

УДК 327.81

**МЕХАНИЗМЫ  
ОБОСНОВАНИЯ  
НОРВЕЖСКОЙ  
ПОЛИТИКИ СМР  
В КОНТЕКСТЕ  
СОВРЕМЕННЫХ  
МЕЖДУНАРОДНЫХ  
ПРОЦЕССОВ**

**М. А. Буланакова\***



*Изучаются основные инструменты норвежской политики СМР на современном этапе. Анализируются усиление финансовой политики, основные механизмы обоснования участия Норвегии в СМР, рассматриваются внешнеполитические задачи скандинавского государства, реализуемые в контексте помощи. Рассматривается ряд характерных черт норвежской политики развития, изучение которых представляется важным для понимания специфики современной практики международной помощи. Реализация политики развития по каналам билатеральной и мультилатеральной помощи представляется значимым механизмом продвижения экономических и политических интересов Норвегии и выступает в качестве значимого предмета исследования. Важным для анализа в рамках статьи представляется также вопрос эволюции целей и институтов политики СМР в международной практике. Особое внимание уделяется современному повороту политики СМР к вопросам эффективности международной помощи и развития социального вектора сотрудничества через привлечение НПО, частного бизнеса и инвестирования в социальные сферы. Важным пунктом анализа представляется позиция норвежского правительства по вопросам оказания гуманитарной помощи в условиях кризисов и вооруженных конфликтов. В контексте обозначенных проблем исследуются конкретные примеры норвежской политики СМР.*

---

\* Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 199178, Россия, Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., 57/43.

Поступила в редакцию 20.02.2016 г.

doi: 10.5922/2074-9848-2016-2-4

© Буланакова М. А., 2016

**Ключевые слова:** Политика Содействия международному развитию, донор, страна-реципиент, ОПР, НОРАД, «Нефть для развития»

С момента своего зарождения, после окончания Второй мировой войны, политика Содействия международному развитию (СМР) была направлена на формирование и продвижение основ либерального порядка в периферийных



регионах мира. Основ, приближавших развивающиеся государства к западным моделям политического управления и экономического развития. Политика СМР разрабатывалась в интересах экономических лидеров международной системы, а также в целях обеспечения их национальных интересов в области безопасности [1, с. 79]. В современных внешнеполитических стратегиях развитых государств политика СМР рассматривается как значимый инструмент продвижения интересов государств-доноров в слаборазвитых регионах мира, а также как значимый ресурс собственного развития доноров. В обращении к студентам Вирджинского университета в 2013 г. госсекретарь США Дж. Керри назвал политику СМР долгоиграющими «инвестициями в сильную Америку в свободном мире» [22, р. 41].

Традиционно политика СМР реализуется на основе предоставления кредитов, технической помощи, прямой финансовой поддержки бюджетов развивающихся государств с целью обеспечения экономического роста и утверждения на периферийном политическом пространстве демократических форм правления. Мотивация доноров в ходе реализации политики СМР определяется широким кругом задач. Как отмечают К. Нил и С. Маркова, «большинство таких мотивов можно отнести к одной из трех категорий: 1) ценности морального характера и связанные с развитием; 2) экономические и торговые интересы; 3) соображения национальной безопасности» [2, с. 66].

Политика СМР продолжительный период складывалась под влиянием колониальной истории стран-доноров, их геополитических интересов, а также под воздействием общей альтруистической логики международного сообщества [6, р. 1388]. На современном этапе, когда политика СМР становится внешнеполитическим инструментом быстро развивающихся государств, появляются и новые подходы в понимании самой помощи. Важным международным аспектом этого явления следует назвать формирование новых механизмов, продвигающих на глобальный уровень *не-западные* модели регулирования международных процессов [25, р. 1, 9]. Быстро растущие экономики, к которым прежде всего относят Китай, Индию, Бразилию, активно используют возможности политики СМР в мире.

Одновременно с этим принципы и критерии политики СМР, выработанные на протяжении более чем полувека деятельности Комитета по содействию развитию ОЭСР, отчасти не признаются, отчасти размываются такими «новыми донорами» в контексте их активной экономической экспансии в слаборазвитых регионах мира. Для традиционных доноров растущая конкуренция с *не-западными* игроками стала сигналом для модернизации инструментов политики СМР.

Существенным стимулом для модернизации практики содействия международному развитию послужили те изменения, которые были порождены существенным ростом макроэкономических показателей развивающихся стран. «В 2014 году показатели темпов роста развитых экономик колебались около 2%, а соответствующий показатель для

развивающихся экономик составил 4,8%. По данным Всемирного банка, эта тенденция сохраняется. В 2010 году, доля в мировом ВВП стран, не входящих в ОЭСР, впервые превысила показатели стран-членов ОЭСР» [26, р. 10].

Растущее влияние развивающихся экономик подталкивает традиционных доноров к новой повестке дня: внедрение во внешнеполитическую практику развитых государств международных критериев эффективности помощи; расширение круга участников процесса Официальной политики развития (ОПР) посредством активного привлечения гражданского общества, неправительственных организаций, частного бизнеса; более широкое развитие программ сотрудничества гуманитарного цикла — увеличение финансирования образовательной политики, политики здравоохранения, в целом — развития человеческого потенциала; усиление вектора ОПР посредством развития мультilaterальной составляющей содействия международному развитию и др.

Более осязаемую роль в развитии беднейших государств начинают играть прямые иностранные инвестиции (ПИИ) и частный капитал. Развитие и экономический рост представляется для реципиентов помощи ведущей задачей, а важным стимулом развития выступают взаимосвязанные процессы экономической интеграции, международной торговли, внешних инвестиций в экономику слабых стран. В XXI в. СМР больше не является единственным источником роста для большинства стран-реципиентов. Наблюдается сокращение относительного значения политики СМР в регулировании международных процессов. Если в 1990 г. 63% всех вложений в развивающиеся страны шло по каналам ОПР, то в 2013 г. эта цифра составила лишь 21% от общей суммы помощи.

