

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки

Институт Европы Российской академии наук



На правах рукописи

КОЛОМИН ВЯЧЕСЛАВ ОЛЕГОВИЧ

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ОБЩЕЙ РЫБОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Специальность 5.5.2 «Политические институты, процессы, технологии»

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание учёной степени кандидата политических наук

Научный руководитель:

кандидат политических наук

Л.О. Бабынина

Москва 2025

Оглавление

Введение.....	3
1. Концепция многоуровневого управления как рамка для исследования общей рыболовной политики ЕС.....	24
1.1. Основные положения теории многоуровневого управления.....	24
1.2. Взаимодействие концепции многоуровневого управления с другими интеграционными теориями.....	47
1.3. Обоснование целесообразности применения концепции многоуровневого управления к анализу общей рыболовной политики ЕС	58
2. Общая рыболовная политика (ОРП) как объект регулирования в Европейском союзе	65
2.1. Политическое измерение рыболовства	65
2.1.1. Проблема суверенитета над морскими пространствами и их биоресурсами.....	65
2.1.2. Феномен «рыбных войн».....	70
2.1.3. Международное морское регулирование.....	78
2.2. Устойчивое развитие в рыболовстве	85
2.2.1. Экономическая парадигма в ОРП.....	85
2.2.2. Социальная парадигма в ОРП	91
2.2.3. Экологическая парадигма в ОРП.....	94
2.3. Роль и место общей рыболовной политики в выходе Британии из ЕС	109
2.3.1. Вклад Британии в развитие ОРП	111
2.3.2. Влияние ОРП на выход Британии из ЕС	121
2.3.3. Итоговое соглашение между ЕС и Британией в части рыболовства	130
3. Трансформация наднационального регулирования в ОРП в постлиссабонский период.....	137
3.1. Тенденции развития наднационального регулирования ОРП	137
3.1.1. Функциональная логика развития ОРП	138
3.1.2. Устойчивое развитие как источник расширения наднационального регулирования	145
3.1.3. Постлиссабонская реформа 2013 года	149
3.2. Субнациональный уровень в общей рыболовной политике ЕС.....	167
3.2.1. Субнациональные акторы в ОРП.....	167
3.2.2. Консультативные советы как флагман субнациональной мобилизации	175
3.3. Международный уровень в реализации общей рыболовной политики ЕС.....	183
3.3.1. Значимость международного измерения для ОРП	183
3.3.2. Международный уровень регулирования рыболовства	189
3.3.3. Внешнее измерение ОРП на современном этапе	198
Заключение	214
Библиография	222
Список иллюстративного материала.....	242

Введение

Рыболовство – одна из старейших форм хозяйственной деятельности человека и важная отрасль экономики Европы с точки зрения совокупного социального, экономического, экологического и, конечно, политического значения. Европейский союз входит в число крупнейших производителей и потребителей рыбы, оказывает влияние на международное регулирование этой сферы. Впервые рыболовство упоминается уже в Римском договоре 1957 г., учредившем Европейское экономическое сообщество¹. В 1970-х гг. общая рыболовная политика (ОРП) оформляется как отдельное от общей сельскохозяйственной политики направление, хотя и близкое последней. За долгую историю ОРП претерпела несколько последовательных реформ, существенно изменивших принципы и инструменты этой политики. Истощение морских биоресурсов, становление современного морского права, технологические инновации и тенденции международного регулирования рыболовного промысла влекут необходимость общеевропейского ответа на возникающие вызовы.

Актуальность исследования обусловлена *научной и прикладной (практической)* значимостью рассматриваемой темы. С научной точки зрения, анализ ОРП и её трансформации углубляет и расширяет знания об институциональном взаимодействии в поддерживающих (фланговых) политиках ЕС с совместной компетенцией и комплексным предметом регулирования. С практической точки зрения, актуальность рассмотрения общей рыболовной политики ЕС через политическую призму связана с тем, что доступ к морским биоресурсам неотделим от вопросов суверенитета государств. Кроме того, состояние отрасли находится в поле общественного внимания, а сами участники рыболовной отрасли являются коллективным политическим актором и заметны в публичном поле государств ЕС.

