



DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-1-89-99

## Саммит БРИКС в Йоханнесбурге: больше новых механизмов и меньше конкретных решений

А.А. Игнатов

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,  
Центр исследований международных институтов, Москва, Российская Федерация

В статье представлен анализ итогов десятого юбилейного саммита БРИКС в Йоханнесбурге, ЮАР, а также встреч на уровне министров стран — членов объединения. Достижения министерских встреч и основного саммита анализируются с учетом таких параметров, как реализация приоритетов страны — председателя объединения; обеспечение преемственности повестки дня БРИКС; выдвижение новых инициатив и принятие решений, соответствующих интересам страны-председателя и партнеров по объединению. Наряду с этим в статье представлены результаты анализа содержания текстов итоговых документов с точки зрения распределения функций глобального управления («обсуждение», «принятие решений», «определение направлений деятельности», «выполнение решений») и вопросов глобального управления по количеству использованных символов.

Автор статьи применял метод контент-анализа при рассмотрении стратегических документов ЮАР по вопросам долгосрочного развития и документов, принятых в ходе второго председательства ЮАР в БРИКС, а также метод исторического анализа для определения влияния ЮАР на повестку объединения и успешности председательства.

ЮАР в роли председателя объединения обеспечила преемственность повестки БРИКС по ключевым вопросам (макроэкономическая политика, сотрудничество в гуманитарной сфере и др.). Вопросы сотрудничества в области безопасности не получили должного развития, хотя и были заявлены страной-председателем в списке приоритетов.

Решения, принятые на саммите БРИКС в Йоханнесбурге и в ходе министерских встреч, сопровождаются созданием новых рабочих механизмов в рамках объединения (PartNIR, Центр изучения и создания вакцин и др.), что отвечает текущим глобальным вызовам и интересам сторон. Тем не менее, значительно снизилась доля функции «принятие решений» на фоне роста доли функции «обсуждение» в общем массиве документов председательства, что говорит о несовпадении интересов сторон по ряду обсуждаемых вопросов.

**Ключевые слова:** БРИКС, ЮАР, глобальное управление, саммит в Йоханнесбурге, приоритеты председательства

В 2001 г. аналитик Goldman Sachs Джим О'Нил впервые использовал акроним БРИК для обозначения группы стран (Бразилия, Россия, Индия и Китай), обладающих значительным потенциалом для экономического роста в долгосрочной перспективе на фоне общности приоритетов развития. Формально БРИК был создан «на полях» 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2006 г. В 2011 г. на саммите в г. Санья, КНР, состоялось торжественное принятие ЮАР в состав членов объединения, после чего акроним приобрел современный вид — БРИКС.

Несмотря на свою сравнительно недолгую историю, за первое десятилетие своего существования БРИКС состоялся как институт глобального управления: «на полях» ежегодных самми-

тов было принято 531 конкретное решение, средний уровень исполнения которых остается неизменно высоким и по итогам 2017 г. достиг 79%<sup>1</sup>; страны — члены БРИКС создали Новый банк развития с капиталом 100 млрд долл. США; взаимная торговля стран — членов объединения возросла с 13 млрд долл. США и на своем пике достигла 297 млрд долл. США (2013 г.) [Шарова 2016: 151]; функционирует формат БРИКС+, способствующий вовлечению в переговоры стран — представителей ключевых регионов мира [Петраков 2017: 32].

<sup>1</sup> 2017 BRICS Xiamen Summit Final Compliance Report. URL: [https://www.ranepa.ru/images/media/brics/2017\\_xiamen\\_%D1%81ompliance.pdf](https://www.ranepa.ru/images/media/brics/2017_xiamen_%D1%81ompliance.pdf) (accessed: 03.08.2018).

Вступив в состав БРИК, Южная Африка заявила о себе как о представителе интересов стран Африки, чему способствует уникальная международная позиция ЮАР, которая является единственной из африканских стран, одновременно состоящей в «Группе двадцати», БРИКС и Африканском союзе. Свое первое председательство в БРИКС в 2013 г. ЮАР использовала для закрепления африканской повестки в работе объединения, что привело к включению специальных решений по Африке в Этеквинскую декларацию [Юртаев 2016: 196]. Среди прочих достижений первого председательства ЮАР в БРИКС следует отметить создание формата «аутрич», в работе которого вот уже более пяти лет принимают участие представители ключевых стран различных регионов. Кроме того, именно в ходе южноафриканского председательства было принято решение о создании Нового банка развития БРИКС, который начал свою работу в 2015 г. [Шелепов 2016: 135].

В 2018 г. ЮАР уже во второй раз принимает на своей территории саммит БРИКС, темой которого была выбрана «БРИКС в Африке: сотрудничество с развивающимися странами в интересах инклюзивного роста и общего процветания в эпоху Четвертой промышленной революции». Кульминацией второго председательства ЮАР в БРИКС стала встреча лидеров стран-членов, которая прошла в Йоханнесбурге с 25 по 27 июля и завершилась принятием итоговой Декларации. Анализ принятых на саммите и в ходе министерских встреч решений особенно актуален в контексте подготовки ко второму председательству России в БРИКС в 2020 г., в концепции которого необходимо учитывать достижения предшествующих председательств.

