

---

---

## ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВО ЮАР В БРИКС. РЕГИОНАЛЬНАЯ ДЕРЖАВА У РУЛЯ ГЛОБАЛЬНОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ\*

**М.В. Ларионова**

Институт международных организаций  
и международного сотрудничества (ИМОМС)

НИУ ВШЭ

*ул. Мясницкая, 20, Москва, Россия, 101000*

В статье представлен анализ результатов председательства ЮАР в БРИКС, формально начавшегося с саммита в Дурбане 15—17 марта 2013 г. и завершившегося в июле 2014 г. встречей глав государств и правительств БРИКС в г. Форталеза. Для оценки эффективности председательства использована модель обеспечения баланса внешних условий и национальных приоритетов страны-председателя в неформальных институтах, таких как БРИКС, «Группа двадцати», «Группа семи». В данной модели (модели «спрос-предложение») эффективность председательства рассматривается как способность председателя обеспечить: 1) высокую степень отражения в повестке дня и решениях саммита ключевых проблем глобального управления; 2) баланс внутреннего спроса (собственных приоритетов и интересов) и внешнего спроса (проблем глобального управления и приоритетов стран-партнеров по институту); 3) максимальное использование сложившегося потенциала института. Ключевое значение при этом имеет соответствие выбранной роли страны-председателя (организатора, посредника, политического лидера, представителя национальных интересов) внешним условиям и внутренним обстоятельствам. Для оценки соответствия спроса предложению были использованы методы контент-анализа документов, сравнительный анализ и функциональный подход.

Основные источники исследования — документы БРИКС, национальные документы стран-членов БРИКС, программные выступления лидеров ЮАР и других лидеров стран БРИКС.

Результаты исследования показали, что значимыми факторами эффективности председательства ЮАР стали приверженность осуществлению согласованных на саммите в Дурбане решений и плана действий, а также стремление к использованию БРИКС для реализации задач развития стран Африки и лидерского потенциала ЮАР на континенте. Причем если в первом случае в основе успеха лежал выбор председателем роли организатора, то во втором случае оптимальным было сочетание роли политического лидера и представителя национальных интересов.

**Ключевые слова:** БРИКС; председительство ЮАР; глобальная экономика; геополитические вызовы; вопросы социального развития; природные риски; технологическое сотрудничество.

«Южная Африка стремится к осуществлению роли лидера среди развивающихся стран, и более конкретно, среди стран Африки. ЮАР — значительно менее мощная держава по сравнению с партнерами по БРИКС. Ее значимость определяется географическим положением и статусом наиболее влиятельного государства в Африке. Для присоединения к БРИКС существенное значение имела общая приверженность реформе существующих глобальных институтов. Для ЮАР присоединение к форуму открывало новую возможность признания как регионального лидера» [1. Р. 11].

---

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта «Разработка модели обеспечения баланса внешних условий и национальных приоритетов государства, председательствующего в “Группе восьми”, “Группе двадцати” и БРИКС, при формировании программы председательства на основе модели “спрос-предложение”» № 12-03-00563.

Вступление Южной Африки состоялось 11 апреля 2011 г. на саммите в г. Санья. Уже на следующем саммите в Дели, 29 марта 2012 г., была зафиксирована договоренность лидеров о том, что ЮАР примет у себя в 2013 г. пятую встречу руководителей государств — участников БРИКС. Формально председательство ЮАР началось только с саммита в Дурбане, состоявшегося 27 марта 2013 г., и стало самым длительным за всю историю форума, завершившись передачей полномочий председателя Бразилии в июле 2014 г.

### **Методология исследования**

В рамках анализа для оценки эффективности председательства использована модель обеспечения баланса внешних условий и национальных приоритетов страны-председателя в неформальных институтах, таких как БРИКС, «Группа двадцати», «Группа семи». В данной модели (модели «спрос-предложение») эффективность председательства рассматривается как способность председателя обеспечить: 1) высокую степень отражения в повестке дня и решениях саммита приоритетов глобального управления; 2) баланс внутреннего спроса (собственных приоритетов и интересов) и внешнего спроса (проблем глобального управления и приоритетов стран-партнеров по институту); 3) максимальное использование сложившегося потенциала института. Ключевое значение при этом имеет соответствие выбранной роли страны-председателя (организатора, посредника, политического лидера, представителя национальных интересов) внешним условиям и внутренним обстоятельствам.