Подобные рыболовной политике сферы политической деятельности редко попадают в фокус исследований в силу их технократического характера. Вместе с тем природа морских биологических запасов как ресурса общего пользования (*common-pool resource*) ведёт к установлению режимов совместного использования, акцентирует взаимодействие акторов сразу на нескольких уровнях, включая субнациональный и международный. В этом отношении ОРП предстаёт в виде продвинутого наднационального режима управления. Однако даже несмотря на объективность наднационального участия в рыболовных делах, деятельность институтов ЕС подвергается критике со стороны рыболовных сообществ. Распространено мнение, что общеевропейский² режим управления выловом неэффективен и испытывает недостаток легитимности. До сих пор ОРП считается одной из наименее успешных политик ЕС, поскольку

¹ С целью упрощения под сокращением «ЕС» в работе подразумевается как сам Европейский союз, так и предшествующее ему Европейское экономическое сообщество.

² Несмотря на то что не все государства Европы входят в ЕС, в контексте работы с целью упрощения под словами «европейский» и «общеевропейский» понимается ЕС и его государства-члены, если не указано иное.

она не в состоянии разрешить её главную проблему – чрезмерный вылов рыбы, что признавалось и самими институтами ЕС.

Неотъемлемой частью рыболовства является обеспечение доступа к рыбным ресурсам в открытом море, конвенциональных водах и исключительных экономических зонах других государств. В условиях обостряющейся конкуренции за сокращающиеся рыбные ресурсы этот процесс выходит за рамки обычных технократических переговоров о правах на вылов и правилах промысла – он становится ареной политической борьбы. Наиболее ярким примером возникающих противоречий считаются «рыбные войны», которым присуща демонстрация и даже применение военной силы.

Политическую чувствительность вопросам рыболовства придаёт также социальная значимость отрасли и культурно-исторический символизм. Прибрежные сообщества являются носителями национальных традиций и зачастую имеют заметное влияние на внутривнутриполитическую повестку. Ярким примером значимости рыболовных (прибрежных) сообществ интересов стали разногласия между ЕС и Британией при заключении соглашения о выходе из ЕС в части доступа к промысловым зонам. Показателен и тот факт, что голос рыболовных сообществ и представителей рыболовной отрасли в период брекзита звучал громче голоса других, более крупных групп интересов. Иными словами, социальная значимость рыболовства придает рассматриваемой теме политический характер *per se*.

Рыболовство неотъемлемо связано с вопросами продовольственной безопасности – гарантированного доступа к морским биоресурсам для обеспечения граждан высокобелковыми продуктами питания. В условиях торговых войн и санкций к этому следует добавить вопросы доступности продукции рыболовства как таковой. В дополнение к этому уже на международном уровне появляется повестка борьбы за доступ к ценным для фармацевтики морским генетическим ресурсам.

Изучение ОРП особенно актуально в контексте европейского Зелёного курса (*Green Deal*) и «зелёной» повестки в целом. Морские промысловые возможности напрямую зависят от благополучия экосистемы Мирового океана. При этом ЕС позиционирует себя как лидера мировой повестки устойчивого развития и борьбы с изменением климата. Преодоление проблемы чрезмерного вылова сталкивается с проблемой экстерналий (негативных внешних эффектов) и «трагедией общих ресурсов»³.

Трансграничный характер рыбных ресурсов требует установления соответствующего режима управления, учитывающего интересы широкого круга стейкхолдеров. При этом вопросы

³ «Трагедия» общих ресурсов заключается в невозможности разрешить проблему их чрезмерной эксплуатации на уровне одного государства из-за интенсификации добычи/производства на международном уровне вследствие конкуренции за подверженное истощению благо.

режимов управления, институтов, обеспечивающих функционирование политических систем, входят в предметное поле именно политической науки. Это делает особенно актуальным анализ ОРП на основе методологии политической науки. Связующим звеном между ОРП и Европейским Зелёным курсом являются исключительные полномочия ЕС по защите биоресурсов. На основе этой компетенции исторически происходила коммунитаризация данной политики, то есть её перенос на наднациональный уровень управления.

Наконец, изучение ОРП имеет значение для отстаивания интересов России на международной арене. Российская Федерация и Европейский союз являются соседями не только на суше, но и на море. Системная конфронтация России и стран Запада сказывается и на взаимодействии в рыболовной сфере. На место экономической конкуренции и взаимодействия с целью сохранения популяций приходит политическая борьба, а в случае ЕС – стремление к изоляции и отчуждению России. Россия и ЕС участвуют в работе региональных организаций по управлению рыболовством, например, Комиссии по рыболовству в Северо-Восточной Атлантике (НЕАФК), Организации по рыболовству в северо-западной части Атлантического океана (НАФО)⁴. Обращает на себя внимание стремление ЕС переориентировать регулирование рыболовства в общих промысловых зонах на собственные или зависимые от ЕС органы управления и диалоговые площадки. С 2022 г. участились случаи бойкотов⁵ российского участия в международных организациях по регулированию рыболовства.