В то же время политика СМР интерпретируется в качестве одного из значимых финансовых потоков наряду с торговлей, внешними и внутренними инвестициями, международной системой кредитования и др. Нельзя утверждать, что реципиенты помощи способны развиваться без той поддержки, которую они получают по всем направлениям СМР.

Среди последовательных сторонников усиления политики СМР выступает Норвегия. Являясь «классическим донором» и членом Комитета содействия развитию ОЭСР, это скандинавское государство выступает активным проводником идеи реформирования сложившейся модели политики СМР.

Настоящее исследование посвящено вопросам обоснования и мотивации политики СМР в контексте внешнеполитической деятельности Норвегии. Цель работы — изучение основных векторов современной деятельности скандинавского государства в области содействия международному развитию, а также тому, как посредством данной политики Норвегия продвигает свой опыт развития и участвует в реформировании механизмов СМР.

Показатели участия государства в глобальной СМР столь существенны, что Норвегию называют одним из наиболее эффективных участников международного сотрудничества по линии взаимодействия



развитых экономик и государств третьего мира. Объем донорской помощи Норвегии за последние годы был равен примерно 0,93 % ежегодного валового национального дохода Норвегии.

Бюджет норвежской политики развития на 2016 г. считается рекордным и утвержден в размере 33,6 млрд норвежских крон, что составляет 1 % планируемого валового национального дохода за 2016 г. По сравнению с 2015 г. объем финансирования возрастает на 575 млн крон. Норвегия является одной из трех стран-членов ОЭСР, которая реализует столь высокий показатель финансирования СМР наряду со Швецией и Люксембургом [8].

Высокие объемы финансирования политики развития, которую Норвегия осуществляет в странах Африки, Азии, Латинской Америки, требуют обоснования и легитимного обеспечения в контексте внешней политики Норвегии. За последние годы правительство Эрны Сульберг (*Erna Solberg*) разработало и предложило на обсуждение парламента принципиальные документы, определяющие стратегические задачи и направления норвежской политики СМР. Среди таких документов следует назвать: Белые книги «Образование для развития (2013—2014)» [7]; «Возможности для всех: Права человека во внешней политике Норвегии и сотрудничестве развития (2014—2015)» [21]; «Работая вместе: частный сектор развития в контексте норвежского содействия развитию (2014—2015)» [26]. Они получили стратегическое звучание и послужили основанием для оценки, переосмысления и развития политических стратегий участия Норвегии в современных процессах развития и помощи отсталым государствам и регионам. Пересмотр стратегии норвежской СМР отчасти поспособствовал увеличению бюджета внешней политики Норвегии в целом и политики СМР в особенности.

Официальное обоснование растущих объемов финансирования политики развития содержит несколько базовых аргументов. Во-первых, это особая роль политики СМР в контексте внешней политики Норвегии в целом. Стремление оставаться конкурентоспособным игроком в системных международных процессах на волне глобализации подталкивает это скандинавское государство к активному использованию в репертуаре своей внешнеполитической деятельности традиционных инструментов западной политики, таких как обеспечение национальной безопасности в контексте североатлантической системы отношений; поддержание единства западных ценностей и европейской идентичности в деятельности международных организаций; укрепление политики содействия международному развитию посредством увеличения бюджета, реформирования инструментов СМР, сближения потенциалов билатеральной помощи и глобальных стратегий развития.

Во-вторых, при выявлении мотивации норвежской политики развития специалисты нередко упоминают фактор «гуманитарного интернационализма» [3, с. 144], что означает высокую моральную ответственность, которую берет на себя Норвегия как развитое государство перед менее развитыми странами в сфере оказания помощи развитию. Фактор

«гуманитарного интернационализма» понимается как одна из самых характерных черт норвежской политики СМР и демонстрирует исключительный приоритет социальных задач развития во внешней политике Норвегии.

Позиция Норвегии по вопросам международного развития и ее активная политика СМР также определяется задачами по координации взаимодействия со скандинавскими странами в области внешней политики, как в рамках Северной Европы, так и в европейском регионе в целом. Это третий, не менее значимый, мотив активного финансирования норвежской политики СМР. Более того, Норвегия участвует в разнообразных партнерствах европейских государств по вопросам усиления и координации политики развития, тем самым получая дополнительный стимул в продвижении собственных интересов в области содействия развитию. К числу таких устойчивых групп следует отнести Нордик плюс (*Nordic Plus*) — группу северных стран, которые заявляют об общих подходах и видении сотрудничества в области развития. Также следует отметить Партнерство по активизации развития (*The EnDev partnership*) в составе шести европейских стран, координирующее взаимодействие с энергетическими компаниями стран-реципиентов; Ассоциацию европейских финансовых институтов развития (*Association of European Development Finance Institutions*), включающую 15 финансовых институтов, поддерживающих частный сектор в развивающихся странах [12, p. 16—18].

Институциональная структура политики СМР в Норвегии на современном этапе также претерпевает существенные преобразования и представляется гибкой, способной отвечать на современные вызовы. Реализация политики содействия развитию координируется Министерством иностранных дел Норвегии. Министерство ответственно за принятие стратегических решений по вопросам сотрудничества Норвегии в области развития. Внешнеполитическая деятельность Норвегии и политика развития тесным образом взаимосвязаны и представляют собой единую политическую сферу.

В Министерстве иностранных дел за реализацию политики развития отвечает министр иностранных дел. До прихода к власти кабинета Эрны Сульберг в октябре 2013 г. в Министерстве иностранных дел существовала также должность министра по международному развитию, а значительный объем Официальной помощи развитию (ОПР) — до 70% — контролировался этим министром [19, p. 57].