Основные методы исследования включали контент-анализ документов саммитов, национальных документов стран БРИКС и выступлений лидеров и экспертную оценку степени соответствия программы и итогов председательства (предложения) внутренним и внешним приоритетам (запросу на коллективное управление).

Функциональный подход был использован для проведения сравнительного анализа председательства ЮАР относительно других председательств по трем параметрам: динамика функций глобального управления, приоритеты глобального управления в повестке дня БРИКС и взаимодействие с другими многосторонними институтами. Сравнительный анализ функций глобального управления (политическое управление на национальном уровне, обсуждение глобальных проблем, определение направлений коллективных действий, принятие решений, реализация решений, развитие глобального управления) был осуществлен на основе абсолютных и относительных данных о количестве символов, посвященных определенной функции, в тексте документов [2. Р. 37—39]. Базовый период исследования соответствует председательству ЮАР в БРИКС — с 26 марта 2013 г. по 14 июля 2014 г.

### **Работая по плану и отвечая на новые вызовы**

Председательство Южной Африки состоялось в период, когда работа форума становилась все более востребованной, а понимание его значения выкристаллизовалось не только у членов БРИКС, но и других участников системы международ-

ных отношений. На саммите в Дурбане лидеры приняли 47 конкретных решений в различных областях. Несмотря на рост количества конкретных решений доля функции «принятие решений» в дискурсе снизилась по сравнению с тремя предшествующими председательствами Бразилии, Китая и Индии. Одновременно увеличилась доля функции «обсуждение» (рис. 1).

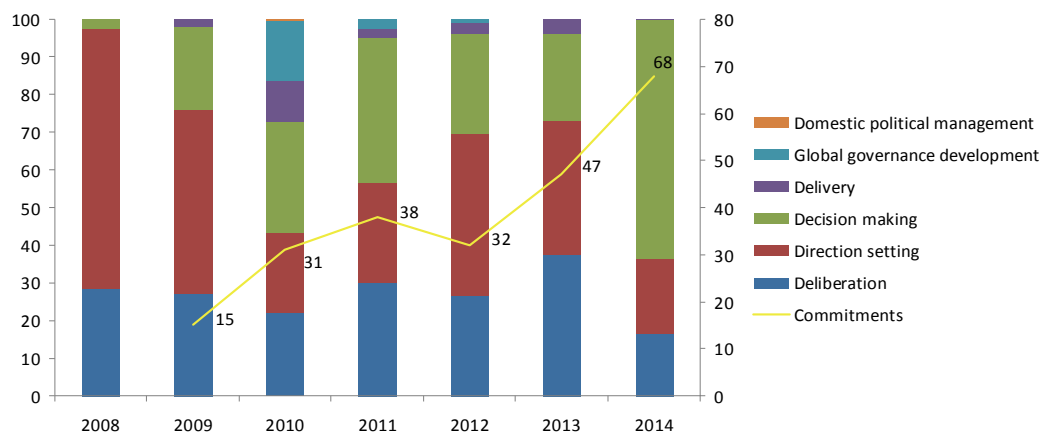
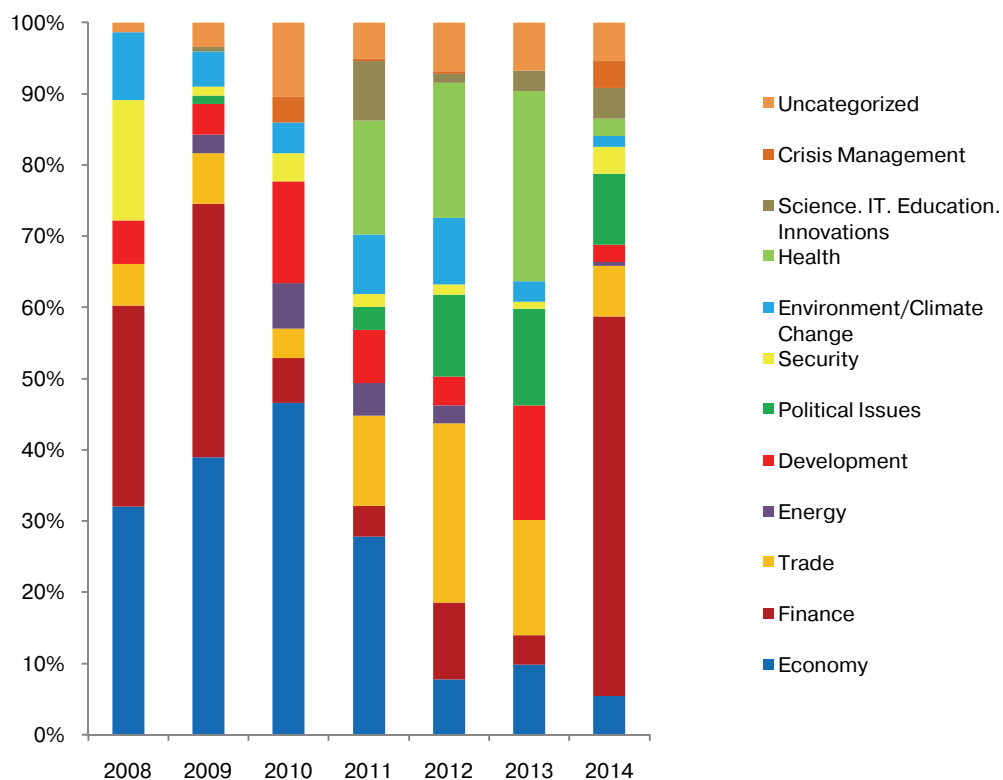


