилось: «Свобода от

³ Подробнее о взаимосвязи концептов «человеческой безопасности» и «человеческого развития» см.: [Глазунова, 2014, с. 19–21].

⁴ Подробнее о феномене секьюритизации сферы содействия международному развитию см.: [Бартенев, 2011].

страха, конфликтов и насилия – важнейшее из естественных прав человека, основа для построения мирных и процветающих обществ. В то же время люди по всему миру хотят видеть свои правительства честными, подотчетными и удовлетворяющими их потребности. Мы призываем осуществить коренной сдвиг – *признать обеспечение мира и надлежащего управления базовыми элементами человеческого существования, а не дополнительными бонусами* (курсив наш. – В. Б.)» [UN, 2013a]. По сравнению с отчетом Рабочей группы данный документ содержал три значимых нововведения. Во-первых, вместо привычной связки «мир и безопасность» использовалась диада «мир и стабильность», дабы избежать упреков во вторжении в сферу деятельности СБ ООН и секьюритизации развития [Ribeiro Pereira, 2014, p. 4]. Во-вторых, акцент был перенесен с негативных аспектов – «сокращения» масштабов насилия, уязвимости и т.п., на позитивные – «укрепление» институтов, верховенство закона, дабы снизить обеспокоенность «восходящих держав» вопросами вмешательства во внутренние дела. Наконец, в-третьих, с государств фокус сместился на общества, что также являло собой компромисс с развивающимися странами и принимало во внимание обеспокоенность латиноамериканских государств вопросами общественной безопасности.

В сентябре 2013 г. состоялось Специальное совещание ГА, посвященное прогрессу в достижении ЦРТ. По его итогам странами – членами ООН был подписан меморандум, в котором говорилось, что «новая повестка дня развития должна *содействовать обеспечению мира и безопасности*, демократического управления, верховенства закона, гендерного равенства и прав человека для всех» [UN, 2013b, p. 3].

Кроме того, через ЭКОСОС были запущены консультации с государствами-членами, а также глобальный опрос общественного мнения «Мой мир» (My World), в котором приняли участие несколько миллионов людей. Задача состояла в том, чтобы ранжировать 16 приоритетов развития по значимости. Один приоритет – «обеспечение защиты от преступности и насилия» касался миростроительства, и еще три – сферы государственностроительства («честное и отзывчивое правительство», «политические свободы», «свобода от дискриминации и преследования»).

Однако основная работа по подготовке предложений по ЦУР и определению комплекса задач и индикаторов их выполнения была возложена на межправительственную Открытую рабочую группу ГА ООН по целям устойчивого развития (ОРГ – ЦУР). ОРГ – ЦУР была учреждена в январе 2013 г. – почти на четыре месяца позже срока, установленного на саммите «Рио+20». Задержка была вызвана в первую очередь сложностями в достижении консенсуса относительно состава Группы из 30 представителей. В итоге была выбрана следующая формула: 11 мест – развитым странам, 11 – развивающимся странам; 3 – странам с уровнем дохода ниже среднего и наименее развитым странам, и 5 – странам с различным уровнем дохода, а также инновационная формула регионального представительства, в соответствии с которой 30 «мест» делила группа из 70 стран (каждое место занимали от 1 до 4 стран, чаще всего государства из одной региональной группы). Каждая такая «команда» (чаще всего в составе трех государств – «тройки») сама определяла формат участия в заседаниях ОРГ – ЦУР – наиболее часто действовал механизм простой ротации⁵. В группу вошли все страны – члены G20

⁵ Состав групп выглядел следующим образом: Африка: 1) Алжир / Египет / Марокко / Тунис; 2) Гана; 3) Бенин; 4) Кения; 5) Танзания; 6) Конго; 7) Замбия / Зимбабве; АТР: 1) Науру / Палау / Папуа – Новая Гвинея; 2) Бутан / Таиланд / Вьетнам; 3) Индия / Пакистан / Шри-Ланка; 4) Китай / Индонезия / Казахстан; 5) Кипр / Сингапур / ОАЭ; 6) Бангладеш / Республика Корея / Саудовская Аравия; 7) Иран / Япония / Непал; Латинская Америка и Карибский бассейн: 1) Колумбия / Гватемала; 2) Багамские острова / Барбадос; 3) Гайана / Гаити / Тринидад и Тобаго; 4) Мексика / Перу;

и БРИКС, кроме России (!) и Южной Африки; сопредседателями ОРГ – ЦУР стали постоянные представители Венгрии как развитой страны и Кении как развивающегося государства.

В работе ОРГ – ЦУР впервые заявленная проблематика была обозначена на последней 8-й сессии так называемой инвентаризационной фазы (3–7 февраля 2014 г.) в следующей формулировке: «Предотвращение конфликтов, постконфликтное миростроительство и обеспечение устойчивого мира, верховенство закона и управление». Группой технической поддержки, состоящей из представителей различных международных организаций под председательством Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам и ПРООН, был подготовлен объемный материал для обсуждения [UNGA-OWG, 2014a], в котором два направления – миростроительство и государственностроительство, разделенные в Отчете Группы видных деятелей высокого уровня, были объединены в одно.

24 февраля в преддверии начала «переговорной фазы» на суд государств-членов был вынесен предварительный вариант целей и задач на перспективу до 2030 г., так называемые «Приоритетные направления» [UNGA-OWG, 2014b]. Название интересующего нас блока изменилось на «Миролюбивые общества без насилия, верховенство закона и эффективные институты», т.е. из него были удалены понятия «конфликт» и «постконфликтное миростроительство», вызывавшие большие разногласия внутри ОРГ – ЦУР. При этом только сфера миростроительства не содержала разбивки на отдельные направления. Сфера же государственностроительства, напротив, была раскрыта крайне подробно (15 задач). Пытаясь устранить эту диспропорцию, эксперты ОРГ – ЦУР 19 марта представили новый вариант «Приоритетных направлений» [UNGA-OWG, 2014c] с девятью задачами в сфере миростроительства, включая «разработку соответствующих средств осуществления». Однако диспропорция сохранилась – задач в сфере государственностроительства было обозначено 17. Подобный «перекос», с одной стороны, отражал стремление стран – членов ОЭСР к большей политизации повестки дня развития, а с другой – был призван ослабить сопротивление стран БРИКС и других развивающихся стран, открыто демонстрировавших свое неприятие идей политизации и секьюритизации повестки дня развития.

Важную роль в продвижении проблематики миростроительства и государственностроительства перед началом межправительственных переговоров сыграл официальный документ по проблемам повестки дня мирового развития после 2015 г., принятый в начале 2014 г. Африканским союзом [African Union, 2014] и акцентировавший внимание на этих проблемах. На этом фоне развернулись жаркие дискуссии в рамках «переговорной» фазы, которая началась на 10-й сессии (31 марта – 4 апреля 2014 г.) и завершилась на 13-й сессии (14–18 июля 2014 г.).

С самого начала большую роль в работе ОРГ – ЦУР играли неправительственные организации (НПО) из стран – членов ОЭСР. Поняв, что прямое лоббирование позиции стран Севера будет сложным, они сосредоточились на продвижении своей позиции в рамках Аутрич-групп, взаимодействовавших с сопредседателями, в первую очередь с группой НПО и, в частности, глобальной коалицией Beyond 2015, а также группами «Женщины, дети и молодежь», «Коренные народы» и «Бизнес и промыш-

5) Бразилия / Никарагуа; 6) Аргентина / Боливия / Эквадор; Западная Европа и другие: 1) Австралия / Нидерланды / Великобритания; 2) Канада / Израиль / США; 3) Дания / Ирландия / Норвегия; 4) Франция / Германия / Швейцария; 5) Италия / Испания / Турция; Восточная Европа: 1) Венгрия; 2) Беларусь / Сербия; 3) Болгария / Хорватия; 4) Черногория / Словения; 5) Польша / Румыния.

ленность». К концу работы ОРГ – ЦУР упомянутые группы открыто выражали свою поддержку включению целей миростроительства в повестку дня.

Все многообразие точек зрения участников ОРГ – ЦУР можно свести к четырем основным позициям:

- Позиция 1: Не упоминать проблемы обеспечения мира и управления в числе ЦУР вообще.
- Позиция 2: Не включать обеспечение мира в качестве отдельной цели, но сформулировать несколько задач в области миростроительства, привязав их к другим целям.
- Позиция 3: Включить хотя бы одну цель в сфере миростроительства.
- Позиция 4: Включить две цели – одну в сфере миростроительства и одну в сфере государственностроительства [Saferworld, 2014, p. 2].