Реализуется политика развития МИДом Норвегии при поддержке трех основных структур/агентств: НОРАД/*NORAD*, Норвежский корпус мира (*FK Norway*), НОРФОНД/*Norfund*. Они полностью финансируются государством и являются проводниками государственных интересов в области развития.

Ведущей структурой и партнером МИДа выступает НОРАД/*NORAD* — Норвежское агентство по реализации политики сотрудничества в целях развития. Основано агентство было в 1962 г., общее число сотрудников на 2015 г. составило 230 человек. Значение деятельности



НОРАД в реализации политики развития нельзя переоценить, 17% от объема норвежской помощи в 2014 г. было реализовано через НОРАД, при этом общий объем составил 31,7 млрд норвежских крон [15].

Важным компонентом деятельности НОРАД выступает взаимодействие с Министерством иностранных дел по вопросам экспертизы результатов и возможных вариантов сотрудничества в рамках политики СМР. По словам Евы Маргарет Бретолм, главы Департамента по связям (НОРАД), «Основными целями НОРАД на текущий момент является контроль за расходами в области политики развития и мониторинг эффективности политики. НОРАД делает немало для проведения анализа политики развития, обеспечивает независимую оценку проектов, финансируемых из бюджета...»<sup>1</sup>.

Агентство выполняет также своеобразную интегрирующую роль в реализации норвежской политики развития. НОРАД координирует деятельность различных министерств в вопросах реализации политики развития. Одним из значимых направлений деятельности НОРАД стала реализация проекта Норвежская международная инициатива в области климата и сохранения лесов (*Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI)*). В ходе реализации этого проекта НОРАД напрямую подотчетен Министерству по климату и экологической политике.

Одновременно НОРАД реализует несколько проектов, в рамках которых раскрываются основные направления норвежской политики СМР: постконфликтное урегулирование и социальное развитие, начальное и среднее образование, высшее образование и исследовательская деятельность, права человека и гендерное равенство, эффективное управление и борьба с коррупцией, нефть и развитие, энергетика, поддержка гражданского общества и др.

Наряду со специальными задачами, которые решает НОРАД в рамках отдельных тематических программ, агентство реализует задачи координации интересов норвежского государства и общества: разъясняя легитимность и целесообразность норвежской политики, пропагандируя высокое моральное значение СМР для политического имиджа страны, поддерживая целостность восприятия задач внутренней и внешней политики Норвегии, тесную взаимосвязь целей СМР с целями внутреннего развития Норвегии.

География норвежской помощи довольно широка, приоритетным направлением остается Африка южнее Сахары, государства Ближнего Востока, Юго-Восточная Азия, значительно меньше Норвегия участвует в развитии Латинской Америки. При этом среди десяти лидирующих получателей помощи Норвегии большинство составляют африканские государства: Танзания, Южный Судан, Мозамбик, Уганда, Сомали, Замбия, Малави. Сюда же входят азиатские страны — Афганистан (1 место среди реципиентов в рамках билатеральной помощи на 2014 г. — 757,8 млн норвежских крон), Пакистан, а также структуры, поддерживающие Палестинскую автономию (2 место — 740 млн крон) [15].

<sup>1</sup> Eva Margareth Bratholm, Leader of Department for Communication. Интервью от 30.09.2015 (г. Осло, НОРАД).

В соответствии со списком приоритетных и долгосрочных партнеров Норвегии 12 стран относятся к категории «с крайне низким уровнем развития», 3 страны классифицируются как «государства с уровнем развития выше крайне низкого»<sup>2</sup>. Так, более половины билатеральной помощи (59%) уже в 2011 г. направлено в страны с низким и крайне низким уровнем развития [19, p. 49—50].

Реализуя активное билатеральное сотрудничество по линии СМР, Норвегия стремится усилить мультилатеральный компонент официальной помощи развитию. В 2011 г. отчисления Норвегии в мультилатеральные организации на реализацию политики развития составили 25% от общей суммы финансирования политики развития. Норвегия перечисляет средства в структуры ООН, ВБ, региональные банки развития. В 2012 г. Норвегия стала крупнейшим донором в Программе развития ООН [19, p. 54—55].

В 2012 г. в Белой книге внешней политики Норвегии было отведено существенное внимание проблеме институционального взаимодействия с ООН по вопросам реализации политики развития. Документ «Норвегия и ООН» зафиксировал направленность деятельности Норвегии по совершенствованию политики развития в области стратегического и практического взаимодействия с мультилатеральными институтами по вопросам СМР [19, p. 37]. «Нормативные функции ООН означают, что эта организация играет ключевую роль в поддержании и укреплении международного правового порядка, который, в свою очередь, является основанием для укрепления мира и позиций человека в мире. ООН выступает важной политической площадкой для Норвегии, и те представления, которые организация формирует, являются основой для национальной и международной политики. ООН — важный партнер Норвегии в области развития, государственного строительства и управления...» [21].

Поддержка мультилатерального вектора политики развития представляется важным компонентом реформирования норвежской политики СМР в соответствии с задачами формирования новой повестки международного развития на период после 2015 г. В качестве приоритетных задач по реализации СМР в рамках мультилатеральных международных структур Норвегия рассматривает продвижение Целей развития тысячелетия и соблюдение решений РИО+20.

В обширном списке направлений деятельности государства по достижению этих задач прежде всего выделяются вопросы социального развития, такие как гендерное равенство и обеспечение прав женщин; глобальное здоровье (включая репродуктивное здоровье женщин, здоровье детей, защиту инвалидов); всеобщее образование (в том числе всеобщее начальное образование, развитие образовательных технологий) и др. [20, p. 93].

---

<sup>2</sup> Группа долгосрочных партнеров Норвегии включает 15 государств: Афганистан, Восточный Тимор, Эфиопию, Либерию, Малави, Мозамбик, Судан, Южный Судан, Шри-Ланку, Уганду, Замбию, Танзанию, Пакистан, Непал, территории Палестины.