Рис. 1. Динамика баланса функций и количества обязательств по саммитам

### Экономические вопросы

Задачи по обеспечению сильного, устойчивого, всеобъемлющего и сбалансированного роста оставались центральными в повестке дня БРИКС в рамках председательства ЮАР. Совокупная доля вопросов экономики, финансов и торговли в дискурсе БРИКС составила почти 28%. И хотя это значительно ниже, чем в каком-либо из предшествующих председательств, и существенно ниже, чем в документах саммита в Форталезе, можно обоснованно утверждать, что, во-первых, снижение произошло за счет повышения доли вопросов политики и здравоохранения (9,5% и 31,5% соответственно) (рис. 2). Во-вторых, более четверти — это все же существенная часть дискурса, обеспечивающая баланс социально-экономических приоритетов и вопросов политики и безопасности в повестке дня форума. В-третьих, в сочетании с повышением в дискурсе БРИКС доли функции исполнения ранее принятых обязательств данный объем является достаточным для выработки общих позиций и реализации согласованных решений.

Ключевые решения, принятые лидерами, направлены на преодоление недостатка долгосрочного финансирования инфраструктуры и укрепление финансовой стабильности. Решение об учреждении Нового банка развития «для мобилизации ресурсов, предназначенных для осуществления проектов в области инфраструктуры и устойчивого развития в странах БРИКС и других странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах» [3] требовало значительной дополнительной проработки по линии министров финансов, что было особо подчеркнуто российской стороной. Тем не менее в период от Дурбана до Форталезы удалось согласовать принципы, параметры и условия учреждения Банка и подготовить к подписанию к 15 июля 2014 г. Соглашение по Новому банку развития (НБР).



**Рис. 2.** Динамика приоритетов БРИКС, 2008 г. — октябрь 2014 г.

Создание странами БРИКС самоуправляемого валютного резерва размером в 100 млрд долларов США для использования в чрезвычайных обстоятельствах было призвано помочь странам БРИКС предотвратить нехватку краткосрочной ликвидности, оказать взаимную поддержку и укрепить финансовую стабильность, дополняя существующие международные механизмы.

### Геополитические вызовы

Для ЮАР особое значение имела поддержка партнерами по БРИКС усилий Африканского союза по обеспечению стабильности на континенте. Выражая глубокую озабоченность в связи с распространением нестабильности из Северной Африки, члены БРИКС поддержали усилия международного сообщества, Африканского союза, Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), направленные на восстановление суверенитета и территориальной целостности Мали, а также мира, безопасности и стабильности в Демократической Республике Конго.

Важным сигналом международному сообществу в условиях обострения ситуации в Сирии стала позиция БРИКС о неприятии любой дальнейшей милитаризации конфликта.

Не менее значимым сигналом стало заявление БРИКС о неприемлемости угроз применения силы и односторонних санкций в отношении Ирана. Признавая право Ирана на мирное использование ядерной энергии в соответствии с принятыми им международными обязательствами, страны БРИКС последовательно выступают за решение связанных с этим вопросов политическими и дипломатическими средствами на основе диалога.