Выводы о степени успешности председательств основываются на анализе степени соответствия достигнутых результатов трем основным критериям, разработанным в работах отечественных и зарубежных исследователей: 1) обеспечение преемственности повестки института; 2) степень соответствия выдвинутых инициатив интересам страны-председателя и стран-партнеров; а также 3) реализация национальных приоритетов страны-председателя в условиях новых и существующих вызовов [Kirton 2012; Ларионова, Рахмангулов и др. 2013: 122; Ларионова 2012: 8—16].

Статья разделена на два раздела: в первом анализируются основные ориентиры национального развития и внешней политики ЮАР с точки зрения их влияния приоритеты страны в БРИКС; второй раздел посвящен анализу достижений второго председательства ЮАР в БРИКС, закрепленных в документах, принятых по итогам специальных встреч на уровне министров и саммита в Йоханнесбурге. В заключение представлен прогноз относительно влияния принятых решений на будущее БРИКС.

### **ЮАР в БРИКС: Африка в центре внимания**

Статус страны — председателя института международного управления дает обладателю преимущество в продвижении собственных интересов в повестку института и тем самым возможность добиваться принятия необходимых решений на основе консенсуса. Даже с учетом необходимости в обеспечении преемственности обсуждаемых вопросов и принимаемых решений для поддержания эффективности работы института каждое председательство обладает уникальными особенностями, обусловленными приоритетами национального развития и внешней политики принимающей страны [Ларионова 2015: 128—129]. В случае ЮАР, характерной чертой продвигаемой повестки в БРИКС является фокусирование внимания партнеров по объединению на проблемах развития стран Африки, что перекликается с декларируемыми ЮАР приоритетами развития.

В первом разделе работы были рассмотрены основные ориентиры национального развития и внешней политики ЮАР, в частности место БРИКС в политике руководства страны.

К особенностям национального развития ЮАР относится ряд факторов социально-экономического и природно-географического характера. Имеющиеся исследования в первую очередь выделяют такие факторы, как смешанный языковой и этнический состав населения, высокий уровень бедности и значительный разрыв в уровнях доходов. Данные особенности рассматриваются исследователями как наследие долгого периода апартеида в ЮАР, поскольку проблемы неравенства и бедности в основном распространены среди чернокожего населения

**Основные экономические показатели стран БРИКС /  
Economic indicators of BRICS countries**

<b>Страна / Country</b>	<b>Площадь, млн км<sup>2</sup> / Area, mln km<sup>2</sup></b>	<b>Население, млн человек (2017) / Population, mln people (2017)</b>	<b>Показатель ВВП, трлн долл. США (2017) / GDP, trillion, USD (2017)</b>	<b>ВВП на душу населения, тыс. долл. США (2017) / GDP per capita, thousand, USD (2017)</b>
Бразилия / Brazil	8,5	209,2	2,056	9,821
Индия / India	3,3	1 339,0	2,597	1,939
Россия / Russia	17,1	144,5	1,578	10,743
Китай / China	9,6	1 386,0	12,238	8,826
ЮАР / South Africa	1,2	56,7	0,349	6,160

*Источник / Source:* World Bank Open Data. URL: <https://data.worldbank.org/> (accessed: 03.08.2018).

страны. Вместе с тем ЮАР обладает значительной ресурсной базой и в целом более развитой в масштабах Африканского континента экономикой, а также стабильным финансовым положением [Сахаров 2012: 171].

В данном контексте основной целью развития ЮАР является искоренение бедности и сокращение имущественного неравенства. Спектр стратегических задач, которые руководство ЮАР ставит перед собой для достижения озвученных целей, включают меры внутренней (создание рабочих мест, развитие инфраструктуры, развитие человеческого потенциала и др.) и внешней политики (реформа институтов глобального управления, решение экономических и социальных проблем региона, предотвращение вооруженных конфликтов и т.п.). Данные вопросы подробно рассматриваются в Стратегии национального развития ЮАР до 2030 г.<sup>2</sup>

Несмотря на то что ЮАР значительно уступает по площади, численности населения и ряду основных экономических показателей партнерам по БРИКС (табл. 1), среди стран — соседей ЮАР занимает лидирующие позиции и претендует на статус представителя интересов стран континента в системе глобального управления [Shubin 2018: 223; Alden, Schoeman 2015: 240; Besada, Tok 2014: 77—78]. Этот тезис закреплен в Стратегии

внешней политики ЮАР на 2015—2020 гг. и опирается на принципы так называемой африканской повестки (the African agenda), в которую входят содействие развитию Африки через механизмы международного партнерства и развитие региональных экономических объединений в интересах углубления экономической интеграции<sup>3</sup>.

В своей внешней политике ЮАР уделяет большое внимание участию в работе региональных объединений, среди которых основная роль отводится органам и механизмам Африканского союза (АС). Южная Африка является одним из стран — лидеров объединения, чему во многом способствует статус ведущего спонсора наряду с Нигерией, Египтом и Алжиром — взносы каждой из этих стран составляют приблизительно по 12% от суммы средств, поступающих от стран-членов в бюджет Африканского Союза<sup>4</sup>. С 2012 по 2017 г. бывший министр иностранных дел ЮАР<sup>5</sup> Нкосазана Дламини-Зума занимала пост Председателя Комиссии

<sup>3</sup> Revised Strategic Plan of International Relations and Cooperation Department of South Africa. URL: [http://www.dirco.gov.za/department/strategic\\_plan\\_2015\\_2020\\_revised2/strategic\\_plan2015\\_2020\\_revised2.pdf](http://www.dirco.gov.za/department/strategic_plan_2015_2020_revised2/strategic_plan2015_2020_revised2.pdf) (accessed: 20.07.2018).