Очевидно, что рост финансирования социальных секторов на современном этапе представляется закономерной тенденцией эволюции политики СМР в мире. Ведущие доноры осознают насколько долгоиграющим и злободневным стало для развивающихся стран решение проблем, связанных с реализацией эффективной социальной политики. «В реальном выражении помощь социальным секторам (образование, здравоохранение, водоснабжение и санитария) в среднем увеличилась с 2 млрд долларов в год в 1960-х до 50 млрд в 2000-х...» [4, р. 1352, 1362]. При этом, по данным ОЭСР, показатели помощи в области здравоохранения увеличились в 5 раз за период с 1990 по 2011 г., помощь же в области образования увеличилась в реальном выражении на 360 процентов с 1995 по 2010 г., а помощь на нужды базового образования возросла на 630 процентов [10, р. 1423]. Поворот в сторону неприоритетной ранее социальной сферы для многих участников СМР на сегодня представляется генеральной линией.

Особым компонентом норвежской внешней политики в области СМР выступает образовательная политика как часть глобальной повестки и важный пункт Целей развития тысячелетия. Именно это направление рассматривается Норвегией как один из приоритетных инструментов влияния в мире и определяет специфику нового этапа норвежской политики СМР.

В отчетах ОЭСР за 2012 г. отмечается высокий уровень участия Норвегии в оказании билатеральной помощи странам-реципиентам в сфере образования. По данной статистике в сфере поддержки образовательного развития в мире лидирует Германия, на которую приходится 21 % всего финансирования образовательной помощи в мире, Япония — на четвертой позиции (10 %), США — пятые с 7 %, следом идет Норвегия — 3,2 % от всей международной помощи в области образования. При этом общие показатели норвежской помощи в области здравоохранения и образования составляют 20 % от всего объема норвежской помощи международному развитию [14, р. 21].

Норвегия выступает как последовательный проводник Целей развития тысячелетия в области образования. Активное участие Норвегии в решении задач всеобщего начального, среднего и профессионального, а также высшего образования было отмечено на Глобальном саммите в Осло «Образование в целях развития», который состоялся в июле 2015 г. В рамках Саммита норвежский министр иностранных дел Бёрге Бренде (*Børge Brende*) подписал соглашение с представителем ЮНИСЕФ Энтони Лейком о дополнительном финансировании (в размере 1,3 млрд норвежских крон) образовательных программ организации на 2015—2016 гг. В течение последних лет Норвегия является крупнейшим партнером ЮНИСЕФ в области образовательной политики по всему миру [17].

Скандинавское государство активно реализует задачи, связанные с обеспечением условий равного доступа к начальному образованию всех детей школьного возраста, установлением равенства девочек и мальчиков при получении образования, созданием условий для равного доступа для детей-инвалидов, а также развития качественного образования



всех ступеней и т. д. Министр иностранных дел Бёрге Бренде, анализируя значимость развития образования во всем мире, отмечал, что «это сложнейшая задача для глобального сообщества. Правительство же отдает исключительный приоритет вопросам образования при формировании бюджета политики содействия международному развитию» [9].

Саммит «Образование в целях развития» стал очевидным доказательством укрепления роли и интересов Норвегии в вопросах образовательной политики в контексте СМР. Ведущей задачей Саммита стало «создание совместной платформы на основе согласованных принципов и выработка конкретных рекомендаций относительно того, как образование в условиях текущих кризисов и конфликтов может быть поддержано наиболее эффективным образом» [23].

Сотрудничество в области глобального образования представляется для Норвегии существенным инструментом укрепления своих позиций по стратегическим вопросам международного сотрудничества с развивающимися странами. Одновременно Норвегия, как и другие страны-доноры, ищет новые ресурсы для развития этого сотрудничества, прежде всего посредством привлечения, наряду с государством, широкого круга участников, в первую очередь представителей бизнеса или частного сектора.

Важным звеном общих метаморфоз норвежской политики СМР в десятые годы XXI в. можно назвать стремление правительства выявить конкурентные преимущества страны в вопросах развития с привлечением возможностей частного бизнеса. В условиях, когда более ошутимую роль в развитии беднейших государств начинают играть прямые иностранные инвестиции и частный капитал, а не традиционный государственный механизм монетарных вливаний, «поддержка частного сектора политики развития представляется важным компонентом норвежской ОПР. В 2014 году Норвегия выделила 3,6 млрд крон на поддержку наиболее релевантных и значимых сфер активности частного сектора в контексте политики развития» [26, p. 8].

Высокий интерес к возможностям частного бизнеса в контексте политики развития связан с высокой проникающей способностью частных компаний на рынки развивающихся государств. По данным Всемирного банка, девять из десяти рабочих мест в странах третьего мира создаются в частном секторе. Норвежские компании за рубежом уже создали 250 тыс. рабочих мест, и их количество все растет. Как отмечал норвежский министр по Европейскому экономическому пространству и сотрудничеству с ЕС Видар Хельгесен (*Vidar Helgesen*)<sup>3</sup>, «норвежское правительство расценивает бизнес в качестве ключевого партнера в реализации политики развития на современном этапе» [11].

Посредством укрепления частного сегмента политики развития норвежское правительство выявляет определенный круг партнеров и конкретные секторы сотрудничества. Естественным ареалом для уча-

---

<sup>3</sup> С 16.11.2015 г. Видар Хельгесен является министром климата и окружающей среды, министром по ЕЭП и сотрудничеству с ЕС стала Элизабет Аспакер.



ствия частного бизнеса в реализации политики развития видятся страны, традиционно выступающие партнерами Норвегии в рамках политики развития — Эфиопия, Малави, Мозамбик, Танзания и др. Одновременно с этим Норвегия стремится сфокусировать свою политику помощи на конкретных реципиентах, в частности государствах Западной Африки. Более того, важнейшим пожеланием правительства стало сокращение общего числа реципиентов норвежской помощи до 85 стран-партнеров [26, р. 14].