Приветствуя вступление Палестины в ООН в статусе государства-наблюдателя, лидеры БРИКС на саммите в Дурбане вновь выразили поддержку мирному урегулированию конфликта между Израилем и Палестиной, предполагающему сосуществование двух государств с границами, основывающимися на существовавших по состоянию на 4 июня 1967 г. территориях, со столицей Палестины в Восточном Иерусалиме.

Приняв обязательство поддерживать становление Афганистана как мирного, стабильного и демократического государства, свободного от терроризма и экстремизма, лидеры БРИКС подчеркнули необходимость более эффективного регионального и международного сотрудничества в целях стабилизации страны, включая борьбу с терроризмом.

Вопросы преодоления гуманитарного кризиса в Сирии, уничтожения химического оружия и мирного разрешения Сирийского конфликта стали предметом обсуждения на встрече министров иностранных дел БРИКС на полях 68 заседания Генеральной ассамблеи ООН [4].

Таким образом, в рамках председательства Южной Африки БРИКС пришлось формулировать общие подходы как в отношении старых проблем, так и новых вызовов. Выступая в роли организатора, ЮАР показала способность максимально использовать сложившийся потенциал института для выработки позиций и решений, соответствующих приоритетам стран-членов.

### **Вопросы социального развития**

Вопросы развития, здравоохранения, образования в рамках председательства Южной Африки получили особое звучание. Подтверждая стремление совместно работать для достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) к запланированному сроку — 2015 г., лидеры БРИКС подчеркнули, что повестка развития на период после 2015 г. должна концентрироваться на ликвидации нищеты и развитии человеческого капитала, реагируя на новые вызовы в области развития с учетом индивидуальных национальных особенностей развивающихся стран [3].

Дальнейшее развитие в рамках председательства Южной Африки получило сотрудничество в сфере здравоохранения, значимой для всех стран БРИКС [5]. Состоялось две встречи представителей по здравоохранению на полях Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в мае 2013 г. и 2014 г. соответственно и третья встреча министров здравоохранения в ноябре 2013 г. в Кейптауне [6]. Впервые в истории БРИКС по инициативе ЮАР на полях 37 сессии ЮНЕСКО состоялась встреча министров образования [7].

Таким образом, по повестке дня социального развития, несмотря на совпадение приоритетов председателя и других стран-членов, а также заложенную в ходе предшествующих председательств основу для сотрудничества, существенного прогресса достигнуть не удалось, хотя позитивная динамика, безусловно, наблюдается. Растет доля дискурса, посвященного приоритетам развития, здравоохранения, образования (рис. 2). Постепенно нарастает количество обязательств, принимаемых лидерами по блоку вопросов социального развития (рис. 3).