И Россия, и ЕС входят в число ключевых рыболовных держав и осуществляют вылов в том числе в международных водах и водах третьих стран. На экспедиционный промысел приходится до четверти улова российских рыболовов. При этом основные промысловые районы рыболовов России за пределами национальной юрисдикции находятся в бассейне северной части Атлантического океана, где российские интересы соприкасаются с внешним измерением ОРП. Анализ основных характеристик ОРП, её внешнего измерения имеет значение для российской рыболовной политики: как для выявления лучших практик, так и для понимания действий ЕС и возможностей противодействия им.

Степень научной разработанности темы представляется широкой, но разрозненной, в связи с чем обнаруживается исследовательская ниша по обобщению и систематизации проблематики политической трансформации общей рыболовной политики ЕС. Исследование охватывает теоретические и прикладные работы по данной теме.

⁴ Ранее к этому перечню можно было отнести и Международный совет по исследованию моря (ИКЕС), однако 29 октября 2024 г. президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон «О денонсации Конвенции о Международном совете по исследованию моря».

⁵ Российская делегация принимает участие в 43-й сессии НЕАФК // Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии, 2024. URL: <http://vniro.ru/ru/novosti/arkhiv-za-2024-god/rossijskaya-delegatsiya-prinimaet-uchastie-v-43-j-sessii-neafk>.

В *теоретической* части автор обращается к концепции (теории) многоуровневого управления (МУ)⁶. Теория МУ получила значительное развитие в 1990–2000-е гг. на фоне господствующих неолиберальных тенденций в европейской экономической интеграции. Исследование опирается на работы Гэри Маркса и Лисбет Хуге – основателей теории МУ, при этом не ограничиваясь только базовым исследованием МУ⁷ и принимая во внимание последующие работы авторов⁸. Важным представляется тот факт, что изначальная трактовка МУ, предложенная Г. Марксом и Л. Хуге, носит нормативный характер и указывает на стремление наднациональных институтов усилить свои полномочия через вовлечение субнационального уровня управления в противовес национальному. То есть, теория МУ не просто фиксирует многоуровневость как свойство системы, а имеет достаточно выраженную направленность – расширение наднациональной составляющей регулирования. Выбор теории нацелен на то, чтобы доказать применимость использования методологического инструментария политических наук для рассмотрения общей рыболовной политики ЕС и её трансформации.

Исследование опирается на широкий круг теоретических работ, расширяющих и уточняющих концепцию МУ. Следует упомянуть немецкого политолога Артура Бенца, который дополнил типологию МУ, разработанную Г. Марксом и Л. Хуге, и ввёл понятие степени связанности уровней, что позволило производить сравнение систем МУ⁹. Фритц Шарпф в развитие концепции МУ выделил четыре основных способа европеизации в рамках МУ, тем самым связав между собой рассматриваемую концепцию и феномен европеизации¹⁰. В контексте изучения субнациональной мобилизации – важной категории теории МУ, на которой в работе делается акцент, – необходимо отметить исследователя Ч. Джеффри, который предложил матрицу для оценки эффективности субнациональной мобилизации на примере европейской политики сплочения¹¹. В целом зарубежные подходы к концепции МУ отражают стремление современных авторов преодолеть исходные ограничения теории, такие как сложность с определением уровней разделения, степени самостоятельности акторов, а также игнорирование международного уровня. В дополнение к этому заметна тенденция к распространению

⁶ В рамках исследования система представлений и принципов функционирования многоуровневого управления рассматривается через понятия «теория» (как «теория среднего уровня») и «концепция», которые являются взаимозаменяемыми по тексту.

⁷ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // *Journal of Common Market Studies*. 1996. № 3 (34).

⁸ Hooghe L. Subnational mobilisation in the European union // *West European Politics*. 1995. № 3 (18); Hooghe L., Marks G. Multi-Level Governance and European Integration / L. Hooghe, G. Marks. Rowman&Littlefield Publishers, 2001; Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // *Handbook on Multi-level Governance* / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17–31.