Однако сокращение численности реципиентов норвежской помощи предполагает также становление нового подхода в реализации политики развития, а именно продвижение «частного вектора» политики развития посредством оптимизации регионального уровня взаимодействия государств, в ходе поддержки развития региональной инфраструктуры, межгосударственных институтов торговли и т. д. Приоритетными сферами деятельности частного сектора в рамках политики сотрудничества рассматриваются сферы энергетики, информационно-коммуникационных технологий, сельское хозяйство, рыбные и морские ресурсы [26, р. 17—19].

Для Норвегии усиление частного вектора политики развития, несомненно, важно, поскольку расширение влияния частного бизнеса и укрепление норвежских производителей и инвесторов на рынках развивающихся государств представляется одним из перспективных источников роста норвежской *несырьевой* экономики. Дополнительно к этому стоит отметить, что возрастание схемы государственно-частного партнерства в проектах по развитию инфраструктуры и сферы услуг открывает для норвежского правительства дополнительные ресурсы координации интересов частных и государственных игроков экономической политики [26, р. 15—16].

Сотрудничество с норвежским бизнесом для правительства представляется особо значимым, поскольку государство, инвестируя в становление частного сектора развивающихся стран, приобретает в лице норвежского бизнеса устойчивого и надежного партнера, как в области продвижения норвежских интересов в развивающихся странах на локальном уровне, так и в вопросах контроля за эффективной реализацией норвежских инвестиций. Именно в тех странах, где Норвегия осуществляет наиболее активную инвестиционную политику, выстраивается государственно-частное партнерство в рамках проектов содействия развитию.

Такое понимание роли частного бизнеса в активизации и усилении политики развития требует существенного пересмотра всей схемы финансирования процесса помощи. В связи с этим в ближайшие годы будет усилена позиция Норвежского инвестиционного фонда для развивающихся стран (*Norwegian Investment Fund for Developing Countries*), который выступает в качестве ключевого канала для поддержки частного сектора политики развития. Схема финансируемая, основанная на распределении грантов по заявкам, будет вытесняться конкурсной схемой, стимулирующей частный бизнес [26, р. 21—22].

Приоритеты норвежской внешней политики в области развития прослеживаются также и в тематических проектных инициативах, многие из которых глобальны по своей природе. Своеобразной норвежской «нишей» в международной политике СМР и преимуществом Норвегии в качестве донора прежде всего называют программы, которые страна реализует в рамках официальной помощи развитию: «Нефть для развития», «Налоги для развития» и «Энергия + инициативы». В ежегодном докладе NORAD по реализации программы «Нефть для развития» за 2014 г. эта программа определена в качестве передовой модели сотрудничества в рамках норвежской политики содействия развитию [13, p. 4].

Основным содержанием программы «Нефть для развития» представляется распространение норвежского опыта регулирования добывающей отрасли, ставится цель показать определенные подходы к организации и регулированию отрасли, а также сформировать совместно со странами-участницами программы начальную систему координат в построении национальных моделей регулирования добывающих отраслей. Цель настоящей программы — создать безопасное пространство развития и потребления ресурсов для будущих поколений посредством внедрения всеобщих принципов эффективного управления, таких как прозрачность, отчетность и антикоррупционные действия.

В рамках Программы широкою возможность в развитии механизмов общественного контроля и транспарентности политики распределения доходов добывающей промышленности получают неправительственные организации. В 2014 г. 30 млн норвежских крон было направлено в рамках Программы на поддержку деятельности шести норвежских и четырех международных НПО, таких как Друзья земли Норвегии (*Friends of the Earth Norway*), Помощь норвежского народа (*Norwegian People's Aid*), Помощь норвежской церкви (*Norwegian Church Aid*) и др. [13, p. 4].

Привлекая НПО и МНПО к участию в Программе, Норвегия придает этой политике широкое социальное звучание, как с точки зрения широты участия и многообразия акторов процесса, так и в сфере преобразований социальной политики стран-реципиентов. Реализация программы приводит к более широким преобразованиям в странах-реципиентах, нежели простое усовершенствование отрасли, поскольку «эффективное функционирование управленческих структур в добывающем секторе невозможно без поддержки более весомых преобразований в системе государственного управления и в обществе в целом» [24].

Таким образом, особенностью этой Программы стало сочетание двух значимых векторов политики развития: так называемого развития с большой буквы *D* и развития с малой *d*. В рамках концепции *D* политика развития понимается в качестве проектной и целенаправленной деятельности, задачами которой не являются фундаментальные изменения социальных институтов; напротив, в рамках концепции *d* развитие рассматривается как перманентный процесс, ведущий к существенным преобразованиям социальных отношений, экономики и политики [5, p. 8].



В рамках программы «Нефть для развития» норвежское правительство сочетает широкие социальные возможности НПО (*d*) и государственные интересы Норвегии в процессе сотрудничества по вопросам развития (*D*).

Со стороны норвежского правительства Программа реализуется сразу четырьмя министерствами — Министерством иностранных дел, финансов, экологии, нефтяной промышленности и энергетики, что отражает наличие в норвежской практике ОПР комплексного ответственного подхода к реализации международной помощи. Программа была запущена в 2005 г. К 2011 г. в программе «Нефть для развития» со стороны реципиентов участвовало уже 22 государства, из них 11 нестабильных по классификации ОЭСР [18, p. 124—128].

Активно участвуют развивающиеся страны, богатые природными ресурсами. Четырнадцать государств из Африки — Гана, Уганда, Судан, Южный Судан, Танзания, Мозамбик, Ангола и другие — выступают ведущими партнерами Норвегии в рамках программы. За период с 2006 по 2014 г. финансирование программы возросло практически в четыре раза с 60 до 242 млн норвежских крон [20, p. 34].