Уже на финальной стадии переговоров государствами – членами ОЭСР были приняты последние попытки продвинуть свою позицию. В частности, 17 июля 2014 г. представитель Австрии от лица группы «Поборники верховенства закона» (Friends of the Rule of Law) написал письмо сопредседателям ОРГ – ЦУР с просьбой вернуться к обсуждению вопроса о включении двух отдельных целей. Группа 77 и Китай, со своей стороны, попытались настоять на включении отдельной задачи по прекращению иностранной оккупации в качестве условия для утверждения Цели № 16. Страны Севера, и в первую очередь США, открыто выступили против и пригрозили открытием дискуссии по всему списку целей, скрыто намекая на возможность пересмотра параметров «Общих, но дифференцированных обязательств» (Common but Differentiated Responsibilities) и «Средств осуществления» (MoI – Means of Implementation), по которым к тому времени уже удалось достичь консенсуса. Последний раунд дебатов продолжался два дня (17–18 июля) и завершился лишь в 4 часа утра 19 июля. Ввиду существенных разногласий сопредседатели потребовали проведения дополнительного пленарного заседания, на котором был поставлен вопрос о том, будет ли Итоговый документ официальным, принятым консенсусом, или неофициальным документом («non-paper»). Делегаты в конечном счете согласились, что «неофициальный документ» не будет иметь практически никакого веса на ГА ООН в сентябре 2014 г. и обесмыслит почти год дипломатической работы [Ribeiro Pereira, 2014, p. 4]. Только поэтому по завершении 13-й сессии ОРГ – ЦУР смогла подготовить итоговый документ, включающий в общей сложности 17 целей и 169 задач, а также преамбулу [UNGA, 2014a].

Цель № 16, связанная с обеспечением мира, по признанию Директора представительства квакеров при ООН (Quaker United Nations Office) Э. Томлинсона, была предметом особенно ожесточенных дебатов, в том числе и в последнюю ночь переговоров, из которых она вышла «покалеченной, но узнаваемой» [Tomlinson, 2015, p. 98]. Цель № 16 в конечном счете сформулировалась так: «Содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях».

Цель включала в себя в общей сложности 12 отдельных задач. Масштабное сокращение их числа по сравнению с изначальным вариантом произошло благодаря тому, что: 1) некоторые задачи, связанные с обеспечением мира (например, борьба с гендерным насилием), нашли отражение в других целях; 2) часть задач была объединена; 3) целый ряд задач был исключен – в первую очередь под давлением крупных развивающихся стран (табл. 1). Одновременно были добавлены три совершенно новые задачи, в том числе одна, связанная с борьбой с терроризмом.

Таблица 1. Изменения в списке задач в рамках Цели № 16 в Итоговом документе ОРГ – ЦУР (июль 2014 г.) по сравнению с документом «Приоритетные направления» (март 2014 г.)

Итоговый документ (июль 2014 г.)	«Приоритетные направления» (март 2014 г.)
16.1 Значительно уменьшить масштабы насилия в любом виде и связанную с ним смертность во всем мире	M*-d: сокращение масштабов преступности, насилия, надругательств, эксплуатации людей, включая женщин и детей
16.2 Покончить с надругательством, эксплуатацией, торговлей, насилием и пытками во всех формах в отношении детей	M-b; Г-b: укрепление верховенства закона на всех уровнях. M-п: обеспечение доступа к независимым и отзывчивым органам правосудия
16.3 Содействовать обеспечению верховенства права на национальном и международном уровнях и обеспечить равный для всех доступ к правосудию	M-a: борьба с организованной преступностью. M-c: борьба с нелегальными потоками оружия. M-k: борьба с незаконными финансовыми потоками
16.4 Значительно уменьшить к 2030 г. незаконные финансовые потоки и потоки вооружений, усилить деятельность по изъятию и возвращению похищенных активов и бороться со всеми формами организованной преступности	M-e: борьба с коррупцией во всех ее формах
16.5 Существенно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах	M-a: создание эффективных, подотчетных и транспарентных институтов
16.6 Создавать эффективные, подотчетные и транспарентные учреждения на всех уровнях	M-g: всеохватный и представительный процесс принятия решений
16.7 Обеспечивать гибкий, всеохватный, широкий и представительный процесс принятия решений на всех уровнях	Нет аналогов
16.8 Расширять и укреплять участие развивающихся стран в работе органов глобального управления	G-l: обеспечение правосубъектности
16.9 Обеспечить к 2030 г. правосубъектность для всех, включая регистрацию рождений	M-f: улучшение доступа общественности к информации. M-j: обеспечение свободы прессы, собраний и слова
16.10 Обеспечивать доступ общественности к информации и защиту основных свобод в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями	Нет аналогов
16a. Укреплять соответствующие национальные институты, в том числе на основе международного сотрудничества, с целью создания на всех уровнях, в частности в развивающихся странах, потенциала для предотвращения насилия и борьбы с терроризмом и преступностью	Нет аналогов
16b. Поощрять и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и стратегий в области устойчивого развития	Нет аналогов

Итоговый документ (июль 2014 г.)	«Приоритетные направления» (март 2014 г.)
<p style="text-align: center;">Нет аналогов в Итоговом документе: <i>Миростроительство:</i></p> <p>М-e: распространение информации и обучающих программ, посвященных культуре ненасилия; М-f: сокращение числа внутренне перемещенных лиц и беженцев; М-g: укрепление борьбы с торговлей людьми; М-h: усовершенствование планирования и управления миграционной политикой; М-i: обеспечение надлежащих средств осуществления</p> <p style="text-align: center;"><i>Государственное управление:</i></p> <p>Г-c: предоставление общественных услуг для всех; Г-d: повышение прозрачности управления государственными финансами; Г-h: укрепление местных правительств; Г-i: укрепление гражданского общества; Г-n: предоставление прав собственности для всех; Г-o: разработка и использование проверенных, высококачественных, актуальных и дезагрегированных данных и методологии для оценки прогресса [в достижении целей]; Г-p: разработка соответствующих средств осуществления</p>	

* М – миростроительство; Г – государственное управление.

В сентябре 2014 г. ГА ООН приняла резолюцию, сделавшую предложение ОРГ – ЦУР «основой для интеграции ЦУР в ГПДР на период после 2015 г.». Спустя несколько месяцев, в декабре, Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун представил предварительный «сводный доклад» «Путь к достойной жизни до 2030 г.: покончим с голодом, преобразуем жизнь всех людей и защитим планету» [UNGA, 2014b], одобривший основные положения доклада ОРГ – ЦУР и предложивший набор из шести основных элементов, призванных облегчить переговоры в преддверии саммита 2015 г.: достоинство, люди, процветание, планета, **справедливость** и партнерство. При этом понятие «справедливость» было выбрано, скорее, в качестве метафоры и расшифровывалось в докладе как «поощрение безопасного и мирного сосуществования людей и построение сильных институтов». Наконец, по результатам сентябрьского саммита ООН по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 г. был принят итоговый документ под названием «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.», повторивший один в один положения Итогового документа ОРГ – ЦУР в части, касающейся Цели № 1.

Таким образом, к 2015 г. на самом высоком уровне в рамках ООН идея акцентирования целей миростроительства и государственностроительства в повестке дня развития приобрела вполне законченное выражение. Однако достижение подлинного консенсуса по этому вопросу между странами – членами ООН оказалось крайне сложной задачей.

Аргументы «за» и «против» Цели № 16

В спор касательно политизации ГПДР вовлечены и эксперты, и активисты многочисленных неправительственных организаций, и самое главное – представители политического истеблишмента в развитых и развивающихся странах. В рядах государств – членов ООН не было и нет единодушия по данному вопросу.

Анализ заявлений представителей государств – членов ОРГ – ЦУР по проблемам миростроительства и управления, сделанных на 8, 10 и 13-й сессиях работы Группы

[UNGA-OWG, 2014d; 2014e; 2014f], позволяет выявить, что на включении указанных целей настаивают ключевые «традиционные» доноры (США, Великобритания, Нидерланды, Канада, Австралия, Скандинавские страны и др.), а также группа постконфликтных стран «g7+» во главе с Восточным Тимором. «Восходящие державы» – Бразилия, Россия, Китай, Индия, а также Группа 77 в целом – придерживаются куда более осторожной позиции и воспринимают позицию стран – членов «g7+» как политически ангажированную, видя в организации очередной форум, «управляемый» странами Севера. Оппозиция развивающихся стран заставляет представителей первой группы уточнять собственную аргументацию. В этом ключевом разделе статьи мы постараемся обобщить основные аргументы сторон в данном споре.

Аргументация сторонников включения проблем мира и управления в ГПДР базируется в первую очередь на статистических данных и фактах, которые призваны продемонстрировать неразрывную связь между безопасностью и развитием и должны, по их мнению, говорить сами за себя.

В последние годы, действительно, вышло в свет множество исследований, которые убедительно доказывают, что конфликт служит одним из ключевых препятствий для экономического развития [Brück et al., 2011; Collier et al, 2003; Collier, 2008]. Так, например, известный ученый П. Кольер оценил средний ущерб от гражданской войны в 64 млрд долл. [Collier, 2008, p. 32]; по другим оценкам, ущерб от вооруженных конфликтов в Африке в период с 1990 по 2005 г. составил около 284 млрд долл., что сопоставимо с объемами помощи континенту за эти 15 лет⁶. Подсчитано также, что уровень бедности в странах, которые становились ареной крупного вооруженного конфликта в 1981–2005 гг., в среднем был на 21% выше, чем в более стабильных государствах [World Bank, 2011, p. 5]. Конфликт на территории одного государства приводит к падению темпов роста его соседей на 0,7%.

Дополнительный вес этим аргументам придают и данные о реализации повестки дня ЦРТ в «нестабильных государствах». В наиболее полном виде такая статистика представлена в упомянутом отчете ОЭСР, опубликованном в марте 2015 г. как раз в преддверии сентябрьского саммита [OECD, 2015].