<sup>4</sup> African Union Handbook 2017: Budget and Scale of Assessment. URL: <https://au.int/sites/default/files/pages/31829-file-african-union-handbook-2017-edited.pdf> (accessed: 20.07.2018).

<sup>5</sup> Начиная с 2009 г. должность носит название «Министр международных отношений и сотрудничества».

<sup>2</sup> National Development Plan 2030. URL: <https://www.poa.gov.za/news/Documents/NPC%20National%20Development%20Plan%20Vision%202030%20lo-res.pdf> (accessed: 20.07.2018).

Африканского союза. Под ее началом был принят основной документ организации по вопросам долгосрочного развития Африканского континента — Повестка 2063 (the Agenda 2063)<sup>6</sup>. Под влиянием ЮАР усилилось взаимодействие стран — членов организации в деле предотвращения конфликтов и поддержания региональной безопасности. Примером подобной кооперации является военная операция Африканского союза в Бурунди [Landsberg, Kondlo 2007: 2].

Рассмотренные приоритеты политики ЮАР находят свое отражение в декларируемых интересах страны в БРИКС. ЮАР рассматривает участие в работе БРИКС в качестве инструмента усиления своего влияния в региональном и глобальном масштабе. В официальных документах подчеркивается, что ЮАР, будучи наименьшим по размерам экономики членом БРИКС, может опираться на иные сравнительные преимущества, в частности на богатую ресурсную базу и успешно функционирующие бизнес-институты и научно-исследовательские центры<sup>7</sup>. Исследователи выделяют в качестве сравнительных преимуществ ЮАР растущий в течение многих лет после упразднения политики апартеида международный имидж и инструменты «мягкой силы» [Tella 2017: 394]. Стратегия внешней политики увязывает участие страны в БРИКС с поддержанием имиджа ЮАР как представителя интересов стран глобального Юга и в особенности африканских стран, а также площадки для поддержания контактов в ключевых сферах, например, в науке, образовании и медицине. Белая книга внешней политики ЮАР указывает на важность взаимодействия со странами БРИКС в интересах реформирования структуры глобального управления и фокусирования работы глобальных институтов на проблемах развития стран Африки и глобального Юга<sup>8</sup>.

Президент ЮАР Сирил Рамапоса вскоре после победы на выборах в феврале 2018 г. вы-

ступил с речью «О положении в стране», где обозначил основные приоритеты работы новой администрации. Избранный Президент не обошел своим вниманием и интересы страны в БРИКС, куда вошли развитие торговли товарами с добавленной стоимостью и усиление инвестиционных потоков между странами БРИКС<sup>9</sup>.

Суммируя вышесказанное, мы приходим к следующим выводам. Во-первых, ЮАР стремится закрепить статус регионального лидера и представителя интересов стран Африки на международной арене в интересах создания более благоприятных условий для развития всех стран региона. Для достижения этой цели ЮАР задействует механизмы Африканского союза на региональном уровне, а на международном — продвигает Африканскую повестку в БРИКС. Во-вторых, ЮАР заинтересована в привлечении ресурсов стран — партнеров по БРИКС в собственную экономику и экономику стран-соседей, решение экономических и социальных проблем которых отвечает приоритетам развития ЮАР. Приоритеты в области региональной безопасности, продвигаемые ЮАР на площадке Африканского союза, также находят свое отражение в интересах страны в БРИКС.

### **Министерские встречи, БРИКС+ и саммит в Йоханнесбурге**

Рассмотрение итогов встреч высокопоставленных представителей стран-членов в рамках второго председательства ЮАР в БРИКС следует начать с анализа внутривластного контекста ЮАР в год юбилейного саммита.

Еще до официального начала периода председательства ЮАР в БРИКС<sup>10</sup> среди экспертов существовали опасения относительно готовности руководства страны обеспечить успешное проведение саммита и других мероприятий в рамках председательства. Эти опасения были связаны со сложной внутривластной ситуацией

<sup>6</sup> Agenda 2063 Africa We Want. URL: <https://archive.au.int/assets/images/agenda2063.pdf> (accessed: 20.07.2018).

<sup>7</sup> National Development Plan 2030. URL: [https://www.gov.za/sites/default/files/NDP-2030-Our-future-make-it-work\\_r.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/NDP-2030-Our-future-make-it-work_r.pdf) (accessed: 20.07.2018).

<sup>8</sup> См.: Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu. URL: [https://www.gov.za/sites/default/files/foreignpolicy\\_0.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/foreignpolicy_0.pdf) (accessed: 20.07.2018).

<sup>9</sup> State of the Nation Address by President of the Republic of South Africa, Mr Cyril Ramaphosa. URL: <http://www.thepresidency.gov.za/speeches/state-nation-address-president-republic-south-africa%2C-mr-cyril-ramaphosa> (accessed: 20.07.2018).

<sup>10</sup> Официальной датой начала второго председательства ЮАР в БРИКС является 1 января 2018 г.