В рамках Программы Норвегия осуществляет сотрудничество с международными институтами: ВБ, МВФ, Международной инициативой прозрачности в добывающих отраслях (*Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*), Глобальным партнерством по сокращению промышленного сжигания природного газа (*Global Gas Flaring Reduction Partnership (GGFR)*), Африканским центром по экономической трансформации и др. Программа также предполагает сотрудничество по вопросам экологии, например, Норвегия тесно взаимодействует с Международной ассоциацией оценки воздействий на окружающую среду (*The International Association for Impact Assessment*).

По случаю празднования десятилетия Программы в октябре 2015 г. статс-секретарь Министерства иностранных дел Тоне Скуген (*Tone Skogen*) отмечал, что международное сотрудничество Норвегии в рамках этой Программы представляется одним из наиболее выигрышных партнерств в контексте политики развития [24].

Результативность подобных программ для доноров во многом зависит от стабильности политического и военного развития страны-реципиента, общего уровня образованности населения и многих других социально-экономических характеристик государств. Все эти факторы послужили существенным основанием для увеличения финансирования политики развития в 2016 г. Министр иностранных дел Бёрге Бренде, комментируя позицию правительства по вопросу существенного увеличения объемов финансирования помощи, сделал акцент на задачах Норвегии в урегулировании современных конфликтов, прежде всего сирийского и украинского. «Норвежские инвестиции в образование, здравоохранение и создание рабочих мест играют определенную роль в стабилизации стран, где центральное правительство не в состоянии удовлетворить базовые потребности человека» [8]. По отношению к событиям в Сирии с 2011 г. Норвегия выступает в качестве крупнейше-

го гуманитарного донора. На 2016 г. норвежское правительство планирует выделить 1,5 млрд крон на реализацию помощи населению Сирии и соседних с ней стран, включая Ирак. Более того, по заявлению Бёрге Бренде, Норвегия готова еще больше увеличить эти показатели. Гуманитарная составляющая норвежской помощи возрастает, существенная часть помощи будет направлена на финансирование проектов Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Всемирной продовольственной программы.

Обосновывая увеличение расходов на реализацию политики развития и гуманитарной помощи, норвежское правительство особо подчеркивает ответственность Норвегии за поддержание мирных условий развития в кризисных регионах и обеспечение условий по соблюдению прав человека. При этом со стороны Норвегии обеспечение прав человека властями страны-реципиента представляется необходимым условием для реализации донорской помощи [21, р. 17]. Особый акцент на соблюдение прав человека делается Норвегией при оказании помощи «нестабильным государствам со слабыми политическими режимами, не способными удерживать контроль над своей территорией» [8].

Очевидным показателем легитимности участия Норвегии в развитии страны-реципиента выступает взаимосвязь политики СМР с обеспечением прав человека. Политика в области прав человека представляется как усилия Норвегии в гражданском секторе по созданию неправительственных институтов и организаций граждан; просветительская деятельность в области соблюдения и обеспечения прав человека; финансирование правозащитных проектов в отношении меньшинств, проектов по продвижению гендерного равенства и т. д. Наряду с позитивным инструментарием Норвегия использует и негативные механизмы влияния на власти стран-реципиентов, такие как открытая критика, осуждение в международном контексте, ограничение или приостановка финансирования, санкции [21].

Таким образом, в контексте политики СМР реализуется идея международной легитимности участия донора в развитии страны-реципиента на основе реализации исключительного приоритета прав человека в международных отношениях, что, без сомнения, может служить показателем внешнеполитических целей стран-доноров, а именно через правовой универсализм получить дополнительные ресурсы контроля в странах-получателях помощи.

Определяя основные итоги данного исследования, отметим, что увеличение объема норвежской помощи, а также существенная специализация сфер норвежской политики СМР представляется определенным движением правительства Норвегии в сторону повышения роли государства в глобальных и региональных процессах. Увеличивая бюджет собственной политики СМР, Норвегия стремится принимать активное участие в процессах урегулирования кризисных международных ситуаций, ищет дополнительные ресурсы для продвижения интересов норвежского бизнеса в сотрудничестве с развивающимися странами.



В целях повышения эффективности политики развития Норвегия активно продвигает свой опыт работы в конкретных отраслях, посредством реализации устойчивых и эффективных программ развития, таких как «Нефть для развития» и др. На современном этапе программы норвежского правительства в области СМР приобретают широкой социальный резонанс в странах-реципиентах, прежде всего за счет расширения круга участников помощи и интеграции неправительственных институтов в процессы СМР.

Эта политика открывает для Норвегии возможности участия в новом витке экономического роста, подчеркивает западную идентичность страны посредством практики универсализма прав человека и активного финансирования мультilaterальных структур по линии СМР, закрепляет присутствие на рынках, в инфраструктурных процессах развивающихся государств.

Это важно, поскольку Норвегия исторически не имела опыта политического и экономического влияния на удаленные территории, не была ни империей, ни лидером политического или экономического толка. Политика содействия международному развитию — незаменимый инструмент для скандинавского государства в вопросах обретения широкой географии участия в развитии стран-реципиентов.

Норвегия расширяет свою идентичность как суверенный актор, как *petrostate*, одновременно стремится войти в зону *несырьевой* экономики, экспортируя технологии, модели управления, социальные стандарты, знания, образовательные и исследовательские практики. Для Норвегии это существенный шанс укрепить свои позиции в современных международных процессах.