Его составители включают в список «нестабильных государств» 50 стран и обращают внимание на то, что ни одно из них не достигло ЦРТ в полном объеме. Почти две трети не достигли цели сокращения вдвое числа людей, живущих за чертой бедности; только треть добилась сокращения вдвое смертности детей в возрасте до пяти лет; лишь четверть – сокращения вдвое числа людей, не имеющих доступа к чистой питьевой воде. Более того, все семь стран, которые к концу 2015 г. не достигнут ни одной из целей ЦРТ, являются постконфликтными [OECD, 2014, p. 17].

Эксперты не питают никаких иллюзий и в отношении будущего. Напротив, по некоторым параметрам ситуация только ухудшится: так, к 2030 г. 75% людей, живущих за чертой бедности, будут проживать в странах, где высока вероятность вспышки вооруженного насилия [Chandy et al., 2013]. При сохранении существующих тенденций почти 25% жителей «нестабильных государств», а это около 500 млн человек, будут жить за чертой бедности к 2030 г. При более оптимистичном сценарии «усовершенствования институтов» эта доля сократится до 22% (420 млн); при наилучшем исходе – до 19% (350 млн). Однако даже при наиболее благоприятном сценарии на «нестабильные государства» в 2030 г. будет приходиться до 62% населения Земли, живущих за чертой бедности

⁶ Africa's Missing Billions: International Arms Flows and the Cost of Conflict. Briefing Paper, 107. 2007. International Action Network for Small Arms, Oxfam, and Saferworld. Режим доступа: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/africas%20missing%20bils.pdf> (дата обращения: 20.07.2015).

(по сравнению с 43% в 2015 г.) [ОЕСД, 2015, р. 21]. Эти данные позволяют многим представителям политического истеблишмента и экспертного сообщества говорить о том, что без обеспечения мира достичь Целей устойчивого развития не удастся.

Кроме того, сторонники Цели № 16 указывали на то, что включение целей миростроительства и государствовроительства соответствует чаяниям простых людей. Они приводили результаты опроса «Мой мир», в котором к августу 2014 г. приняли участие более 3 млн человек и по итогам которого «создание честных и отзывчивых правительств» и «обеспечение защиты от преступности и насилия» были обозначены в качестве 4-го и 5-го по значимости приоритетов, после здравоохранения, образования и создания новых рабочих мест⁷.

Впрочем, существуют и более материалистические причины, которые побуждают политиков в странах Запада высказываться в пользу политизации и секьюритизации ГПДР. Как справедливо отмечает специалист Германского института исследований в области международных отношений и безопасности К. Домингес, акцент на угрозах безопасности может помочь истеблишменту объяснить налогоплательщикам, почему, несмотря на значительные сокращения, например, социальных расходов в целях преодоления последствий финансового кризиса, они по-прежнему должны выделять существенные ресурсы на помощь зарубежным государствам [Dominguez, 2013, р. 2].

Что касается контраргументов стейкхолдеров, обеспокоенных включением Цели № 16 в список ЦУР, то они значительно более многообразны.

Контраргумент 1. Идея неразрывности «связки безопасность – развитие» вызывает сомнения. Крупные развивающиеся страны указывают на то, что если бедность и вооруженное насилие действительно взаимозависимы, то усилия по искоренению нищеты автоматически приведут и к укреплению мира, а значит, обозначать отдельные задачи в сфере миростроительства нецелесообразно [Ribeiro Pereira, 2015, р. 4]. В частности, представители Китая, Индии, Российской Федерации делают акцент на том, что основными причинами политической и экономической нестабильности являются бедность и социальное неравенство (10: China-Indonesia-Kazakhstan; 12: Russia; 8: Pakistan-India-Sri Lanka)⁸. С точки зрения представителя Индии, «взаимосвязи между миром и развитием очевидны, однако концентрироваться следует на том, как развитие помогает в обеспечении мира, а не как обеспечение мира влияет на развитие» (10: India).

Контраргумент 2. Страны БРИКС часто обращают внимание на несоответствие Цели № 16 «духу» саммита «Рио+20», в итоговом коммюнике которого были обозначены три основополагающие цели: 1) борьба с бедностью; 2) построение «зеленой экономики»; 3) укрепление институциональных механизмов устойчивого развития. В §8 документа обозначается важность обеспечения мира, но лишь в ряду других элементов, которые в совокупности содействуют развитию. В §10 упоминаются отдельные условия обеспечения мира, такие как надлежащее управление, демократия и верховенство закона, но опять-таки только в качестве стимулов к развитию, а не в качестве желаемых результатов самого процесса развития [Ribeiro Pereira, 2014, р. 2]. Китай, Индонезия, Казахстан признают необходимость увязки проблем развития, безопасности и управления, но не в контексте обсуждения ГПДР на перспективу до 2030 г. Представители Российской Федерации идут еще дальше: «Цель № 16 представляет собой явственную

⁷ При этом приоритет «политические свободы» в большинстве стран имел низкий рейтинг, занимая места во втором десятке.

⁸ Для удобства здесь и далее указание официальных заявлений стран – участниц дебатов будет осуществляться следующим образом: номер сессии: название страны/группы стран.

попытку привнести “четвертое измерение” в устойчивое развитие, чуждое для согласованного трехмерного концепта» (12: Russia).

Контраргумент 3. Развивающиеся страны, и в первую очередь Китай и Россия, полагают, что включение проблем миростроительства и особенно государствовоительства в повестку дня ЦУР предоставит западным державам карт-бланш на осуществление прямого (военного) и косвенного (невоенного) вмешательства во внутренние дела «нестабильных государств». В частности, они опасаются того, что отсутствие внутренних угроз безопасности и качество институтов станут условиями для предоставления помощи и тем самым вновь возобладает западный подход к проблемам СМР, основанный на принципе кондициональности помощи. Россия опасается того, что Секретариат ООН будет ставить «оценки» странам-членам, ранжировать их и тем самым делить модели управления и развития на «правильные» и «неправильные», а это будет означать прямое нарушение принципов Устава ООН (12: Russia).

Наиболее гневная критика, в особенности от Египта и России, раздается в отношении концепта «верховенство закона», не имеющего общепринятого определения (8: Egypt). Так, Россия указывает на то, что многочисленные программы помощи, направленные на укрепление верховенства закона, не приносят странам-реципиентам ничего, кроме ущерба, из-за неспособности или нежелания стран-доноров принять в расчет местные исторические, культурные, религиозные и другие особенности, и представляют собой попытки имплантировать чуждые нормы и смоделировать государственные институты по западному образцу (12: Russia).

Контраргумент 4. Генеральная Ассамблея ООН – не место для обсуждения проблем мира и безопасности. Такие страны, как Китай, Индонезия, Казахстан, полагают, что правильнее будет ставить данные вопросы в СБ ООН, Комиссии по миростроительству и других профильных органах (8: China-Indonesia-Kazakhstan; 8: Pakistan-India-Sri Lanka; 10: Brazil-Nicaragua). Например, официальная позиция России заключается в том, что Второй комитет Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС будут вынуждены заниматься не свойственными для них проблемами, а это, в свою очередь, будет усиливать неразбериху в деятельности системы ООН и подрывать эффективность и авторитет ООН как наиболее универсальной и легитимной международной организации» (12: Russia).

Контраргумент 5. Отдельные страны (в частности, Бразилия и Никарагуа) опасаются того, что включение проблем миростроительства приведет к «секьюритизации» повестки дня развития и что помощь будет использоваться преимущественно для продвижения интересов национальной безопасности отдельных стран, в первую очередь стран Севера (10: Brazil-Nicaragua).

Контраргумент 6. Некоторые государства выражают обеспокоенность тем, что акцентирование проблем миростроительства может отвлечь внимание и ресурсы от других приоритетов, в частности борьбы с бедностью. Особенно активно такие опасения высказывают страны Латинской Америки, не охваченные вооруженным конфликтом, – Боливия и Парагвай, которые сильно зависят от внешней помощи, а также государства Центральной Америки [Dominguez, 2013, p. 2]. Схожей позиции придерживается и такой крупный и значимый «новый» донор, как Индия.

Контраргумент 7. Некоторые страны, в частности Бразилия и Россия, высказывают обеспокоенность тем, что цели, связанные с обеспечением мира, будут релевантны только в отношении ограниченного числа государств, затронутых вооруженным конфликтом, в то время как ГПДР после 2015 г. должна носить универсальный характер. Данный аргумент дополняется указанием на то, что условия возникновения любого

конфликта сугубо индивидуальны и его урегулирование вряд ли может осуществляться с опорой на универсалистские принципы (10: Brazil-Nicaragua).

Контраргумент 8. В текущем виде цели и задачи в сфере обеспечения мира и безопасности являются достаточно ограниченными. По мнению таких стран, как Бразилия, Египет, для действенного решения проблем конфликтов и нестабильности в повестке дня развития после 2015 г. необходимо уделять внимание и таким проблемам, как внешнее вооруженное вмешательство, ядерное разоружение, рост военных расходов, введение односторонних санкций, а также реформирование структур глобального управления (8: Brazil-Nicaragua; 10: Brazil-Nicaragua; 8: Egypt).