⁹ Benz A. The European Union as a loosely coupled multi-level system // *Handbook on Multi-level Governance* / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 214–226.

¹⁰ Scharpf F. W. Multi-level Europe – the case for multiple concepts // *Handbook on Multi-level Governance* / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 66–79.

¹¹ Jeffery C. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2000. T. 38. № 1. p. 1–23.

применения МУ к другим интеграционным областям, помимо традиционной для неё региональной политики (политика сплочения) ЕС.

Более глубокое рассмотрение теоретических аспектов не только позволяет по-иному взглянуть на практическую составляющую ОРП, но и способствует расширению представленности теории МУ в российской политической науке. В России тематика МУ наиболее проработана в работах М.В. Стрежневой¹², О.Ю. Потемкиной¹³, Е.С. Громогласовой¹⁴, Д.Э. Моисеевой¹⁵. Характерной особенностью использования МУ является то, что авторы склонны рассматривать её в связке с конкретными поддерживающими (фланговыми) политиками ЕС. Вследствие этого заметно горизонтальное расширение тематик, к которым применяется рассматриваемая теория.

Концепция МУ имеет пересечения со смежными ей теоретическими подходами, которые также рассматриваются в работе. После изучения научных трудов западных и отечественных теоретиков европеизации, таких как Д. Олсен¹⁶, К. Радаэлли¹⁷, Т.А. Романова¹⁸, была обнаружена связь европеизации с теорией МУ. Также в работе МУ соотносится с концепцией политических сетей, в связи с чем можно отметить работы Е.В. Саворской¹⁹. Изучение смежных теорий позволяет систематизировать комплекс представлений об управлении и трансформации отдельно взятой политики, которая применительно к ОРП отличается от других политик сложным распределением полномочий и неординарным предметом регулирования.

Концепция МУ относится к теориям среднего уровня и не претендует на всестороннее объяснение интеграции, а лишь отдельных её феноменов. Поэтому в исследовании даётся характеристика основных подходов к изучению европейской интеграции с тем, чтобы соотнести рассматриваемую теорию с ними и установить связь концепции МУ с более крупными интеграционными теориями. В этой связи следует отметить неофункционализм, основателем

¹² Стрежнева М. В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика. 2009. № 1. С. 28–45;

Стрежнева М. В. Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского союза // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 4. С. 106–125.

¹³ Потемкина О. Ю. Многоуровневое управление миграцией в европейском союзе // Современная Европа. 2020. № 95 (2). С. 100–110.

¹⁴ Громогласова Е. С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе / Е. С. Громогласова, Москва: ИМЭМО РАН, 2009. 116 с.

¹⁵ Моисеева Д. Многоуровневое управление в ЕС: институциональные проблемы. Мировая экономика и международные отношения, 2024, т. 68, № 12, с. 80–87.

¹⁶ Olsen J.P. The Many Faces of Europeanization // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2002. № 5(40). p.921-952.

¹⁷ Radaelli C.M. Europeanization: The Challenge of Establishing Causality // Research Design in European Studies / eds. T. Exadaktylos, C. Radaelli. London: Palgrave Macmillan UK, 2012. p. 1-16.

¹⁸ Романова Т.А. Проблематика европеизации в отношениях России и Евросоюза: зарубежные работы // Центра превосходства им. Жана Монне. URL: <https://euactive.ru/researcheu/40.pdf> (дата обращения: 25.03.2024).

¹⁹ Саворская Е.В. Политические сети в процессах надгосударственного регулирования: европейский и мировой опыт. Москва: ИМЭМО РАН, 2018. 128 с.

которого является Э.Б. Хаас²⁰, и либеральный межправительственный подход Э. Моравчика²¹. Если первый подход, который акцентирует наднациональное регулирование, показан к синтезу с МУ самими авторами концепции, то второй подход, выстроенный вокруг центральной роли государств – членов ЕС в европейской политической системе, во многом антагонистичен первому.