#### Список литературы

1. *Бартнев В.* Связка «безопасность — развитие» в современных западных исследованиях // *Международные процессы.* 2015. №3, т. 13. С. 78—97.
2. *Нил К., Маркова С.* Аналитический обзор по информационно-коммуникационной стратегии для российской программы содействия международному развитию: анализ опыта стран-доноров // *Вестник международных организаций.* 2011. №2(33). С. 65—94.
3. *Содействие международному развитию* : курс лекций / под ред. В. И. Бартенева и Е. Н. Глазуновой. М., 2012.
4. *Addison T., Niño-Zarazúa M., Finn Tarp.* AID, social policy and development // *Journal of International Development.* 2015. №27. P. 1351—1365.
5. *Banks N., Hulme D.* The role of NGOs and civil society in Development and poverty reduction. BWPI Working Paper, 171. URL: <http://www.g20civil.com/upload/iblock/9b1/rolengo.pdf> (дата обращения: 15.01.2016).
6. *Chiripanhura B., Niño-Zarazúa M.* Aid, political business cycles and growth in Africa // *Journal of International Development.* 2015. №27. P. 1387—1421.
7. *Education for Development.* Meld. St. 25 (2013—2014). Report to the Storting. (White Paper). URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-25-2013-2014/id762554/?ch=1&q=> (дата обращения: 20.12.2015).



8. *Historic* increase in humanitarian aid. Press release: 2015—10—07. URL: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/increase-humanitarian-sid/id2455931/> (дата обращения: 29.10.2015).

9. *Increase* of half a billion kroner for global education. Press release. 2015-10-07. URL: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/global-education/id2456446/> (дата обращения: 29.10.2015).

10. *Leiderer S.* Donor coordination for effective government policies? // Journal of International Development. 2015. №27. P. 1422—1445.

11. *Minister* Vidar Helgesen's introductory speech at the seminar «Jobs for the Poor: The Role of Private Sector Development» at the Christian Michelsen Institute. URL: [https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/speech\\_cmi/id2415355/](https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/speech_cmi/id2415355/) (дата обращения: 29.10.2015).

12. *Latek M.* The challenge of coordinating EU development policies. Fragmentation, a disaster? // European Parliament Research Service. 2015. P. 28.

13. *NORAD* (2014), The Oil for Development Programme. Annual report. 2014. URL: <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner-2015-/oil-for-development-annual-report-2015.pdf> (дата обращения: 16.12.2015).

14. *NORAD* (2013), Health and Education. Results report. 2013. P. 122.

15. *NORAD* : [Official Web-site]. URL: <https://www.norad.no/> (дата обращения: 29.10.2015).

16. *Norway* and the United Nations: Common Future, Common Solutions, Meld. St. 33 (2011—2012) Report to the Storting. (White Paper), September 2012, MFA, Oslo. URL: <https://www.regjeringen.no> (дата обращения: 16.12.2015).

17. *Norway* increases support for UNICEF's education efforts. Press release. 2015-07-06. URL: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norway-increases-support-or-unicefs-education-efforts/id2426675/> (дата обращения: 29.10.2015).

18. *OECD* (2012), Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2012-en> (дата обращения: 02.11.2015).

19. *OECD* (2013), Development Co-operation. Peer Review. The Development Assistance Committee: Enabling effective development. Norway 2013. URL: [http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Norway\\_FINAL\\_2013.pdf](http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Norway_FINAL_2013.pdf) (дата обращения: 02.11.2015).

20. *OECD* (2014), Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210325-en> (дата обращения: 15.11.2015).

21. *Opportunities* for All: Human Rights in Norway's Foreign Policy and Development Cooperation. Meld. St. 10 (2014—2015) Report to the Storting (white paper). URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-10-2014-2015/id2345623/> (дата обращения: 20.01.2016).

22. *Patrick W.* Quirk. Calibrating U. S. and European Development Aid for the Reshaping World Order // Liberal Order in a Post-Western World. The Transatlantic Academy. 2014.

23. *The Prime* Minister's Opening Speech at the Oslo Summit of Education for Development. URL: <https://www.regjeringen.no/en/dep/smk/organization-map/prime-minister-erna-solberg/speeches-and-articles/id743018/?page=2> (дата обращения: 20.01.2016).

24. *State* Secretary Tone Skogen's speech at the 10th anniversary of the Oil for Development Programme. 21 October 2015. URL: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/tale-ved-ti-ars-jubileet-for-olje-for-utvikling/id2458730/> (дата обращения: 18.12.2015).



25. Tjønneland, Elling N. African development: what role do the rising powers play? // The Norwegian Peacebuilding Resource Centre. Report. 2015.

26. *Working together*: Private sector development in Norwegian development cooperation Meld. St. 35 (2014—2015). Report to the Storting. (White paper). Summary. 2015. URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-35-20142015/id2423253/> (дата обращения: 15.01.2016).

### Об авторе

Мария Александровна Буланакова, кандидат исторических наук, доцент, руководитель научно-образовательного направления «Международные отношения» факультета международных отношений, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Россия.

E-mail: mashbulanakova@yandex.ru

#### Для цитирования:

Буланакова М. А. Механизмы обоснования норвежской политики СМР в контексте современных международных процессов // Балтийский регион. 2016. Т. 8, №2. С. 67—84. doi: 10.5922/2074-9848-2016-2-4.



## NORWAY'S INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE POLICY IN THE CURRENT INTERNATIONAL ENVIRONMENT: MECHANISMS OF JUSTIFICATION

M. Bulanakova \*

\*North-West Institute of Management the Russian Presidential Academy of  
National Economy and Public Administration  
57/43 Sredny prospect V. O., Saint Petersburg, 199178, Russia.

Submitted on February 20, 2016

*This article addresses the basic mechanisms of Norway's current Development Assistance policy. The author analyses the strengthening of the financial policy and principal mechanisms for justifying Norway's participation in the ODA as well as the country's foreign policy objectives attained through assistance. The article examines specific features of Norway's development policy, which are crucial to understand contemporary international aid practices. The country's development policy implemented bilaterally and multilaterally is an effective mechanism of promoting Norway's economic and political interests. It is also an important subject for research. The authors analyses the evolution of the ODA objectives, its institutions and their international expertise. Special attention is devoted to the current shift of the ODA policy to the issues of its effectiveness. The recent shift to social coopera-*





tion development by involving NGOs and private businesses and investing in the social sphere is also examined. The article analyses Norway's official position on humanitarian assistance in crises and armed conflicts. The author examines a number of cases of Norway's International Development Assistance policy.