Контраргумент 9. Отдельные страны, например, Мексика или Бразилия, где крайне высок уровень вооруженного насилия, опасаются того, что включение целей миростроительства в ГПДР может представить их в невыгодном свете [Dominguez, 2013, р. 2], хотя по большинству показателей социально-экономического развития этим государствам удалось добиться весьма впечатляющих результатов. Данное опасение было выражено представителями Бразилии и Никарагуа на 8-й сессии РОГС следующим образом: «Рассмотрение проблем сквозь призму безопасности может косвенно способствовать распространению дискриминационной идеи о том, что насилие и нестабильность существуют только в бедных или менее развитых регионах» (08: Brazil-Nicaragua), в то время как «история говорит нам о том, что в наибольшем масштабе вооруженное насилие применяли наиболее развитые в военном отношении государства» (10: Brazil-Nicaragua). В целом данные государства не хотят, чтобы решение сложных с внутривнутриполитической точки зрения проблем становилось предметом внешнего регулирования в рамках ГПДР.

Контраргумент 10. Надежно измерить прогресс в достижении целей, связанных с обеспечением мира или качества управления, практически невозможно из-за отсутствия соответствующих числовых данных и/или возможностей государств отслеживать выполнение индикаторов. Кроме того, невозможно осуществлять мониторинг таким образом, чтобы в полной мере отразить уникальность траектории политического, социального и экономического развития различных стран. Такие соображения высказывались, в частности, Бразилией и Ираном на 8-й и 10-й сессиях ОРГ – ЦУР соответственно (8: Brazil-Nicaragua; 10: Iran).

Контраргумент 11. Мировое сообщество обязано обсуждать проблему обеспечения верховенства закона не только на национальном, но и на международном уровне. Крупные развивающиеся страны, такие как Китай, согласны с тем, что развитые государства должны помогать странам, которым требуется укрепление потенциала в сфере управления, но такое сотрудничество должно концентрироваться и на других аспектах, которые препятствуют росту и устойчивому развитию в развивающихся странах, в частности, неравном представительстве в структурах глобального управления, неравенстве в уровнях дохода и др. (08: China-Indonesia-Kazakhstan; 08: Iran-Non-Aligned Movement). Бразилия, развивая данный аргумент, пошла еще дальше и потребовала включения прямых ссылок на проблемы реформирования ООН (укрепления ГА, оживления работы ЭКОСОС и реформирования Совбеза) в текст будущей Декларации (10: Brazil-Nicaragua).

Контраргумент 12. Социальная стабильность, с точки зрения крупных развивающихся стран, основывается на равенстве, поэтому вопросы стабильности должны обсуждаться в девелопменталистском контексте, а не в контексте обеспечения мира и безопасности. Дискуссии о верховенстве закона должны концентрироваться на обеспечении равного распределения дивидендов развития.

Выдвижение столь большого числа контраргументов ставит апологетов политики и секьюритизации повестки дня развития после 2015 г. перед выбором: либо придумывать более убедительные аргументы в защиту своей позиции и собственные контраргументы, либо идти на компромисс.

В рамках первого пути представители стран – «традиционных» доноров» уже акцентируют следующие аспекты: 1) речь в новой повестке дня идет в первую очередь о человеческой безопасности и социальном мире, а не о национальной или международной безопасности и мире между государствами; 2) главные усилия будут сконцентрированы на превентивных мерах, которые государства – бенефициары помощи должны будут предпринимать сами, без давления извне; 3) Мандат СБ ООН или Комиссии по миростроительству не ставится под сомнение.

В рамках второго «пути» наиболее логичными представляются минимизация числа задач и одновременное устранение главных причин обеспокоенности со стороны развивающихся стран, как это уже произошло в рамках обсуждения первого варианта «Приоритетных направлений».

При этом, как считают, например, эксперты одного из наиболее активных участников рассматриваемых дебатов среди НПО – британской Saferworld, цели и задачи, которые в конечном счете будут утверждены, должны: 1) быть направлены на устранение фундаментальных причин конфликта, а не только его симптомов; 2) фокусироваться на том, какие результаты их достижение приносит людям (средство против секьюритизации повестки дня); 3) иметь индикаторы (пороговые значения), которые будут устанавливать сами государства; 4) быть подлинно универсальными, но при этом учитывать региональную и страновую специфику; 5) основываться на признаваемых всеми данных; 6) измеряться с помощью числовых индикаторов [Saferworld, 2014, p. 15].

Проблемы квантификации Цели № 16 и мониторинга ее достижения

Saferworld обращает внимание на то, что в отличие от ЦРТ пока ни одна из задач в рамках Цели № 16 не квантифицирована, за исключением задач 16.2. и 16.9, которые необходимо выполнить на 100%, используются чересчур абстрактные формулировки: «существенно сократить», «обеспечить». Saferworld предлагает два варианта устранения этого недостатка: 1) квантификацию задач (с попутной их консолидацией и «переброской» в другие ЦУР); 2) квантификацию индикаторов [Saferworld, 2015].

В целом ряд стейкхолдеров – как учреждений ООН, так и научных центров и НПО – оценивает измеряемость задач в рамках Цели № 16 значительно выше, чем страны БРИКС. Так, например, по мнению специалистов сиднейского Института экономики и мира, 11 из 12 задач в отчете ОРГ – ЦУР могут быть измерены индикаторами, удовлетворяющими техническим и нормативным критериям; не может быть измерена только задача 16.8 [Institute of Economic and Peace, 2014].

Не менее оптимистично настроены и сотрудники Saferworld. Они выявили в общей сложности 160 баз данных, отражающих те или иные аспекты, связанные с обеспечением мира и безопасности [Saferworld, 2015, p. 7], на которые можно опереться при разработке индикаторов. Полученные Saferworld результаты квантификации и консолидации задач и разработки соответствующих индикаторов представлены в табл. 2.

Таблица 2. Предложения Saferworld по консолидации и квантификации задач в рамках Цели № 16 и индикаторам их выполнения

Задачи	Предлагаемые индикаторы
1. Сократить на <i>x%</i> количество насильственных смертей и добиться того, чтобы представители всех социальных групп чувствовали себя в безопасности	1.1. Количество убийств на 100 тыс. человек. 1.2. Общее число жертв вооруженного конфликта. 1.3. Процент людей, указывающих в опросах, что они чувствуют себя в большей безопасности, гуляя в одиночку ночью в городе или в районе проживания
2. Покончить с надругательством, эксплуатацией, торговлей, насилием и пытками во всех формах в отношении детей	2.1. Процент жителей в возрасте от 18 до 24 лет, ставших объектами сексуального насилия
3. Добиться того, чтобы представители всех социальных групп имели доступ к эффективным и независимым системам правосудия и верили в верховенство закона	3.1. Количество людей, выражающих доверие к судебной системе. 3.2. Результат по совокупному индексу World Justice Project в отношении эффективного уголовного правосудия и доступа к гражданскому правосудию. 3.3. Количество профессиональных и мировых судей на 100 тыс. человек
4. Существенно сократить нелегальные и безответственные глобальные потоки финансов, оружия и ресурсов из конфликтных зон, а также ущерб от транснациональной организованной преступности	4.1. Совокупный объем входящих и исходящих нелегальных финансовых потоков. 4.2. Подписание, ратификация и отчет о реализации Договора ООН о запрете торговли оружием. 4.3. Количество преступлений, связанных с наркотиками на 100 тыс. человек
5. Сократить коррупцию на <i>x%</i> и добиться привлечения к ответственности виновников, гарантировать прозрачность и доступ к информации	5.1. Процент людей, дававших взятку в последние 12 месяцев. 5.2. Результат по индексу Open Budget Index. 5.3. Процент людей, которые считают, что в их стране широко распространена коррупция в органах государственной власти
6. Добиться того, чтобы представители всех социальных групп могли принимать участие и оказывать воздействие на процесс принятия решений на всех уровнях	6.1. Результат по индексу World Bank Voice and Accountability Score. 6.2. Процент людей, которые верят в то, что они могут оказывать влияние на процесс принятия решений в стране. 6.3. Представительство в государственных институтах (органах законодательной, исполнительной и судебной власти и армии) представителей разных полов, регионов и социальных групп (в сравнении с результатом в целом по стране)
7. Добиться того, чтобы представители всех социальных групп обладали правосубъектностью, свободой слова, правом на создание союзов, правом на мирные собрания	7.1. Процент детей в возрасте до 5 лет, имеющих свидетельство о рождении. 7.2. Количество заключенных под стражу, пропавших без вести или эмигрировавших журналистов или правозащитников. 7.3. Процент людей, которые считают, что они могут безбоязненно выражать свои политические взгляды

Из предложенных Saferworld индикаторов 12 могут быть измерены с использованием существующих данных, 5 – измеряются, но требуют расширения географического охвата мониторинга и 2 представляют собой совершенно новые параметры, данных для которых в настоящий момент нет, но которые легко могут быть собраны. Кроме того, было определено 18 дополнительных индикаторов с существенным потенциалом; данные в полном объеме существуют для 7 из них; 6 индикаторов требуют расширения географического охвата и 5 – являются совершенно новыми. С точки зрения специалистов Saferworld, нет сомнений в том, «что обеспечение мира может быть измерено при достаточной степени смелости и новаторства» [Saferworld, 2015, p. 23].

Оптимизм в отношении измеряемости индикаторов можно разделить. Сложно не согласиться с мнением специалистов Гражданской платформы по проблемам миростроительства и государствовоительства о том, что и в момент утверждения ЦРТ также далеко не все данные по соответствующим индикаторам были доступны, однако за 15 лет их реализации степень их полноты удалось существенно повысить [Civil Society for Peacebuilding and Statebuilding, 2015, p. 1].