в ЮАР, обусловленной постепенным ослаблением позиций правящей партии Африканский национальный конгресс (АНК), получившей значительно меньше голосов избирателей по итогам местных выборов 2016 г, чем ожидалось [Архангельская, Кочетов 2017: 36]. Обвинения в коррупции в адрес бывшего руководителя АНК и экс-президента ЮАР Джейкоба Зумы привели к его отходу от партийного управления, а затем и к снятию с президентского поста. Неоднозначный статус отстраненного политика породил сомнения относительно будущего одного из основных внешнеполитических достижений его президентства — членства ЮАР в БРИКС, которое изначально сопровождалось критикой со стороны противников идеи присоединения страны к «незападному миру» [Makgetlaneng 2015: 164—172; Шубин 2015: 231—232], а также тех, кто рассматривает в качестве препятствия для продвижения интересов страны в БРИКС небольшой размер экономики ЮАР в сравнении с другими членами объединения [Neethling 2017: 57; Petrououlos 2015: 161]. Тем не менее, после относительно спокойного транзита власти к новоизбранному Президенту Сирилу Рамапосе и уже упомянутого программного выступления основные опасения были развеяны.

Темой юбилейного саммита стала «БРИКС в Африке: сотрудничество с развивающимися странами в интересах инклюзивного роста и общего процветания в эпоху Четвертой промышленной революции». Инициативы, выдвинутые ЮАР для обсуждения с партнерами по объединению на юбилейном саммите, включают создание Рабочей группы по миротворчеству, создание Центра изучения и создания вакцин, учреждение Форума БРИКС по проблемам женщин и гендера и Сотрудничества БРИКС по туризму, а также корректировку Стратегии экономического развития БРИКС в соответствии с вызовами Четвертой промышленной революции. В этом ключе с начала года и до основного саммита были проведены несколько министерских встреч, в ходе которых был принят ряд важных документов.

В сравнении с результатами первого председательства ЮАР в БРИКС [Ларионова 2015] можно отметить, что охват проводимых мероприятий с точки зрения затрагиваемых сфер рас-

ширился, в частности, активизировались такие треки, как безопасность и окружающая среда.

Одно из наиболее насыщенных направлений работы министров стран БРИКС — вопросы стабильного экономического развития в условиях Четвертой промышленной революции. В данном блоке центральным вопросом стало внедрение и применение в хозяйстве цифровых технологий («цифровизация»). В целях углубления сотрудничества по данному направлению министры промышленности стран БРИКС на встрече в Магалисбурге (ЮАР) договорились о создании Партнерства БРИКС для Новой промышленной революции (PartNIR). Инициатива призвана расширить взаимодействие стран — членов объединения в деле обмена опытом и наилучшими практиками по поддержке процесса цифровизации экономики, обеспечения всеобъемлющего и стабильного роста в новых условиях и вовлечения заинтересованных сторон в данные процессы для обеспечения синергии финансовых и человеческих ресурсов. В рамках Партнерства планируется создать постоянную группу экспертов из пяти стран, на которую будет возложена задача по разработке долгосрочного плана работы в сфере применения цифровых технологий в промышленности<sup>11</sup>.

Еще одной важной темой в экономическом блоке повестки председательства ЮАР стали вопросы, связанные с обеспечением свободы торговли и борьбы с протекционизмом. Восьмая встреча министров торговли стран БРИКС, прошедшая 5 июля в Магалисбурге (ЮАР) включала в повестку обсуждения вопросы, связанные с соблюдением правил Всемирной торговой организации. Стороны выразили свою обеспокоенность односторонними мерами, не соответствующими правилам, установленным ВТО, а также трудностями, связанными с назначением членов Апелляционного органа ВТО. В ходе обсуждения были также рассмотрены вопросы наращивания инвестиционного сотрудничества и торговли товарами с добавленной стоимостью между странами БРИКС<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Declaration of the BRICS industry ministers. URL: [https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency2/BRICS\\_industry\\_2018.pdf](https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency2/BRICS_industry_2018.pdf) (accessed: 20.07.2018).

<sup>12</sup> 8<sup>th</sup> Meeting of the BRICS Trade Ministers: Joint Communiqué. URL: [https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency2/brics\\_trade\\_2018.pdf](https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency2/brics_trade_2018.pdf) (accessed: 20.07.2018).

Помимо вопросов экономического характера на полях министерских встреч обсуждались вопросы национальной и региональной безопасности. Встреча специальных представителей по вопросам безопасности в Дурбане в июне 2018 г. завершилась договоренностью стран БРИКС о создании Форума разведсообществ, целью которого является обмен информацией и координация усилий по борьбе с международным терроризмом и киберугрозами. Министры иностранных дел, а также специальные представители стран БРИКС по Ближнему Востоку и Северной Африке по итогам встреч сделали схожие по духу совместные заявления об обеспеченности текущей ситуацией в Сирии, Ливии и Палестине и призвали к соблюдению решений Совета Безопасности ООН и других форматов многостороннего мирного урегулирования.

ЮАР продолжила курс китайского председательства в БРИКС 2017 г. на углубление сотрудничества в имплементации Целей устойчивого развития ООН [Сафонкина 2018: 360—361]. Данная тема обсуждалась на встрече министров окружающей среды в Дурбане (ЮАР) и министров сельского хозяйства стран БРИКС в Скукузе (ЮАР). Отдельные аспекты реализации ЦУР были затронуты на встрече министров образования в Кейптауне.