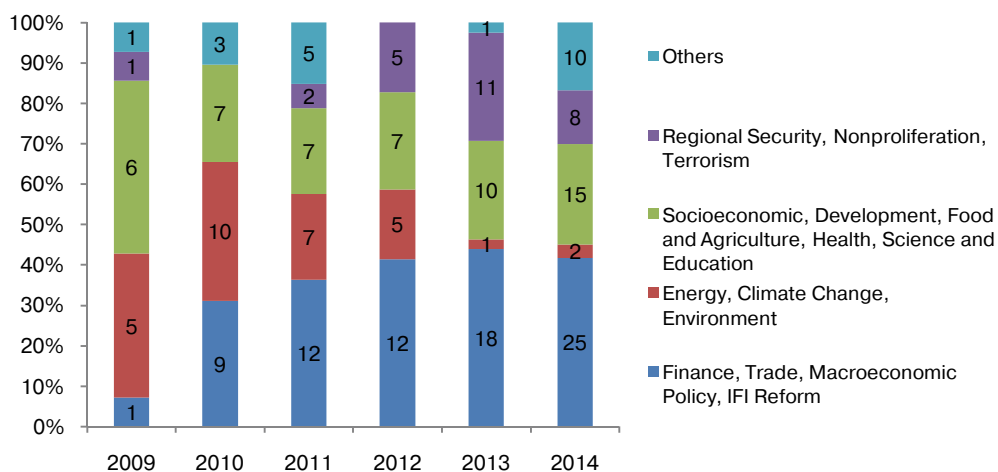


Рис. 3. Динамика обязательств БРИКС по сферам сотрудничества, 2008—2014

### Природные риски

Проблематика борьбы с климатическими изменениями и связанными с ними рисками не занимала значительного места в повестке дня БРИКС, за исключением 2011 г. и 2012 г., когда в рамках председательства Китая и Индии доля дискурса, посвященного климату, составила 8,35% и 7,7% соответственно. На саммите в Дурбане, признавая, что изменение климата относится к самым значительным вызовам и угрозам на пути достижения устойчивого развития, лидеры призвали все стороны основываться на решениях, принятых 18-й Конференцией сторон РКИК ООН и 8-й Конференцией сторон Киотского протокола, с тем чтобы обеспечить успешное завершение к 2015 г. переговоров по разработке «протокола, иных правовых актов или согласованного итогового документа, который будет иметь юридическую силу согласно Конвенции, применимой ко всем Сторонам, руководствуясь ее принципами и положениями» [3].

В целом в рамках председательства ЮАР проблематике природных рисков было посвящено всего 2,6% дискурса, что является наиболее низким показателем за всю историю БРИКС. Несмотря на стоящие перед страной задачи по снижению уровня выбросов парниковых газов и адаптации к изменению климата, повышения устойчивости к экстремальным погодным явлениям, повышения энергоэффективности национальной экономики, ЮАР не удалось мобилизовать ресурс председательства для выработки общих для стран БРИКС решений.

### **Региональное измерение**

Накануне саммита БРИКС Министр по международным отношениям и сотрудничеству ЮАР Майте Нкоана-Машабане отметила, что приоритетной целью саммита является содействие региональной интеграции, развитию инфраструктуры и программам индустриализации [8]. Форум диалога с африканскими лидерами по теме «Раскрывая потенциал Африки: сотрудничество БРИКС и Африки в сфере инфраструктуры» стал важнейшим событием председательства. И хотя общего документа по итогам совместного обсуждения принято не было, важным результатом стало Многостороннее соглашение о финансировании инфраструктуры в Африке между экспортно-импортными банками и банками развития БРИКС [3].

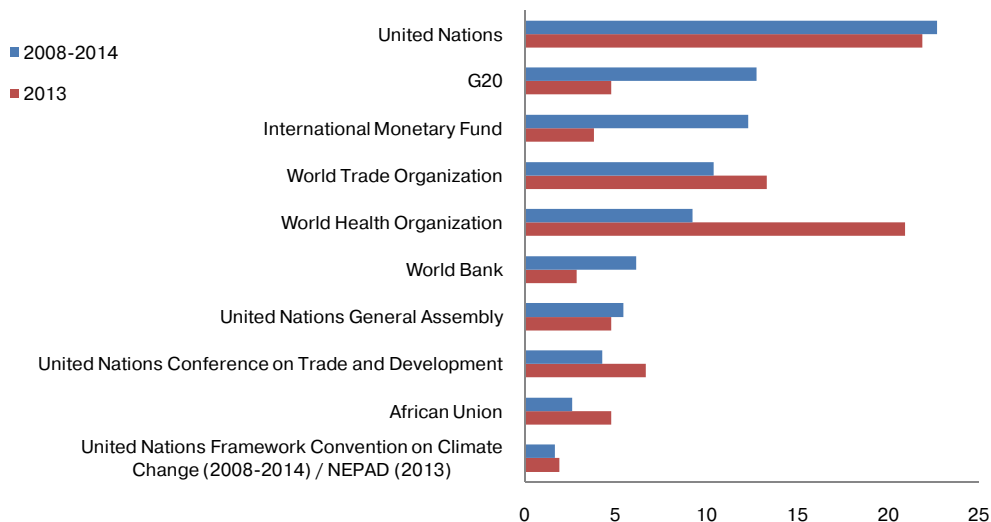
Кроме того, все страны БРИКС выразили поддержку задачам развития Африки и сформулировали конкретные обязательства. Председатель КНР Си Цзиньпин обещал выделить ресурсы на подготовку 300 специалистов в области инфраструктуры, поддерживать участие китайских компаний и институтов развития в создании и управлении транснациональной инфраструктурой, обнулить тарифы для 97% товаров, экспортируемых в Китай наименее развитыми странами [9].