Также достаточно перспективным является достижение баланса между универсальными (глобальными) и национальными (страновыми) индикаторами, как было сделано в рамках имплементации «Нового курса». Глобальные индикаторы должны быть немногочисленны и измеряемы; данные должны быть сопоставимы между странами для того, чтобы понять, удастся ли добиться прогресса на глобальном уровне. Страновые индикаторы должны быть разработаны дополнительно, и даже если полной сопоставимости и стандартизации добиться не удастся, можно обрабатывать эти данные с помощью качественных, а не количественных методов. При этом страны должны обладать существенной автономией в установлении пороговых значений и сроков их достижения.

В общем и целом проблема измеряемости задач в сфере миростроительства и государствовоительства, как и их консолидации, представляется вполне решаемой. Однако наибольшую обеспокоенность у всех специалистов, занимающихся заявленной проблематикой, вызывают вопросы финансирования новых приоритетов.

Проблемы финансирования новых приоритетов

Отсутствие единодушия среди стран-доноров в отношении Цели № 16 особенно выпукло проявлялось при переводе дискуссии в практическую плоскость выделения финансовых ассигнований. В опубликованной в марте 2015 г. первой, «черновой» версии [UN, 2015a] итогового документа 3-й Конференции ООН по финансированию развития, проблемам обеспечения мира и качества управления не было уделено должного внимания. В документе объемом 10 страниц, состоявшем из 124 пунктов, слово «безопасность» употреблялось лишь 9 раз – один раз в преамбуле и 8 раз – в словосочетании «продовольственная безопасность», т.е. без привязки к вооруженному насилию; слово «мир» – два раза; о необходимости учитывать потребности стран, затронутых конфликтом, говорилось лишь единожды.

В части, касающейся Цели № 16, документ явно требовал коррекции, и такая коррекция, осознанная и вдумчивая, была проведена. В итоговом документе МКФР-3, «Аддис-Аббебской программе действий», одобренной 193 странами мира 16 июля 2015 г., в 134 пунктах слово «мир» употреблялось уже 12 раз, при этом упоминания были гораздо более обстоятельными и конкретными [UN, 2015b]. В частности, в п. 8 говорилось: «Страны, находящиеся в условиях конфликта и в постконфликтных си-

туациях, также нуждаются в особом внимании. Мы признаем, что конфликт порождает проблемы, которые не только препятствуют развитию, но и могут обратить вспять успехи в области развития, достигнутые за десятилетия. Мы признаем наличие дефицита в финансировании миростроительства и отмечаем важное значение Фонда миростроительства. Мы принимаем к сведению принципы, изложенные в «Новом курсе», разработанном группой стран «g7+», члены которой испытывают или испытывали в прошлом последствия конфликта» [UN, 2015b, p. 4]. Более того, в п. 67 содержалось обещание «активизировать усилия по оказанию странам помощи в получении доступа к ресурсам на цели финансирования миростроительства и развития в постконфликтной ситуации», сопровождавшееся следующим комментарием: «Мы признаем, что эффективность помощи должна обеспечиваться за счет упрощенных механизмов, последовательного укрепления и использования национальных систем, а также наращивания в первоочередном порядке потенциала местных и национальных институтов в затронутых конфликтом или постконфликтных государствах, но при этом подчеркиваем важность национальной ответственности и руководства в вопросах осуществления деятельности в области миростроительства и развития» [UN, 2015b, p. 21].

Вместе с тем, несмотря на столь громкие заявления, вероятность оперативной ликвидации упомянутого дефицита финансирования представляется низкой, если взглянуть на новейшие статистические данные.

С одной стороны, с 2000 г. объем помощи на душу населения, получаемой «нестабильными государствами», увеличился вдвое; с 2007 г. почти 53% всей ОПР предоставлялось данной группе реципиентов. Программируемая страновая помощь (Country programmable aid – CPA) достигла пика в 2013 г., превзойдя объем CPA стабильным развивающимся странам, и останется на этом уровне до 2017 г. С учетом увеличения объемов помощи данной группе стран от таких доноров, как Китай, Индия, Турция и ОАЭ, данные цифры выглядят довольно обнадеживающе.

Однако 10 из 11 так называемых «государств-сирот» (aid orphans)⁹ в тот или иной момент времени были фигурантами списка «нестабильных государств», в то время как 22% всего объема помощи данной группе реципиентов приходилось в 2003–2012 гг. на Ирак и Афганистан – в силу исключительно геополитических причин, и это при том, что 16 из 20 наиболее сильно зависимых от внешней помощи стран мира причисляются к категории «нестабильных государств». Другие источники финансирования развития во многих «нестабильных государствах» не играют существенной роли. Доходы от налогов растут, но крайне медленно. Денежные переводы приносят дивиденды только небольшому числу стран с крупными зарубежными диаспорами; на них приходится только 6% прямых иностранных инвестиций в развивающиеся страны, а прочие официальные потоки (займы с грант-элементом менее 25%) направляются в очень небольшое число государств [OECD, 2015].

Важно и другое. Большая часть помощи «нестабильным государствам» направлялась в последние годы в сектора, связанные с достижением ЦРТ. Адаптация бюджетов помощи стран-доноров к пяти Монровийским целям миростроительства и государственностроительства происходит крайне медленно. Хотя общепризнанной модели мониторинга помощи в достижении ЦМГ не существует, использование «пилотной версии» такой модели выявило, что к 2012 г. объемы ОПР, выделяемой на содействие достижению ЦМГ, оставались крайне низкими: только 4% помощи «нестабильным государ-

⁹ Aid orphan (государство-сирота; обделенное помощью) – утвердившийся в девелопменталистике термин для обозначения государств, которые доноры обходят вниманием; антоним термина «любимчик доноров» (aid darling).

ствам» шло на обеспечение легитимности политического процесса; 1,4% – на обеспечение безопасности (без учета Афганистана и Ирака – менее 1%) и 3% – на укрепление систем правосудия. Кроме того, анализ опыта реализации «Нового курса» в отдельных странах говорит о том, что доноры далеко не всегда и не в полной мере согласовывают свои действия с национальными приоритетами в сфере миростроительства и государственностроительства [OECD, 2015].

Заключение

Процесс утверждения новой ГПДР уже завершен, однако формат ее реализации предугадать сложно. Фронт противодействия включению Цели № 16 в качестве отдельного ориентира выглядит достаточно мощным, чтобы «традиционные» доноры смогли преодолеть сопротивление без серьезных уступок развивающимся странам.

Именно благодаря давлению со стороны развивающихся стран – в первую очередь «восходящих держав» – две отдельные цели в изначальном Отчете Группы видных деятелей высокого уровня были объединены в одну, а из повестки дня в сфере управления исчезли наиболее политизированные вопросы, связанные с развитием гражданского общества, свободой слова и т.д. Именно «восходящие державы» настояли на включении в виде отдельной задачи усовершенствования архитектуры глобального управления – вопрос, который в изначальных вариантах, предлагавшихся странами ОЭСР, замалчивался. В каком-то смысле западные державы, пойдя на открытую политизацию повестки дня развития, открыли «ящик Пандоры», дав возможность развивающимся странам отягощать ГПДР широким спектром международно-политических проблем – начиная с реформы СБ ООН и Бреттон-Вудских институтов и заканчивая проблемой применения санкций и созданием палестинского государства. С учетом того, что новая ГПДР все равно будет утверждена, не исключен и вариант, при котором задачи будут распылены по другим целям, дабы не обесмысливать работу над ЦУР в целом. Существенное влияние на исход межправительственных переговоров может оказать и параллельный процесс оценивания деятельности системы ООН в сфере обеспечения мира и безопасности, в первую очередь подготовка Десятилетнего обзора архитектуры в области миростроительства.

Однако в том или ином виде проблемы миростроительства и государственностроительства в новой повестке дня фигурировать будут, и этого достаточно, чтобы обозначить свое отношение к этому, пусть пока не наступившему «факту».

Мы имеем дело с закономерным результатом работы над ошибками, допущенными при формировании предыдущей ГПДР, и совершенно очевидно, что дальнейшее игнорирование явлений, зафиксированных в разд. II Декларации тысячелетия «Мир, безопасность и разоружение», но так и не отраженных в ЦРТ, было недопустимо с политической и имиджевой точек зрения. Вопрос, однако, не в том, стоило или не стоило вносить подобные коррективы, а в том, как это было сделано. Вариант, предложенный ОРГ – ЦУР, может служить основой для обсуждения, но не способен удовлетворить крупные развивающиеся страны, и антиинтервенционистский посыл большинства их аргументов оправдан.