*Key words:* ODA, donor, recipient, NORAD, Oil for development.

#### References

1. Bartenev, V. 2015, Svjazka "bezopasnost' — razvitie" v sovremennyh zapadnyh issledovanijah, *Mezhdunarodnye process*, T. 13, Vol. 3, p. 78—97.
2. Nil, K., Markova, S. 2011, Analiticheskij obzor po informacionno-kommunikacionnoj strategii dlja rossijskoj programmy sodej-stvija mezhdunarodnomu razvitiju: analiz opyta stran-donorov, *Vestnik mezhdunarodnyh organizacij*, no. 2, p. 65—94.
3. Bartenev, V. I., Glazunova, E. N. (eds.), 2012, *Sodejstvie mezhdunarodnomu razvitiju* [International Development Assistance], Lecture course, Moscow, 408 p.
4. Addison, T., Niño-Zarazúa, M., 2015, Finn Tarp. AID, social policy and development, *Journal of International Development*, no. 27, p. 1351—1365.
5. Banks, N., Hulme, D. 2012, The role of NGOs and civil society. In: *Development and poverty reduction*, BWPI Working Paper, no. 171, June, available at: <http://www.g20civil.com/upload/iblock/9b1/rolengo.pdf> (accessed 15.01.2016).
6. Chiripanhura, B., Niño-Zarazúa, M. 2015, Aid, political business cycles and growth in Africa, *Journal of International Development*, no. 27, p. 1387—1421.
7. Education for Development. Meld. St. 25 (2013—2014). *Report to the Storting. (White Paper)*, available at: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-25-2013-2014/id762554/?ch=1&q=> (accessed 20.12.2015).
8. *Historic increase in humanitarian aid*, 2015, Press release, 7 July, available at: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/increase-humanitarian-sid/id2455931/> (accessed 29.10.2015).
9. *Increase of half a billion kroner for global education*. 2015, Press release, 7 July, available at: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/global-education/id2456446/> (accessed 29.10.2015).
10. Leiderer, S. 2015, Donor coordination for effective government policies? *Journal of International Development*, no. 27, p. 1422—1445.
11. *Minister Vidar Helgesen's introductory speech at the seminar «Jobs for the Poor: The Role of Private Sector Development» at the Christian Michelsen Institute*, 2015, Bergen, 2 June, available at: [https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/speech\\_cmi/id2415355/](https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/speech_cmi/id2415355/) (accessed 29.10.2015)
12. M. Latek The challenge of coordinating EU development policies. Fragmentation, a disaster? 2015, *European Parliament Research Service*, January, 28 p.
13. *NORAD*, 2014, The Oil for Development Programme. Annual report, available at: <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner-2015-/oil-for-development-annual-report-2015.pdf> (accessed 16.12.2015).
14. *NORAD*, 2013, Health and Education. Results report, p. 122.
15. *NORAD*, 2015, Official Web-site NORAD, available at: <https://www.norad.no/> (accessed 16.12.2015).
16. Norway and the United Nations: Common Future, Common Solutions, Meld. St. 33 (2011—2012), 2012, *Report to the Storting. (White Paper)*, September, MFA, Oslo, available at: [vhttps://www.regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) (accessed 16.12.2015).
17. *Norway increases support for UNICEF's education efforts*, 2015, Press release, 7 June, available at: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norway-increases-support-for-unicefs-education-efforts/id2426675/> (accessed 29.10.2015).



18. Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development, 2012, *OECD*, OECD Publishing, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2012-en> (accessed 2.11.2015).

19. Development Co-operation. Peer Review, The Development Assistance Committee: Enabling effective development, 2013, *OECD*, Norway 2013, available at: [http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Norway\\_FINAL\\_2013.pdf](http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Norway_FINAL_2013.pdf) (accessed 2.11.2015).

20. Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows, 2014, *OECD*, OECD Publishing, p. 93, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210325-en> (accessed 15.11.2015)

21. Opportunities for All: Human Rights in Norway's Foreign Policy and Development Cooperation. Meld. St. 10 (2014—2015), 2015, *Report to the Storting (white paper)*, available at: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-10-2014-2015/id2345623/> (accessed 20.01.2016).

22. Patrick, W. 2014, Quirk. Calibrating U.S. and European Development Aid for the Reshaping World Order. In: *Liberal Order in a Post-Western World*, The Transatlantic Academy, May.

23. The Prime Minister's Opening Speech at the Oslo Summit of Education for Development, 2016, *Regjeringen*, available at: <https://www.regjeringen.no/en/dep/smk/organization-map/prime-minister-erna-solberg/speeches-and-articles/id743018/?page=2> (accessed 20.01.2016).

24. State Secretary Tone Skogen's speech at the 10th anniversary of the Oil for Development Programme, 2015, *Regjeringen*, 21 October, available at: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/tale-ved-ti-ars-jubileet-for-olje-for-utvikling/id2458730/> (дата обращения 18.12. 2015)

25. Tjønneland, Elling N. 2015, African development: what role do the rising powers play? *The Norwegian Peacebuilding Resource Centre. Report*, January, 9 p.

26. Working together: Private sector development in Norwegian development cooperation Meld. St. 35 (2014—2015), 2015, *Report to the Storting. (White paper)*, Summary, available at: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-35-2014-2015/id2423253/> (accessed 15.01.2016).

#### About the author

*Dr Maria Bulanakova*, Associate Professor, the Faculty of International Relations, the North-West Institute of Management, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russia.

E-mail: [mashbulanakova@yandex.ru](mailto:mashbulanakova@yandex.ru)

#### To cite this article:

*Bulanakova M. A.* Norway's International Development Assistance Policy in the Current International Environment, Baltijskij region, Vol. 8, no. 2, p. 67—84. doi: 10.5922/2074-9848-2016-2-4.