Наряду со встречами на уровне министров и их заместителей, а также специальных представителей по ключевым вопросам, активная работа в рамках южноафриканского председательства велась в формате БРИКС+. Приглашенными странами в 2018 г. стали Аргентина, Индонезия, Египет, Ямайка и Турция. Заявленный состав стран поддерживает преемственность с председательством Китая в 2017 г., в рамках которого во встрече формата БРИКС+ приняли участие Мексика, Таджикистан, Египет, Гвинея и Таиланд — представители всех регионов планеты. ЮАР определила список приглашенных государств исходя из порядка ротации в международных объединениях: Аргентина — председатель «Группы двадцати» в 2019 г., Индонезия — со-председатель Нового партнерства для Азии и Африки, Египет — председатель «Группы 77», Ямайка — председатель КАРИКОМ и, наконец, Турция — председатель Организации Исламского Сотрудничества. В списке приглашенных стран также фигурирует ряд африканских стран южнее Сахары — Руанда, Габон,

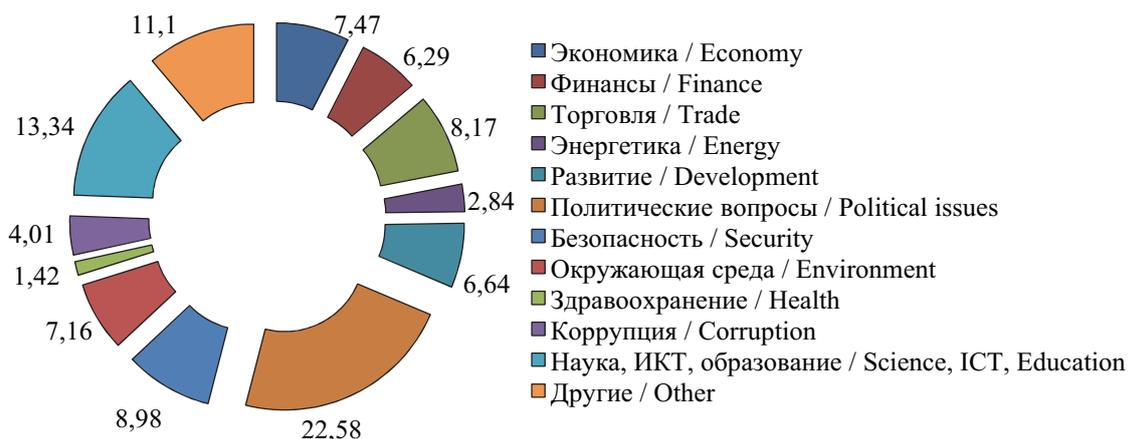
Уганда, Эфиопия, Того, Бурунди, Намибия и Ангола. Приглашение к участию также было направлено Генеральному секретарю ООН Антониу Гуттеришу и Председателю Африканского союза Полю Кагаме, Президенту Республики Руанда<sup>13</sup>.

Юбилейный 10-й саммит БРИКС завершился принятием Йоханнесбургской декларации<sup>14</sup>. Наибольший интерес страны — члены БРИКС проявили к вопросам макроэкономической политики, инвестиционного и торгового сотрудничества, научным и гуманитарным обменам, сотрудничеству в области здравоохранения. Лидеры стран БРИКС одобрили создание нового Партнерства БРИКС (PartNIR) и Центра изучения и создания вакцин, высказались в поддержку создания сети научных парков БРИКС. Наряду с остальными вопросами большое внимание в тексте декларации было уделено наращиванию туристических потоков между странами БРИКС — в целях укрепления данного направления сотрудничества было решено создать специальную рабочую группу.

В отношении вопросов безопасности необходимо отметить следующее. По сравнению с предыдущими председательствами в БРИКС существенно сузился географический охват обсуждаемых «болевых точек». В 2018 г. были упомянуты всего пять: Сирия, Палестина, Йемен, Афганистан и Корейский полуостров, т.е. в год председательства «под знаком Африки» в итоговом документе подробно не рассматриваются проблемы стран принимающего региона. Лидеры БРИКС упомянули инициативу ЮАР по созданию Рабочей группы по миротворчеству, однако никаких конкретных решений по этому поводу принято не было. Лидеры ограничились упоминанием роли Африканского союза в урегулировании региональных конфликтов в Африке и вновь отметили, что центральная роль в осуществлении миротворческой деятельности принадлежит ООН.

<sup>13</sup> South Africa's 2018 BRICS Summit will be a wide affair. URL: <https://www.ujuh.co.za/south-africas-brics-summit-will-be-a-continent-wide-affair-see-list/> (accessed: 20.07.2018).

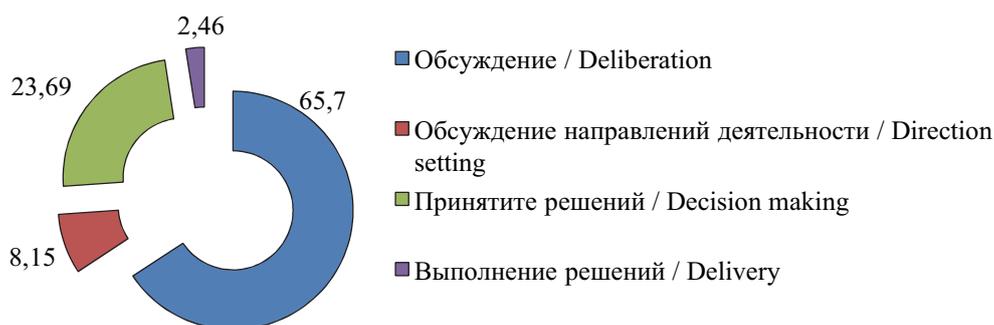
<sup>14</sup> Йоханнесбургская декларация Десятого саммита БРИКС 26 июля 2018 г. URL: [https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency2/BRICS\\_2018\\_declaration.pdf](https://www.ranepa.ru/images/media/brics/sapresidency2/BRICS_2018_declaration.pdf) (accessed: 03.08.2018).