Немаловажно учитывать саму эволюцию подходов к изучению европейской политики (европолития) и место теории МУ в ней. По этой причине в диссертации рассматриваются основополагающие работы по теории европейской интеграции А. Винер, Т.А. Бёрзель и Т. Риссе²², М.В. Стрежневой²³. Важно отметить и труды, посвящённые развитию ЕС как уникальной политической системы, среди которых работы Н.Ю. Кавешникова²⁴, Т.А. Романовой²⁵, а также исследователя теории управления М. Яктенфукса²⁶. Кроме того, для описания подходов наднациональных институтов к укреплению своих позиций при взаимодействии с национальными властями автор работы обращается к трудам теоретиков проблематики власти: Р. Далю²⁷, П. Бахраху и М. Барацу²⁸, а в части делиберативных практик – к Т.В. Павловой²⁹. Для более полного понимания действий ЕС на международной арене применяется концепция нормативной силы ЕС, изложенная в исследованиях Я. Маннерса³⁰, Т.А. Романовой и Е.Б. Павловой³¹. Безусловно, перечень исследователей европейской политической системы не исчерпывается указанными авторами, однако в данном случае определяющим фактором выбора выступает специфика темы и выбранной теоретической рамки.

Стремление рассмотреть основную для работы концепцию МУ во взаимодействии с близкими ей подходами на стыке теории управления, сравнительной политологии и анализа

²⁰ Haas E.B. *Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. University of Notre Dame Press, 2020. 642 p.

²¹ Moravcsik A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 1993. № 4 (31). p. 473–524.

²² Wiener A., Börzel T.A., Risse T. *European Integration Theory*. Oxford University Press, 2018. p. 11.

²³ Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // *Вестник Московского университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика*. 2009. № 1. С. 28–45.

²⁴ Кавешников Н.Ю. *Европейский союз: история, институты, деятельность*. Москва: Издательство «Аспект Пресс», 2021а. 368 с.

Кавешников Н.Ю. *Трансформация институциональной структуры Европейского союза*. М.: Навона, 2010, 480 с.

²⁵ Романова Т. А. Дискурс о суверенитете Европейского союза: содержание и последствия // *Современная Европа*. 2021. № 5 (105). С. 35.

²⁶ Jachtenfuchs M. *The institutional framework of the European Union* под ред. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn, Edward Elgar Publishing, 2010. p. 203.

²⁷ Dahl R. The concept of power // *Behavioral Science*. 1957. Т. 2. № 3. p. 201–215.

²⁸ Bachrach P., Baratz M. S. Two Faces of Power // *American Political Science Review*. 1962. Т. 56. № 4. p. 947–952.

²⁹ Павлова Т. В. Делиберация как фактор конституирования поля современной политики // *Политическая наука*. 2018. № 2. С. 73–94.

³⁰ Mannes I. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? // *Journal of Common Market Studies*. 2002. № 40:2. p. 235–258.

³¹ Павлова Е., Романова Т. Нормативная сила: теория и современная практика России и ЕС // *Полис. Политические исследования*. 2017. № 1. С. 162–176.

политического курса призвано подкрепить выбранную теоретическую рамку и тем самым повысить объяснительный и прогностический потенциал исследования.

В *практической* части, связанной с предметом работы, исследование обращается к обширному кругу авторов, рассмотрение трудов которых необходимо для всестороннего изучения темы. В российской политической науке проблематика рыболовства и политических отношений, возникающих вокруг неё, не входит в число популярных исследовательских направлений. Среди отечественных исследователей, занимающихся тематикой ОРП, нельзя не отметить Д.Э. Моисееву³², которая объясняла трансформацию рыболовной политики через институциональное взаимодействие в сфере рыболовства и влияние международной повестки, прежде всего межгосударственных конфликтов («рыбные войны»), на её развитие. Значительное внимание политическому аспекту рыболовства в связке с морской политикой уделяет М.Л. Колесникова³³.

Большинство работ на тему ОРП и рыболовной политики имеют скорее экономическую (отраслевую) или экологическую направленность и фокусируются на анализе состояния индустрии, поиске решений прикладных проблем. Так, Б.Е. Фрумкин³⁴ рассматривает европейскую политику в области рыболовства через экономическую призму и в связке с общей сельскохозяйственной политикой ЕС. Проникновение экологической и климатической повестки в регулирование рыболовства – важная часть исследования. Среди наиболее заметных авторов, рассматривающих рыболовство и рыболовную политику с позиций экосистемного подхода, можно выделить юриста-международника Д.К. Бекашева³⁵, специалистов в области экономики и политики окружающей среды И.А. Макарова³⁶, С.Н. Бобылева³⁷, а также Т.В. Шувалову³⁸.