Однако существует ряд причин, по которым алармизм развивающихся стран кажется чрезмерным. Во-первых, вся история внешней помощи, начиная с конца 1940-х годов, являет собой историю политического торга и навязывания своих интересов странами-донорами тем или иным способом. Несмотря на присутствие в политике содействия международному развитию альтруистических [Глазунова, 2013, с. 135–137]

и идеалистических компонентов¹⁰, «просвещенный эгоизм» чаще всего уступает место простому прагматизму [Дегтерев, 2012], и в попытках «традиционных доноров» извлечь стратегические дивиденды из продвижения новой ГПДР нет ничего нового. Во-вторых, отсутствие прогресса в достижении задач, предусмотренных Целью № 16, не сможет служить поводом для введения санкций или внешнего вмешательства, равно как и отсутствие прогресса в достижении ЦРТ не являлось таковым. В-третьих, события последних двух десятилетий в Косово, Ираке, Ливии учат нас тому, что, с одной стороны, для внешнего вмешательства крупным державам не нужно иметь легитимного повода, а с другой, даже если все процедурные формальности соблюдены, полномочия по выданному СБ ООН мандату вполне могут быть превышены. Другими словами, устранение Цели № 16 из списка ЦУР вряд ли снизит угрозу осуществления западными странами вмешательства во внутренние дела развивающихся стран. В-четвертых, если иметь в виду нежелание выглядеть плохо в отчетах о реализации новой повестки дня, то опять-таки стоит напомнить, что почти все параметры, которые предполагается использовать для измерения прогресса в достижении Цели № 16, так или иначе оцениваются — либо учреждениями системы ООН, либо влиятельными МНПО. Правительства реагируют на их публикации и учитывают их рекомендации лишь в той мере, в какой это соответствует их национальным интересам. Так было и так будет, до той поры, пока не будет прописан механизм введения рестриктивных мер за невыполнение целей развития. Однако это может произойти только в том случае, если последует полный демонтаж созданной в 1945 г. архитектуры мира и безопасности, которая хотя и несовершенна, но пока не имеет альтернативы в качестве средства защиты от «всемирного хаоса Большого Беспорядка» [Громыко, 2013, с. 19].

Другими словами, с нашей точки зрения, проблемы миростроительства и управления должны быть отражены в ГПДР. Однако сказанное совершенно не означает, что борьба с насилием или укрепление институтов должны осуществляться по западным лекалам, тем более что многие инструменты, апробированные в последние годы «традиционными» донорами, оказались контрпродуктивными. Пожалуй, лучшее тому доказательство — текущее положение дел в Ираке, который до свержения режима С. Хусейна в 2003 г. не был «несостоявшимся государством», но, как продемонстрировало всему миру ИГИЛ, так и не состоялся, несмотря на все усилия в сфере государственного строительства, предпринятые странами-донорами в последние 10 лет. Напротив, как считают ведущие востоковеды, в частности В.В. Наумкин, именно внешнее вмешательство подняло разобщенность в Ираке, как и в других, изначально «глубоко разделенных обществах» региона, на невиданно высокий уровень, и в результате фрагментации общества, усиленной политикой США и их союзников, «перспективы создания в Ираке полноценного варианта нации-государства стали выглядеть весьма иллюзорными» [Наумкин, 2015, с. 74]. Дальнейшая судьба Афганистана после вывода войск МССБ также остается под вопросом, и это несмотря на фантастические объемы предоставленной ИРА помощи — как в сфере развития, так и в сфере безопасности¹¹.

Ущерб от гражданской войны может составлять в среднем около 65 млрд долл., но, как мы могли убедиться, предоставление в несколько раз большей суммы в виде помощи отнюдь не способно уберечь страны от новой гражданской войны. Это подводит нас к извечному вопросу: а стоит ли вообще оказывать внешнюю помощь?

¹⁰ Подробный анализ зарубежной литературы, посвященной мотивации стран-доноров, см.: [Максимова, 2015, с. 58–64].

¹¹ Так, объем только американской программы помощи данной стране по состоянию на 30 июня 2015 г. составил 109,6 млрд долл. [SIGAR, 2015, p. 75].

В условиях бюджетных ограничений, которые еще долго будут определять процесс принятия решений в сфере СМР во многих странах-донорах, элиты будут исходить (сами того не зная) из сакраментального принципа, сформулированного канадским ученым Л. Дадли: «Внешняя помощь – это предмет роскоши, который государства могут себе позволить лишь в том случае, если удовлетворены их базовые потребности» [Dudley, 1979, p. 564]. Проведенное нами ранее исследование опыта решения данной дилеммы крупнейшим донором – США – показало, что государства-доноры в условиях ограниченности средств вместо того, чтобы становиться более осмотрительными (risk-averse) и выделять больше средств странам, имеющим лучшие показатели, продолжают делать ставку на геополитически важных «неудачников» – «нестабильные государства» [Бартенев, 2014]. Однако не стоит думать, что в этом политический истэблизм руководствуется исключительно интересами национальной безопасности. Как следует из анализа опыта реализации «Плана Маршалла» для Афганистана общей стоимостью более 100 млрд долл., «нестабильные» государства лучше всего подходят для «поощрения» тех или иных национальных компаний в рамках предоставления «связанной помощи». Логика здесь проста: если повстанцы разрушат объект, который строит подрядчик по государственному контракту, до прибытия аудиторов, узнать, на какой именно стадии строительства он находился и сколько реально средств было потрачено на его возведение, будет практически невозможно.

Иными словами, простое увеличение объемов помощи «нестабильным государствам» или финансирования достижения ЦМГ не сможет обеспечить прогресс. Не стоит уповать и на увеличение средств от так называемых «нетрадиционных» доноров, к которым мировое сообщество не совсем оправданно причисляет и Россию – правопреемницу СССР, на протяжении многих десятилетий являвшегося одним из игроков на поле СМР.

Наша страна, к сожалению, не принимала активного участия в разработке новой ГПДР, в отличие, например, от ее ближайших партнеров по ЕАЭС – Беларуси и Казахстана, в результате чего Казахстан предпочел войти в «тройку» с КНР в рамках ОРГ – ЦУР и идти в целом в русле китайской дипломатии.

С трибун международных форумов официальные представители Российской Федерации выступают против «навязывания подходов, разработанных в рамках внеочередных форматов, в частности ОЭСР». Они раз за разом призывают «воздержаться от форсированного продвижения не пользующихся широкой поддержкой подходов, предполагающих, в частности, смещение акцента с проблематики финансирования развития на вопросы обеспечения мира и безопасности, защиты прав человека, верховенства права и др.», в том числе и в рамках 3-й Международной конференции по финансированию развития в Аддис-Аббебе¹². Вместе с тем, как показали уфимские саммиты БРИКС и ШОС, Россия не стала использовать свое председательство в данных организациях для мобилизации усилий в поддержку своей жесткой позиции в данном вопросе. В Уфимской декларации БРИКС, несколько страниц которой посвящены непосредственно проблемам СМР, о политизации и секьюритизации ГПДР после 2015 г. не сказано ни слова

¹² Выступление представителя Российской Федерации в ходе неофициальных консультаций в Генеральной Ассамблее ООН по проекту итогового документа третьей Международной конференции по финансированию развития. 28 января 2015 г. Режим доступа: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/1ds-gd-statement-Russia-Jan2015.pdf> (дата обращения: 20.07.2015).

Выступление заместителя министра иностранных дел Российской Федерации Г.М. Гатилова на сегменте высокого уровня основной сессии ЭКОСОС. 7 июля 2015 г. Режим доступа: <http://www.russiaun.ru/ru/news/gatilov070715> (дата обращения: 20.07.2015).

Так или иначе, России предстоит реализовывать ЦУР в том виде, в котором они будут утверждены, причем руководство страны понимает приоритетность данных задач, ставя их на первое место в числе приоритетов взаимодействия с ключевыми организациями, действующими в сфере СМР, например, ПРООН. Более того, отдельным государствам на постсоветском пространстве Российская Федерация неизбежно будет оказывать масштабную помощь, в том числе и в сферах миростроительства и государственностроительства, и с этой точки зрения продолжение исследовательской работы по заявленным в статье проблемам будет иметь большую практическую ценность.

Литература

- Бартенев В.И. (2011) Секьюритизация сферы содействия международному развитию: анализ политического дискурса // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. № 3. С. 37–50. Режим доступа: <http://ioj.hse.ru/2011--3/34811973.html> (дата обращения: 06.08.2015).
- Бартенев В.И. (2012) «Новый курс» оказания помощи «нестабильным государствам»: истоки, компоненты, перспективы // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. № 4. С. 113–143.
- Бартенев В.И. (2014) Влияние внутренних детерминант на распределение ресурсов внешней помощи в условиях бюджетной экономии: опыт США // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. № 1. С. 52–100.
- Глазунова Е.Н. (2013) Теоретические аспекты содействия международному развитию: историческая ретроспектива // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. № 2. С. 126–146.
- Глазунова Е.Н. (2014) Теоретические аспекты содействия международному развитию: современный дискурс // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. № 2. С. 3–33.
- Громько А.А. (2013) Глобализация и глобальное управление: возможности и риски // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. № 3. С. 3–26.
- Дегтерев Д.А. (2012) Содействие международному развитию как инструмент продвижения внешнеполитических и внешнеэкономических интересов // Вестник МГИМО-Университета. № 2. С. 47–58.
- Максимова А.В. (2015) Что ценим, то и оцениваем: оценка результативности содействия международному развитию // Вестник международных организаций. № 1. С. 56–79. Режим доступа: http://ioj.hse.ru/data/2015/04/09/1095012376/Страницы%20из%20Вестник_2015_01_10_03_c%20сод-3.pdf (дата обращения: 06.08.2015).
- Наумкин В.В. (2015) Глубоко разделенные общества Ближнего и Среднего Востока: конфликтность, насилие, внешнее вмешательство // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. № 1. С. 66–96.
- African Union (2014) Common African Position (CAP) on the Post-2015 Development Agenda. Heads of States Summit. Режим доступа: <http://www.acordinternational.org/silo/files/common-africa-position-on-post-2015.pdf> (дата обращения: 20.07.2015).
- Brinkman H.-J. (2013) Peace, Justice and Governance in The Post-2015 Development Framework // Journal of Peacebuilding & Development. Vol. 8. No. 3. P. 92–101.
- Brück T., De Groot O.J., Bozzoli C. (2011) How Many Bucks in a Bang: On the Estimation of the Economic costs of conflict // Handbook of the Economics of Peace and Security / M. Garfinkel, S. Skaperdas (eds). Oxford: Oxford University Press.
- Chandy L., Penciakova V., Ledlie N. (2013) The Final Countdown: Prospects for Ending Extreme Poverty by 2030. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Civil Society for Peacebuilding and Statebuilding (2015) Post 2015, Goal 16 and Lessons on Indicators. Режим доступа: <http://www.pbsbdialogue.org/documentupload/CSPPS%20statement%20post-2015%20>