**Рис. 1.** Доли отдельных вопросов в тексте Йоханнесбургской декларации 2018 г., % от общего количества символов /

**Fig. 1.** Issues mentioned in the Johannesburg Declaration, 2018, share of total number of symbols used

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author



**Рис. 2.** Доли функций глобального управления в текстах итоговых документов министерских встреч и саммита в Йоханнесбурге, 2018 г., % от общего количества символов /

**Fig. 2.** Functions of global governance in ministerial documents and the Johannesburg Declaration, 2018, share of total number of symbols used

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author

Гендерная повестка также оказалась невос-  
требованной в контексте принятых на саммите  
решений. Лидеры отметили роль женщин в про-  
движении инклюзивного развития и парламен-  
тской деятельности, однако выдвинутая ЮАР  
инициатива по созданию Женского форума  
БРИКС не удостоилась пристального внимания.

Несколько иначе ситуация выглядит с точки  
зрения конкретных значений — количества упо-  
минаний тех или иных проблем в тексте Декла-  
рации, доли отдельных вопросов в тексте до-  
кумента и т.п. (рис. 1 и 2).

\*\*\*

Значительную часть Декларации составля-  
ют вопросы политического характера и безопас-  
ности, за которыми следуют экономика, наука,  
торговля и финансы. Следует отметить, что  
с точки зрения распределения функций («при-  
нятие решений», «обсуждение», «выполнение  
решений» и «определение направления деятель-  
ности»), Йоханнесбургская декларация и приня-  
тые на уровне министров документы характери-  
зуются значительно возросшей долей функции  
«обсуждение» по сравнению с итогами 2013 г.  
[Ларионова 2015] (см. рис. 2).

Несмотря на то что формальный срок второго председательства ЮАР в БРИКС продлится до 31 декабря 2018 г., основная часть работы в рамках председательства уже фактически завершена вместе с саммитом в Йоханнесбурге, что дает возможность подвести некоторые предварительные итоги.

Итак, ЮАР во время своего второго председательства в БРИКС осталась верной заявленной еще во время подготовки к вступлению в члены объединения повестке — развитие Африканских стран и переустройство глобальной системы управления для реализации интересов развивающегося мира. По сравнению с саммитом 2013 г. в 2018 г. ЮАР расширила обсуждаемую повестку, в то же время сохраняя преемственность достижений саммита в Китае в 2017 г. Активно обсуждались научная, гуманитарная, экономическая и экологическая компоненты повестки дня БРИКС, поддерживаемые партнерами по объединению. Заявленная ЮАР рабочая повестка по вопросам безопасности с фокусом на проблемы Африки не встретила активной поддержки со стороны партнеров за исключением вопросов информационного обмена на новой создаваемой площадке для сотрудничества разведывательных ведомств; не было единодушия среди членов БРИКС и по выдвинутой Южной Африкой гендерной и женской повестке. В итоге это привело к снижению доли конкретных ре-

шений и увеличению количества общих формулировок в документах председательства.

Особенность и первого и второго председательств ЮАР в БРИКС — активная институционализация в рамках объединения. Такие инициативы Дурбанского саммита, как Новый банк развития БРИКС и формат БРИКС+, были поддержаны странами-членами и продолжают успешно функционировать. В Йоханнесбурге страны — члены БРИКС одобрили создание ряда новых рабочих инструментов, таких как PartNIR и Центр изучения и создания вакцин. В силу того что принятие подобных решений в Йоханнесбурге было продиктовано существующими глобальными вызовами и соответствует интересам всех заинтересованных сторон, можно ожидать, что они будут востребованы и в дальнейшем.

В итоге текущие достижения второго председательства ЮАР в БРИКС можно охарактеризовать двояко. С одной стороны, решения, принятые на юбилейном саммите БРИКС в ЮАР, а также в ходе министерских встреч, характеризуются меньшей долей конкретных решений и большим количеством общих формулировок; с другой стороны, ЮАР сумела добиться консенсуса относительно некоторых из предложенных инициатив, а также сохранила преемственность повестки работы БРИКС.

**Благодарности:** Исследование выполнено в рамках научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС «Сравнительная оценка исполнения коллективных обязательств членами «Группы двадцати и БРИКС» (2018 г.).

### Библиографический список

- Архангельская А.А., Кочетов Д.В. Динамика внешней политики ЮАР в контексте кризисной внутривнутриполитической ситуации в стране // *Азия и Африка сегодня*. 2017. № 9. С. 36—42.
- Ларионова М.В. Модель обеспечения баланса реальных и прогнозируемых внешних условий и национальных приоритетов для формирования предложений к повестке дня «Двадцатки», «Восьмерки» и БРИКС // *Вестник международных организаций*. 2012. № 4. С. 7—17.
- Ларионова М.В. Председательство ЮАР в БРИКС. Региональная держава у руля глобального объединения // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*. 2015. № 1. С. 125—134.
- Ларионова М.В., Рахмангулов М.Р., Сафонкина Е.А., Сахаров А.Г., Шелепов А.В. Председательство Российской Федерации в «Группе двадцати»: в поисках баланса и путей обеспечения фискальной устойчивости и уверенного роста // *Вестник международных организаций*. 2013. Т. 8. № 4. С. 122—179.
- Петраков М.И. К 25-летию установления дипломатических отношений России и ЮАР // *Международная жизнь*. 2017. № 2. С. 19—33.
- Сафонкина Е.А. Китайское председательство в БРИКС в 2017 г.: расширяя горизонты сотрудничества // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*. 2018. Т. 18. № 2. С. 356—367.