Премьер-министр Индии Манмохан Сингх подтвердил готовность продолжать поддержку стран Африки по нескольким направлениям: обучению студентов, реализации специальной преференциальной тарифной схемы для наименее развитых стран, бизнес-проектам объемом около 70 млрд долларов США, поддержке миссий Африканского союза [10].

Президент Бразилии Дилма Роуссефф отметила сходство между двумя континентами и готовность Бразилии развивать партнерство со странами Африки в области сельского хозяйства, энергетической сфере, горнодобывающей отрасли, сотрудничество между Национальным банком экономического и социального развития Бразилии и Африканским банком развития [11].

Президент В.В. Путин подчеркнул, что Россия планирует продолжить усилия по облегчению долгового бремени стран Африки, а также увеличить количество стипендий для иностранных студентов. Российские компании реализуют инвестиционные проекты со всеми государствами Северной Африки и 11 странами к югу от Сахары, и эта работа также будет продолжена [12].

Региональное измерение также проявляется в повышении внимания к региональным организациям и программам. Африканский союз (АС) в документах председательства упоминается 5 раз, еще одно упоминание АС было отмечено в год присоединения ЮАР к БРИК. Новое партнерство в интересах развития Африки (НЕПАД) упоминается два раза, первое упоминание НЕПАД зафиксировано в 2011 г. В целом в рамках председательства ЮАР отмечено рекордное обращение к международным организациям (105 из 423 за всю историю БРИКС), при этом абсолютное большинство обращений относится к ООН и организациям системы ООН (72). Количество обращений к ВОЗ в два раза превысило среднее за весь период работы БРИКС (рис. 4).



**Рис. 4.** Доли упоминаний международных институтов в документах БРИКС, %, 2008—2014 гг.

### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Utzig S.M.* What is the Mainspring of the BRICS? A Constructivist Analysis. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/biblio/utzig-mainstream.pdf>.
- [2] *Kirton J.* G20 Governance for a Globalized World. Farnham: Ashgate, 2013.
- [3] Лидеры БРИКС (2013) Этеквинская декларация и Этеквинский план действий. 27 марта. URL: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/1430](http://news.kremlin.ru/ref_notes/1430).
- [4] Chairpersons' statement on the BRICS foreign ministers meeting held on 24 March 2014 in the Hague, Netherlands. Available at: <http://www.brics5.co.za/chairpersons-statement-on-the-brics-foreign-ministers-meeting-held-on-24-march-2014-in-the-hague-netherlands>.
- [5] *Ларионова М.В.* и др. (2014) БРИКС: формирование повестки дня в области здравоохранения // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2014. № 4.
- [6] BRICS Health Ministers (2013) Third Health Ministers Meeting: Cape Town Communiqué, November 7. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/131107-health.html>.
- [7] Department of Higher Education and Training of the Republic of South Africa (2013) BRICS Ministers Discuss Education. Press Release, November 5. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/131105-education.html>.
- [8] Nkoana-Mashabane M. Statement by the Minister of International Relations and Cooperation, Ms Maite Nkoana-Mashabane, on the occasion of the joint press briefing with the Premier of the KwaZulu-Natal Province, Dr Zweli Mkhize, regarding preparations for the 5th BRICS Summit, 5 March, 2013. Available at: <http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2013/mash0306.html>.
- [9] President Xi Jinping Attends BRICS Leaders-Africa Dialogue Forum, Calling for the Building of Partnership for a Better Future, March 29, 2013 // Embassy of the People's Republic of China in the Republic of Suriname. Available at: <http://sr.china-embassy.org/eng/zyxw/t1026806.htm>.
- [10] Prime Minister of India (2013) PM's statement at the BRICS Leaders — Africa Dialogue Forum, March 27. Available at: <http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=94318>.
- [11] *Rousseff D.* (2013) Statement by Brazilian President Dilma Rousseff at the BRICS-Africa Dialogue Forum, Durban, South Africa, March 27. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-rousseff-africa-dialogue.html>.
- [12] *Путин В.* (2013) Выступление на встрече с лидерами африканских государств. 27 марта. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/17759>.