- indicators%20and%20New%20Deal%20Lessons%20-%2025%20Feb%202015.pdf (дата обращения: 20.07.2015).
- Collier P., Elliot L., Hegre H., Hoeffler A., Reynal-Querol M., Sambanis N. (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier P. (2008) *The Bottom Billion*. Oxford: Oxford University Press.
- Cox J. (2014) Embedding Peace and Stability in the Post-2015 Development Agenda: A Civil Society View // *Journal of Peacebuilding & Development*. Vol. 9. No. 2. P. 97–103.
- Dominguez C. (2013) Including Security in the Post 2015 Development Goals. Germany Could Play an Active Role. P. 2. Режим доступа: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C39_do2.pdf (дата обращения: 20.07.2015).
- Dudley L. (1979) Foreign Aid and the Theory of Alliances // *The Review of Economics and Statistics*. No. 61. P. 564–571.
- Edwards M.S., Romero S. (2014) Governance and the Sustainable Development Goals: Changing the Game or More of the Same? // *SAIS Review of International Affairs*. Vol. 32. No. 2. P. 141–150.
- Fues T., Ye J. (eds) (2014) *United Nations Post-2015 Agenda for Global Development: Perspectives from China and Europe*. Bonn: German Development Institute.
- Galtung J. (1969) Violence, Peace, and Peace research // *Journal of Peace Research*. No. 6. P. 167–191.
- Institute of Economics and Peace (2014) Measuring Goal 16. Identifying Priority Indicators Based on Key Statistical and Normative Criteria. Режим доступа: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2011/09/UN-Post-2015-Short-Paper-WEB.pdf> (дата обращения: 20.07.2015).
- OECD (2014) *Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*. Paris: OECD.
- OECD (2015) *States of Fragility: Meeting Post-2015 Ambitions*. OECD: Paris.
- Ribeiro Pereira L. (2014) What's Peace Got To Do With It? Advocating Peace in the Post-2015 Sustainable Development Agenda. Режим доступа: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/10928.pdf> (дата обращения: 15.04.2015).
- Ribeiro Pereira L. (2015) Basic Guide to Peace in the Post-2015 development agenda. Режим доступа: http://www.gppac.net/documents/130492842/0/Background+paraer+Pros+and+cons+peace+objective+final_1.pdf/da826dca-0c86-4445-9659-eea51d6abc5 // (дата обращения: 20.07.2015).
- Saferworld (2014) *From the Sustainable Development Goals to the Post-2015 Development Agenda: Building a Consensus for Peace*. September. London. Режим доступа: <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/831-from-the-sustainable-development-goals-to-the-post-2015-development-agenda-building-a-consensus-for-peace> (дата обращения: 20.07.2015).
- Saferworld (2015) *Measuring Peace from 2015: An Indicator Framework at Work*. Briefing. March. Режим доступа: <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/891-measuring-peace-from-2015-an-indicator-framework-at-work> (дата обращения: 20.07.2015).
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (2015) *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 July. Режим доступа: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2015-07-30qr.pdf> (дата обращения: 10.08.2015).
- Tomlinson A. (2015) Peace and Post-2015 – Into The Home Stretch // *Journal of Peacebuilding & Development*. Vol. 10. No. 1. P. 97–103.
- UN (2000) Millennium Declaration. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (дата обращения: 20.07.2015).
- UN (2012a) Rio+20 International Conference on Sustainable Development Outcome Document. Режим доступа: http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf (дата обращения: 20.07.2015).
- UN (2012b) *Realizing the Future We Want for All*. Report to the Secretary General. UN System Task Team on the Post-2015 Development Agenda. Режим доступа: http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf (дата обращения: 20.07.2015).

UN (2012c) Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels. Режим доступа: <http://www.unrol.org/files/A-RES-67-1.pdf> (дата обращения: 20.07.2015).

UN (2013a) A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. Режим доступа: http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf (дата обращения: 20.07.2015).

UN (2013b) Special Event 25 September: Outcome Document. Режим доступа: www.un.org/millenniumgoals/pdf/Outcome%20documentMDG.pdf (дата обращения: 20.07.2015).

UN (2015a) The Zero Draft of the Outcome Document of the Third Financing for Development Conference to be held in Addis Ababa. 16 March. Режим доступа: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/03/1ds-zero-draft-outcome.pdf> (дата обращения: 20.07.2015)

UN (2015b) Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda. 16 July. Режим доступа: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.227/L.1&referer=http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/&Lang=E (дата обращения 20.07.2015).

UN (2015c) Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Outcome document of the United Nations Sustainable Development Summit 2015. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (дата обращения: 28.09.2015).

UNGA (2014a) Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals. 12 August. (A/68/970). Режим доступа: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=E (дата обращения: 20.07.2015).

UNGA (2014b) The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet. Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Sustainable Development Agenda. 4 December. Режим доступа: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://t.co/i3AhClfm1r&Lang=E (дата обращения: 20.07.2015).

UNGA – OWG (2014a) TST Issues Brief: Conflict Prevention, Post-conflict Peacebuilding and the Promotion of Durable Peace, Rule of Law and Governance. OWG – 8th session. 3–7 February. Режим доступа: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2639Issues%20Brief%20on%20Peace%20etc_FINAL_21_Nov.pdf (дата обращения: 20.07.2015).

UNGA- OWG (2014b) Focus Area document. 24 February. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3276focusareas.pdf> (дата обращения: 20.07.2015).

UNGA-OWG (2014c) Focus Area Document. 19 March. Режим доступа: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3402Focus%20areas_20140319.pdf (дата обращения: 20.07.2015).

UNGA – OWG (2014d) Eighth session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals. Statements and Presentations. 3–7 February. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/owg8.html> (дата обращения: 20.07.2015).

UNGA – OWG (2014e) Tenth Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals. Statements and Presentations. 31 March – 4 April. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/owg10.html> (дата обращения: 20.07.2015).

UNGA – OWG (2014f) Thirteenth Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals. Statements and Presentations. 14–18 July. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/owg13.html> (дата обращения: 20.07.2015).

UNGA – OWG (2014g) Points by the Russian Delegation on Proposed Goal 16 ‘Achieve Peaceful and Inclusive Societies, Rule of Law, Effective and Capable Institutions. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10494russia.pdf> (дата обращения: 20.07.2015)

Woollard C. (2013) Peace in the Post-2015 Development Goals // Journal of Peacebuilding & Development. Vol. 8. No. 1. P. 84–89.

World Bank (2011) World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. Washington D.C.: World Bank.

Inclusion of Peace, Security, and Governance Targets in the Global Sustainable Development Agenda to 2030: Decomposing Intergovernmental Negotiations¹³

V. Bartenev

Vladimir Bartenev – Associate Professor, Director of the Centre for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University; Russian Federation, 119991, Moscow, GSP-1, Leninskiye Gory, 1-52; E-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

Abstract

In 2015, the Millennium Development Goals (MDGs) will expire and a new global development agenda will be adopted with a deadline of 2030. One key innovation will be the inclusion of peace, security, rule of law and good governance targets in the new Sustainable Development Goals (SDGs). However, this very innovation has already proven to be a subject for lengthy and vigorous debates among the member states of the United Nations, and the prospects for a unanimous consensus over SDG 16 remain bleak. This article aims to unveil the substance of this debate not yet covered in Russian political science. The first section identifies the specificity of achieving the MDGs in fragile states and the key phases of work on integrating peace, security and governance in the global development agenda within Open Working Group on Sustainable Development Goals. The second section summarizes the arguments of both proponents and opponents of SDG 16 and examines the key issues in monitoring and financing peacebuilding and statebuilding efforts after 2015. The conclusion assesses the justifiability of alarmism expressed by the emerging powers, including the Russian Federation, regarding SDG 16 and emphasizes that the prospects for progress in ensuring positive peace and human security, especially in fragile and conflict-affected states, will depend not only on the clarity of targets and indicators or on successfully mobilizing financial resources for these goals, but on the balance of power between developed and developing countries and on domestic politics within donor countries.