В зарубежной политической науке тематика рыболовства и ОРП по объективным причинам представлена существенно шире, в связи с чем рассмотрение объекта и предмета

³² Руденкова Д.Э. «Рыбные войны» с участием Европейского союза // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 6. С. 71–81; Моисеева Д.Э. «Репатриация» рыболовной политики: случай Великобритании // Современная Европа. 2020. № 4 (97). С. 115.

³³ Колесникова М.Л. Морское пространственное планирование в ЕС: основные итоги // Современная Европа. 2024. № 2. С. 32–44; Колесникова М.Л. Возможные риски для рыболовства России в Балтийском море (аспект Евросоюза) // Аналитические записки Института Европы РАН. 2024. Выпуск IV. № 26 (358). С. 28–35.

³⁴ Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика // Европейский союз: факты и комментарии. 2011. № 63–64. С. 33–36. Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика (март-май 2022) // Европейский союз: факты и комментарии. 2022. № 108. С. 44–50.

³⁵ Бекашев Д.К. Международно-правовой принцип экосистемного подхода в управлении рыболовством // Актуальные проблемы российского права. 2016. Т. 2. № 93. С. 44–50.

³⁶ Макаров И.А. Глобальное изменение климата как вызов мировой экономике и экономической науке // Экономический журнал ВШЭ. 2013. Т. 17. № 3. С. 512–532.

³⁷ Бобылев С.Н. Устойчивое развитие: парадигма для будущего // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 3. С. 107–113.

³⁸ Шувалова Т.В. В ООН разрабатывают новый документ по сохранению морского биоразнообразия // Российский совет по международным делам, 2019b. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/v-oon-razrabatyvayut-novyy-dokument-po-sokhraneniyu-morskogo-bioraznoobraziya/> (дата обращения: 14.03.2024).

работы опирается преимущественно на иностранную библиографию. Современное представление о рыболовной политике как совокупности трёх универсальных парадигм (сохранение биоразнообразия, экономическое благосостояние, социальное благополучие) систематизировал исследователь Энтони Чарльз³⁹. Он же разработал типологию рыболовных конфликтов, понимая под ними не только международные противоречия, но и разногласия внутри рыболовного сообщества. На базе этого в работе излагаются основные противоречия рыболовной политики ЕС на современном этапе развития.

Среди многочисленных научных трудов, отсылки к которым содержит исследование, целесообразно остановиться на нескольких наиболее авторитетных авторах. Особую роль среди них занимает Эрнесто Пеньяс Ладос, в прошлом – непосредственно вовлечённый в выработку решений европейский чиновник, который представляет взгляд на эволюцию и трансформацию ОРП со стороны институтов ЕС⁴⁰. Британская исследовательница Джилл Уэйкфилд рассматривает реформу ОРП через нормативно-правовую призму, уделяя особое внимание проникновению повестки устойчивого развития в управление рыбными ресурсами⁴¹. Эмили Селф привносит в изучение ОРП экономический взгляд на сферу рыболовства как на «трагедию общих ресурсов»⁴². Ключевые проблемы ОРП на современном этапе выделяет исследователь Анджо Клейтон⁴³.

Политологический взгляд на ОРП представляет Тим Грей, выступивший редактором одного из первых пособий (*handbook*) по политическим аспектам рыболовства⁴⁴, в котором он в том числе поднимает вопрос справедливости сложившегося в ЕС режима управления рыболовством. Политолог Евгения да Консейсао-Хельдт обращает внимание на расширение инструментов регулирования ОРП в руках наднациональных институтов⁴⁵. Майкл Эрл подчёркивает политическую составляющую одного из ключевых инструментов ОРП – максимальный устойчивый вылов⁴⁶. Возросшее в постлиссабонский период значение Европейского парламента отражает в своих исследованиях Хуберт Циммерман⁴⁷. Для понимания

³⁹ Charles A. T. Fishery conflicts // Marine Policy. 1992. № 5 (16). p. 384.

⁴⁰ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability / E. Penas Lado, Wiley-Blackwell, 2016.p.23.

⁴¹ Wakefield J. Reforming the Common Fisheries Policy: Edward Elgar Publishing, 2016. 336 p.

⁴² Self E. Who Speaks for the Fish? The Tragedy of Europe's Common Fisheries Policy // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2015. № 2 (48). p. 586.