- Сахаров А.Г. Южно-Африканская Республика // Вестник международных организаций. 2012. Т. 7. № 4. С. 171—183.
- Шарова Е.А. Взаимная торговля стран БРИКС на современном этапе // Проблемы национальной стратегии. 2016. № 2. С. 150—174.
- Шеленов А.В. Сравнительные перспективы развития Азиатского банка инфраструктурных инвестиций и Нового банка развития // Вестник международных организаций. 2016. Т. 11. № 3. С. 132—152.
- Шубин В.Г. ЮАР в БРИКС: последняя по очереди, но не по важности // Вестник международных организаций. 2015. Т. 10. № 2. С. 229—247.
- Юртаев В.И. БРИКС: вызовы сотрудничества на Африканском континенте // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2016. № 2. С. 191—202.
- Alden C., Schoeman M. South Africa's symbolic hegemony in Africa // International Politics. 2015. Vol. 52. No 2. P. 239—254. DOI: 10.1057/ip.2014.47.
- Besada H., Tok E. South Africa in the BRICS: Soft Power Balancing and Instrumentalization // Journal of International & Global Studies. 2014. Vol. 5. No 2. P. 76—95.
- Kirton J. G20 Governance for a Globalized World. Farham: Asgate, 2012.
- Landsberg C., Kondlo K. South Africa and the 'African Agenda' // Policy: Issues & Actors. 2007. Vol. 20. No 13. URL: [https://www.researchgate.net/publication/265078544\\_South\\_Africa\\_and\\_the\\_'African\\_Agenda'](https://www.researchgate.net/publication/265078544_South_Africa_and_the_'African_Agenda') (accessed: 03.08.2018).
- Makgetlaneng S. The Theoretical Marginalization of South Africa's Membership to BRICS by some South African Scholars: Key Issues // Africa's Growing Role in World Politics / ed. by T. Deych, A. Zhukov, O. Kulkova and E. Korendyasov. Moscow: Institute for African Studies Russian Academy of Sciences, 2015. P. 163—175.
- Neethling T. South Africa's Foreign Policy and the BRICS Formation: Reflections on the Quest for the 'Right' Economic-diplomatic Strategy // Insight on Africa. 2017. Vol. 9. No 1. P. 39—61. DOI: 10.1177/0975087816674580.
- Petropoulos S. Opportunities, challenges and prospects of South Africa in the BRICS // The European Union and the BRICS: Complex Relations in the Era of Global Governance / ed. by M. Rewizorski. Kolobrzeg: Springer International Publishing, 2015. P. 161—180.
- Shubin V. South Africa in BRICS: Last But Not Least // BRICS and the Global Governance / ed. by J. Kirton, M. Larionova. London: Routledge, 2018. P. 223—242.
- Tella O. South Africa in BRICS: The Regional's Power's Soft Power and Soft Balancing // Politikon. 2017. Vol. 44. No 3. P. 387—403. DOI: 10.1080/02589346.2017.1295620.

Дата поступления статьи: 04.09.2018

**Для цитирования:** Игнатов А.А. Саммит БРИКС в Йоханнесбурге: больше новых механизмов и меньше конкретных решений // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2019. Т. 19. № 1. С. 89—99. DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-1-89-99.

**Сведения об авторе:** Игнатов Александр Александрович — младший научный сотрудник Центра исследований международных институтов (ЦИМИ), Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: [ignatov-aa@ranepa.ru](mailto:ignatov-aa@ranepa.ru)).

DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-1-89-99

## BRICS Summit in Johannesburg: More Instruments and Fewer Decisions

A.A. Ignatov

The Russian Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration, Moscow, Russian Federation

**Abstract.** This article presents an analysis of the outcomes of the tenth anniversary BRICS summit that took place in Johannesburg, South Africa, and the meetings of ministers of BRICS countries. The achievements of the ministerial meetings and the main summit were analyzed taking into account such parameters as the implementation of the priorities of the host country; ensuring continuity of the BRICS agenda; launching new initiatives and making decisions that are in line with the interests of the host

country and BRICS partners. Beyond that, the article presents analysis of distribution of the functions of global governance (“Discussion”, “Decision making”, “Direction setting”, “Delivery”) and issues of the global governance by the number of symbols used in the texts of the Johannesburg declaration and the documents agreed during ministerial meetings.

The author used the method of content analysis when reviewing the strategic documents of South Africa on issues of national development and the documents agreed during the ministerial meetings and the summit in Johannesburg, and the method of historical analysis when determining impact of South Africa on the BRICS agenda and success of the chairmanship.

South Africa as the BRICS chair country preserved continuity over the key issues of the agenda (macroeconomic policy, cooperation in humanitarian sphere, etc.). Security issues were not fully developed, although they were put on the priority list by the chair country.