## **SOUTH AFRICA'S BRICS PRESIDENCY: REGIONAL POWER AT THE HELM OF A GLOBAL GOVERNANCE FORUM\***

**Dr. Marina Larionova**

International Organizations Research Institute  
National Research University Higher School of Economics  
*Myasnitskaya str., 20, Moscow, Russia, 101000*

The paper presents the analysis of South Africa's BRICS Presidency which formally started with the summit in Durban on March 15—17, 2013 and finished in June 2014 with the BRICS leaders' Fortaleza meeting. To assess the Presidency effectiveness the author applies "supply-demand" model fine-tuned to achieve a balance of external conditions and national priorities of the country chairing informal summity institutions, such as BRICS, G20 or G7/8. This analytical paradigm allows reveal to what extent the Presidency has managed to ensure: 1) a high level of response to the key global governance challenges in the summit agenda and decisions; 2) a balance between internal demand (domestic priorities) and external demand (other members' interests and global governance challenges) in the Presidency priorities; 3) maximal use of the institution's capabilities. Conformity of the role chosen by the Presidency (organizer, mediator, political leader, national representative) to the combination of external and internal conditions is also considered as it is a major factor of the presidency success.

Content analysis, comparative analysis and functional approach were used in the study. The primary sources of the research included the BRICS documents, national documents of the member states, the leaders' addresses.

The study reveals that the major factors of the South African BRICS presidency success were commitment to implementation of the Durban decisions and action plan as well as the will to utilize the BRICS capabilities for African countries development and South African regional leadership. In the former case the foundation of success was reinforced the chair' choice of the organizer role, whereas in the latter a combination of the political leader and national representative roles proved to be the most productive for the presidency.

**Key words:** BRICS; South Africa's presidency; global economy; geopolitical challenges; social development issues; environmental risks; technological cooperation

### **REFERENCES**

- [1] Utzig S.M. What is the Mainspring of the BRICS? A Constructivist Analysis. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/biblio/utzig-mainstream.pdf>.
- [2] Kirton J. G20 Governance for a Globalized World. Farnham: Ashgate, 2013.
- [3] BRICS Leaders (2013) Etekin Declaration and Etekin Plan of Action. March 27. Available at: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/1430](http://news.kremlin.ru/ref_notes/1430).
- [4] Chairpersons' statement on the BRICS foreign ministers meeting held on 24 March 2014 in the Hague, Netherlands. Available at: <http://www.brics5.co.za/chairpersons-statement-on-the-brics-foreign-ministers-meeting-held-on-24-march-2014-in-the-hague-netherlands>.
- [5] Larionova M.V. et al. (2014) BRICS: the formation of the agenda of health // Bulletin of international organizations: education, science, new economy, 2014, № 4.
- [6] BRICS Health Ministers (2013) Third Health Ministers Meeting: Cape Town Communiqué, November 7. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/131107-health.html>.

---

\* This article draws on the research project on "Elaborating a Supply-Demand Model to Balance External Demand and National Priorities in the Presidency Proposals for Agenda in G20, G8, and BRICS" Project No. 12-03-00563, with financial support from the Russian Research Foundation for Humanities.

- [7] Department of Higher Education and Training of the Republic of South Africa (2013) BRICS Ministers Discuss Education. Press Release, November 5. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/131105-education.html> (accessed 22 October 2014).
- [8] Nkoana-Mashabane M. Statement by the Minister of International Relations and Cooperation, Ms Maite Nkoana-Mashabane, on the occasion of the joint press briefing with the Premier of the KwaZulu-Natal Province, Dr Zweli Mkhize, regarding preparations for the 5th BRICS Summit, 5 March, 2013. Available at: <http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2013/mash0306.html>.
- [9] President Xi Jinping Attends BRICS Leaders-Africa Dialogue Forum, Calling for the Building of Partnership for a Better Future, March 29, 2013.// Embassy of the People's Republic of China in the Republic of Suriname. Available at: <http://sr.china-embassy.org/eng/zyxw/t1026806.htm>.
- [10] Prime Minister of India (2013) PM's statement at the BRICS Leaders — Africa Dialogue Forum, March 27. Available at: <http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=94318>.
- [11] Rouseff D. (2013) Statement by Brazilian President Dilma Rouseff at the BRICS-Africa Dialogue Forum, Durban, South Africa, March 27. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-rousseff-africa-dialogue.html>.
- [12] Putin V. (2013) Speech at a meeting with African leaders. March 27. Available at: <http://kremlin.ru/transcripts/17759>.