⁴³ Clayton A. Lessons from Implementation of the EU's Common Fisheries Policy // The Pew Charitable Trusts, 2021. URL: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2021/03/lessons-from-implementation-of-the-eus-common-fisheries-policy> (дата обращения: 16.11.2024).

⁴⁴ Gray T.S. Fishing and Fairness: the Justice of the Common Fisheries Policy // The Politics of Fishing. / eds. Gray T.S. London: Palgrave Macmillan UK, 1998. p. 228–250.

⁴⁵ Conceição-Heldt E. Taking Actors' Preferences and the Institutional Setting Seriously: the EU Common Fisheries Policy // Journal Public Policy. 2006. T. 26. № 3. p. 279–299.

⁴⁶ Earle M. Maximum sustainable yield in the EU's Common Fisheries Policy - a political history // ICES Journal of Marine Science. 2021. T. 78. № 6. p. 2173–2181.

⁴⁷ Zimmermann H. The European Parliament and the Layered Politicization of the External Dimension of the Common Fisheries Policy // Politics and Governance. 2019. T.7. №3. p. 237-247.

институциональной динамики в ОРП важен правовой аспект, связанный с формальным распределением полномочий и кейсами Суда ЕС. Астрид Берг подчёркивает роль судебных решений в становлении наднационального регулирования ОРП⁴⁸. Джонатан Эчебаррия Фернандес подробно останавливается на правовых аспектах глобального управления рыболовством, а также на случае Британии⁴⁹ – стремлении страны стать независимым прибрежным государством вне ОРП до и после брекзита.

Теория МУ позволяет включить в рассмотрение и подробнее изучить субнациональный уровень управления ОРП. В связи с этим следует привлечь внимание к ряду работ, рассматривающих этот аспект рыболовной политики. Д. Скеррит подробно останавливается на вопросе европейских субсидий для рыболовов – особенно важном практическом аспекте политики⁵⁰. А. Саид, Д. Цанопулос и Д. Макмиллан изучают пробелы ОРП на примере малого рыболовства в Средиземном море⁵¹. Фабрицио Натале вместе с соавторами провёл исследования с целью обозначить характеристики рыболовных сообществ и определить их роль в странах ЕС⁵². В фокусе работы К. Ораха, М. Шлюттер и Х. Остерблома находятся группы влияния и их предпочтения в период реформы ОРП 2013 года⁵³. В целом по мере необходимости в исследовании используются сводные доклады экспертных департаментов Европейского парламента и других институтов Союза⁵⁴, а также различных некоммерческих организаций с тем, чтобы раскрыть субнациональную составляющую ОРП.

Особенность исследования заключается в артикуляции международного уровня управления в качестве составляющей ОРП. В этом отношении следует обратить внимание на ряд работ, посвящённых международному управлению рыболовством. Британский учёный Э. Джордан акцентирует внимание на глобальном управлении в политике окружающей среды⁵⁵. Р. Пассос изучает влияние Европейского парламента на внешнее измерение ОРП⁵⁶. Роль наднациональных институтов ЕС в регулировании промысла на Балтике анализирует

⁴⁸ Berg A. *Implementing and Enforcing European Fisheries Law*: Kluwer Law International, 1999. 352 p.

⁴⁹ Echebarria Fernández J. et al. *Fisheries and the Law in Europe*. London: Routledge, 2022. 168 p.

⁵⁰ Skerritt D.J. et al. A 20-year retrospective on the provision of fisheries subsidies in the European Union // *ICES Journal of Marine Science*. 2020. T. 77. № 7–8. p. 2741–2752.

⁵¹ Said A., Tzanopoulos J., MacMillan D. The contested commons: The failure of EU fisheries policy and governance in the Mediterranean and the crisis enveloping the small-scale fisheries of Malta // *Frontiers in Marine Science*. 2018. T. 5. № SEP. p. 1–10.

⁵² Natale F. et al. Identifying fisheries dependent communities in EU coastal areas // *Marine Policy*. 2013. T. 42. p. 245–252.

⁵³ Orach K., Schlüter M., Österblom H. Tracing a pathway to success: How competing interest groups influenced the 2013 EU Common Fisheries Policy reform // *Environmental Science Policy*. 2017. V. 76. P. 90–102.

⁵⁴ Sobrino Heredia J.M. *Research for PECH Committee – Common Fisheries Policy and BREXIT - Legal framework for governance*. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2017.

⁵⁵ Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance ... or government? // *Policy & Politics*. 2001. T. 29. № 2. p. 193–208.