Decisions made at the summit in Johannesburg and during the ministerial meetings result in creation of new working mechanisms (PartNIR, BRICS Vaccine Development and Research Center, etc.) that meet the current global challenges and match the interests of the parties. Nevertheless, the share of “Decision making” function decreased significantly against the background of the growing number of “Deliberation” function in the documents that were analyzed, which indicates a divergence of interests of the parties on a number of issues under discussion.

**Key words:** BRICS, South Africa, global governance, Johannesburg summit, chairmanship priorities

**Acknowledgments:** The study was carried out within the framework of the research work of the state task of the RANEPА “Comparative assessment of the G20 and BRICS members’ compliance with commitments made at the summits” (2018).

## References

- Alden, C. & Schoeman, M. (2015). South Africa’s symbolic hegemony in Africa. *International Politics*, 52 (2), 239—254.
- Archangelskaya, A. & Kochetov, D. (2017). Dynamics of South Africa’s Foreign Policy in the Context of the Current Political Situation. *Asia and Africa Today*, 9, 36—42. (In Russian).
- Besada, H. & Tok, E. (2014). South Africa in the BRICS: Soft Power Balancing and Instrumentalization. *Journal of International & Global Studies*, 5 (2), 76—95.
- Kirton, J. (2012). *G20 Governance for a Globalized World*. Farham: Asgate.
- Landsberg, C. & Kondlo, K. (2007). South Africa and the ‘African Agenda’. *Policy: Issues & Actors*, 20 (13). URL: [https://www.researchgate.net/publication/265078544\\_South\\_Africa\\_and\\_the\\_'African\\_Agenda'](https://www.researchgate.net/publication/265078544_South_Africa_and_the_'African_Agenda') (accessed: 03.08.2018).
- Larionova, M. (2015). South Africa’s BRICS Presidency: Regional Power at the Helm of a Global Governance Forum. *Vestnik RUDN. International Relations*, 1, 125—134. (In Russian).
- Larionova, M.V., Rakhmangulov, M.R., Safonkina, E.A., Sakharov, A.G. & Shelepov, A.V. (2013). The Russian Federation G20 Presidency: in Pursuit of a Balance between Fiscal Consolidation and Sustainable Growth. *International Organisations Research Journal (IORJ)*, 8 (4), 122—179. (In Russian).
- Larionova, M. (2012). Supply-Demand Model for Developing a Presidency Proposals for Reform Agenda and Priorities in Informal International Institutions (G20, G8, BRICS). *International Organisations Research Journal (IORJ)*, 7 (4), 7—17. (In Russian).
- Makgetlaneng, S. (2015). The Theoretical Marginalization of South Africa’s Membership to BRICS by some South African Scholars: Key Issues. In: *Africa’s Growing Role in World Politics*. Ed. by T. Deych, A. Zhukov, O. Kulkova and E. Korendyasov. Moscow: Institute for African Studies Russian Academy of Sciences, p. 163—175.
- Neethling, T. (2017). South Africa’s Foreign Policy and the BRICS Formation: Reflections on the Quest for the ‘Right’ Economic-diplomatic Strategy. *Insight on Africa*, 9(1), 39—61. DOI: 10.1177/0975087816674580.
- Petrakov, M. (2017). On Occasion of 25<sup>th</sup> Anniversary of Russia — South Africa Diplomatic Relations. *International Affairs*, 2, 19—33. (In Russian).
- Petropoulos, S. (2015). Opportunities, Challenges and Prospects of South Africa in the BRICS. In: *The European Union and the BRICS: Complex Relations in the Era of Global Governance*. Ed. by M. Rewizorski. Kolobrzeg: Springer International Publishing, 161—180.
- Safonkina, E. (2018). Chinese 2017 BRICS Presidency: expanding cooperation horizons. *Vestnik RUDN. International Relations*, 18 (2), 356—367. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-2-356-367. (In Russian).
- Sakharov, A. (2012) South African Republic. *International Organisations Research Journal (IORJ)*, 4 (39), 171—183. (In Russian).
- Sharova, E. (2016). BRICS internal trade at the present time. *National Strategy Issues*, 2 (35), 150—174. (In Russian).
- Shelepov, A. (2016). Comparative Prospects of the New Development Bank and Asian Infrastructure Investment Bank. *International Organisations Research Journal (IORJ)*, 11 (3), 51—67.
- Shubin, V. (2015). South Africa in the BRICS: Last but not Least. *International Organisations Research Journal (IORJ)*, 10 (3), 51—67.

- Shubin, V. (2018) South Africa in BRICS: Last But Not Least. In: *BRICS and the Global Governance*. Ed. by J. Kirton, M. Larionova. London: Routledge, p. 223—242.
- Tella, O. (2017). South Africa in BRICS: The Regional's Power's Soft Power and Soft Balancing. *Politikon*, 44 (3), 387—403. DOI: 10.1080/02589346.2017.1295620.
- Yurtaev, V. (2016). BRICS: Cooperation Challenges in Africa. *Vestnik RUDN. International Relations*, 2, 191—202. (In Russian).

Received: 04.09.2018

**For citations:** Ignatov, A.A. (2019). BRICS Summit in Johannesburg: More Instruments and Fewer Decisions. *Vestnik RUDN. International Relations*, 19 (1), 89—99. DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-1-89-99.

**About the author:** Ignatov Alexander Alexandrovich — Junior Researcher, Center for International Institutions Research (CIIR), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (e-mail: ignatov-aa@ranepa.ru).

© Игнатов А.А., 2019