Key words: international development cooperation, Sustainable Development Goals, Millennium Development Goals, peace, security, governance, peacebuilding, fragile states, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, BRICS

References

- African Union (2014) *Common African Position (CAP) on the Post-2015 Development Agenda. Heads of States Summit*. Available at: <http://www.acordinternational.org/silo/files/common-africa-position-on-post-2015.pdf> (accessed 20 July 2015).
- Bartenev V.I. (2011) Securitization of International Development Aid: Political Discourse Analysis. *International Organisations Research Journal*, no 3, pp. 37–50. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2011--3/34811973.html> (accessed 06 August 2015).
- Bartenev V.I. (2012) Novyj kurs okazanija pomoshchi nestabilnym gosudarstvam: istoki, komponenty, perspektivy [A New Deal for International Engagement in Fragile States: Origins, Components, Prospects]. *Moscow University Journal of World Politics*, vol. 4, no 4, pp. 113–143.
- Bartenev V.I. (2014) Vlijanie vnutrennikh determinant na raspredelenie resursov vneshnej pomoshchi v uslovijakh budzhetnoj ekonomii: opyt SShA [Impact of Domestic Determinants on Foreign Aid Allocation Amid Austerity: Case of the United States]. *Moscow University Journal of World Politics*, vol. 6, no1, pp. 52–110.

¹³ This research has been accomplished with a financial support from the Russian Science Foundation, project № 15-18-30066.

- Brinkman H.-J. (2013) Peace, Justice and Governance in The Post-2015 Development Framework. *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 8, no 3, pp. 92–101.
- Brück T., De Groot O.J., Bozzoli C. (2011) How Many Bucks in a Bang: On the Estimation of the Economic costs of conflict. *Handbook of the Economics of Peace and Security* / M. Garfinkel, S. Skaperdas (eds). Oxford: Oxford University Press.
- Chandy L., Penciakova V., Ledlie N. (2013) *The Final Countdown: Prospects for Ending Extreme Poverty by 2030*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Civil Society for Peacebuilding and Statebuilding (2015) *Post 2015, Goal 16 and Lessons on Indicators*. Available at: <http://www.pbsbdialogue.org/documentupload/CSPPS%20statement%20post-2015%20indicators%20and%20New%20Deal%20Lessons%20-%2025%20Feb%202015.pdf> (accessed 20 July 2015).
- Collier P. (2008) *The Bottom Billion*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier P., Elliot L., Hegre H., Hoeffler A., Reynal-Querol M. and Sambanis N. (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Cox J. (2014) Embedding Peace and Stability in the Post-2015 Development Agenda: A Civil Society View. *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 9, no 2, pp. 97–103.
- Degterev D.A. (2012) Sodeistvie mezhdunarodnomu razvitiyu kak instrument prodvizheniya vneshnepoliticheskikh i vneshneekonomicheskikh interesov [International Development Assistance as a Tool to Promote Foreign Policy and External Economic Interests]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no 2, pp. 47–58.
- Dominguez C. (2013) *Including Security in the Post 2015 Development Goals. Germany Could Play an Active Role*, p. 2. Available at: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C39_do.pdf (accessed 20 July 2015).
- Dudley L. (1979) Foreign Aid and the Theory of Alliances. *The Review of Economics and Statistics*, no 61, pp. 564–571.
- Edwards M.S., Romero S. (2014) Governance and the Sustainable Development Goals: Changing the Game or More of the Same? *SAIS Review of International Affairs*, vol. 32, no 2, pp. 141–150.
- Fues T., Ye J. (eds) (2014) *United Nations Post-2015 Agenda for Global Development: Perspectives from China and Europe*. Bonn: German Development Institute.
- Galtung J. (1969) Violence, Peace, and Peace research. *Journal of Peace Research*, no 6, pp. 167–191.
- Glazunova E.N. (2013) Teoreticheskie aspekty sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu: istoricheskaya retrospektiva [Theoretical Aspects of International Development Cooperation: Contemporary Discourse]. *Moscow University Journal of World Politics*, vol. 5, no 2, pp. 126–146.
- Glazunova E.N. (2014) Teoreticheskie aspekty sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu: sovremennyyi diskurs [Theoretical Aspects of International Development Cooperation: Contemporary Discourse]. *Moscow University Journal of World Politics*, vol. 6, no 2, pp. 3–33.
- Gromyko A.A. (2013) Globalizatsiya i global'noe upravlenie: vozmozhnosti i riski [Globalization and Global Governance: Opportunities and Risks]. *Moscow University Journal of World Politics*, vol. 5, no 3, pp. 3–26.
- Institute of Economics and Peace (2014) *Measuring Goal 16. Identifying Priority Indicators Based on Key Statistical and Normative Criteria*. Available at: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2011/09/UN-Post-2015-Short-Paper-WEB.pdf> (accessed 20 July 2015).
- Maksimova A.V. (2015) Measure What You Treasure: Evaluating the Effectiveness of Development Assistance. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 1, pp. 56–79. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2015-10-1/147908797.html> (accessed 06 August 2015).
- Naumkin V.V. (2015) Gluboko razdelennye obshchestva Blizhnego i Srednego Vostoka: konfliktnost', nasilie, vneshnee vmeshatel'stvo [Deeply Divided Societies in the Middle East: Conflict, Violence, and Foreign Intervention]. *Moscow University Journal of World Politics*, vol. 7, no 1, pp. 66–96.
- OECD (2014) *Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*. Paris: OECD.
- OECD (2015) *States of Fragility: Meeting Post-2015 Ambitions*. OECD: Paris.

Ribeiro Pereira L. (2014) *What's Peace Got To Do With It? Advocating Peace in the Post-2015 Sustainable Development Agenda*. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/10928.pdf> (accessed 15 April 2015).

Ribeiro Pereira L. (2015) *Basic Guide to Peace in the Post-2015 development agenda*. Available at: [//">http://www.gppac.net/documents/130492842/0/Background+papaer-+Pros+and+cons+peace+objective+final_1.pdf/da826dca-0c86-4445-9659-eea551d6abc5 //](http://www.gppac.net/documents/130492842/0/Background+papaer-+Pros+and+cons+peace+objective+final_1.pdf/da826dca-0c86-4445-9659-eea551d6abc5) (accessed 20 July 2015).

Saferworld (2014) *From the Sustainable Development Goals to the Post-2015 Development Agenda: Building a Consensus for Peace*. September. London. Available at: <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/831-from-the-sustainable-development-goals-to-the-post-2015-development-agenda-building-a-consensus-for-peace> (accessed 20 July 2015).

Saferworld (2015) *Measuring Peace from 2015: An Indicator Framework at Work*. Briefing. March. Available at: <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/891-measuring-peace-from-2015-an-indicator-framework-at-work> (accessed 20 July 2015).

Tomlinson A. (2015) Peace and Post-2015 – Into The Home Stretch. *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 10, no 1, pp. 97–103.

UN (2000) *Millennium Declaration*. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (accessed 20 July 2015).

UN (2012a) Rio+20 *International Conference on Sustainable Development Outcome Document*. Available at: http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf (accessed 20 July 2015).

UN (2012b) *Realizing the Future We Want for All*. Report to the Secretary General. UN System Task Team on the Post-2015 Development Agenda. Available at: http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf (accessed 20 July 2015).

UN (2012c) *Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*. Available at: <http://www.unrol.org/files/A-RES-67-1.pdf> (accessed 20 July 2015).

UN (2013a) *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. Available at: http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf (accessed 20 July 2015).

UN (2013b) *Special Event 25 September: Outcome Document*. Available at: www.un.org/millenniumgoals/pdf/Outcome%20documentMDG.pdf (accessed 20 July 2015).

UN (2015a) *The Zero Draft of the Outcome Document of the Third Financing for Development Conference to be held in Addis Ababa*. 16 March. Available at: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/03/1ds-zero-draft-outcome.pdf> (accessed 20 July 2015).

UN (2015b) *Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda*. 16 July. Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.227/L.1&referer=http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/&Lang=E (accessed 20 July 2015).

UN (2015c) *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Outcome document of the United Nations Sustainable Development Summit 2015. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (accessed 28 September 2015).

UNGA – OWG (2014a) *TST Issues Brief: Conflict Prevention, Post-conflict Peacebuilding and the Promotion of Durable Peace, Rule of Law and Governance*. OWG – 8th session. 3–7 February. Available at: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2639Issues%20Brief%20on%20Peace%20etc_FINAL_21_Nov.pdf (accessed 20 July 2015).

UNGA – OWG (2014d) *Eighth session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals*. Statements and Presentations. 3–7 February. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/owg8.html> (accessed 20 July 2015).

UNGA – OWG (2014e) *Tenth Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals*. Statements and Presentations. 31 March – 4 April. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/owg10.html> (accessed 20 July 2015).

UNGA – OWG (2014f) *Thirteenth Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals*. Statements and Presentations. 14–18 July. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/owg13.html> (accessed 20 July 2015).

UNGA – OWG (2014g) *Points by the Russian Delegation on Proposed Goal 16 ‘Achieve Peaceful and Inclusive Societies, Rule of Law, Effective and Capable Institutions*. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10494russia.pdf> (accessed 20 July 2015).

UNGA (2014a) *Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*. 12 August (A/68/970). Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=E (accessed 20 July 2015).

UNGA (2014b) *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*. Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Sustainable Development Agenda. 4 December. Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://t.co/i3AhClfm1r&Lang=E (accessed 20 July 2015).

UNGA – OWG (2014b) *Focus Area document*. 24 February. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3276focusareas.pdf> (accessed 20 July 2015).

UNGA – OWG (2014c) *Focus Area Document*. 19 March. Available at: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3402Focus%20areas_20140319.pdf (accessed 20 July 2015).

Woollard C. (2013) Peace in the Post-2015 Development Goals. *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 8, no 1, pp. 84–89.

World Bank (2011) *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington D.C.: World Bank.