⁵⁶ Passos R. *The External Powers of the European Parliament // The European Union's external action in times of crisis / Eds. P. Eeckhout, M. Lopez-Escudero. Oxford: Hart Publishing, 2016. p. 85–128.*

Д. Лэнглет⁵⁷. Следует отметить широко цитируемое исследование международного коллектива авторов во главе с Р. Сумайла, посвящённое глобальным рыболовным субсидиям⁵⁸, а также другие работы, связанные с обсуждением рыболовных вопросов на площадке Всемирной торговой организации (ВТО), Организации Объединённых Наций (ООН)⁵⁹ или в рамках региональных организаций по управлению рыболовством (РОУР)⁶⁰.

Один из важнейших сюжетов исследования – кейс выхода Британии из ЕС и, соответственно, из ОРП. В связи с этим необходимо отметить работы Яна Напье⁶¹, исследователя британской рыболовной индустрии, использующего преимущественно количественные методы. Известный бельгийский экономист-эколог Гриффин Карпентер в своих работах фокусируется на социально-экономических аспектах ОРП, например, в серии работ *Landing the Blame*, в названии которых перефразируется один из инструментов последней реформы ОРП⁶². Проблематике «развода» Британии и ЕС в области рыболовства посвящает свои исследования А. ван дер Цвет⁶³. Д. ван Балсфорт освещает положение британских и европейских рыболовов после брекзита⁶⁴. В. Шац с юридической точки зрения подсвечивает проблему доступа к британским территориальным водам после брекзита⁶⁵, в то время как Дж. Конолли рассматривает особенности положения Шотландии и её рыбаков после выхода Британии из ЕС⁶⁶.

В части работ российских исследователей, освещающих проблематику брекзита, в диссертации используются труды Л.О. Бабыниной, которая рассматривала рыболовный фактор в контексте взаимоотношений ЕС с отдельными странами северной Европы, в том числе с

⁵⁷ Langlet D. The Role of the EU in the Regulation of Baltic Sea Fisheries // The EU and the Baltic Sea Area / eds. A. Rosas, H. Ringbom. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2023. P. 247–267.

⁵⁸ Sumaila U.R. et al. Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies // Marine Policy. 2019. Т. 109. p. 103695.

⁵⁹ Бекашев Д. К. Международно-правовой принцип экосистемного подхода в управлении рыболовством // Актуальные проблемы российского права. 2016. Т. 2. № 93. С. 44–50;

Шувалова Т.В. В ООН разрабатывают новый документ по сохранению морского биоразнообразия // Российский совет по международным делам, 2019b. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/v-onn-razrabatyvayut-novyy-dokument-po-sokhraneniyu-morskogo-bioraznoobraziya/> (дата обращения: 14.03.2024).

⁶⁰ Anderson E. D. The History of Fisheries Management and Scientific Advice – the ICNAF/NAFO History from the End of World War II to the Present // Journal of Northwest Atlantic Fishery Science. 1998. Т. 23. p. 75–94.

⁶¹ Napier I. Fish Landings from the United Kingdom's Exclusive Economic Zone: by area, nationality and species // NAFC Marine Centre. 2016.

⁶² Carpenter G., Heisse C. Landing the Blame: Overfishing in the North East Atlantic // New Economics Foundation, 2016. URL:

https://www.researchgate.net/publication/297001324_Landing_the_blame_Overfishing_in_the_Northeast_Atlantic_2016 (дата обращения: 16.11.2023).

⁶³ van der Zwet A. et al. Brexit and the Common Fisheries Policy. Opportunities for multi-level differentiated (dis)integration? // The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union / eds. Leruth, B., Gänzle, S., & Trondal, J. London: Routledge, 2022. p. 310–324.

⁶⁴ Balsfoort G. van et al. A Synoptic Overview of Expert Opinion on Fisheries in a Post-Brexit World // Fisheries and the Law in Europe. London: Routledge, 2022. p. 122–149.

⁶⁵ Schatz V. Access to Fisheries in the United Kingdom's Territorial Sea after its Withdrawal from the European Union: A European and International Law Perspective // Goettingen Journal of International Law. 2019. Т. 9. № 3. С. 457–500.

⁶⁶ Connolly J. et al. The governance capacities of Brexit from a Scottish perspective: The case of fisheries policy // Public Policy Administration. 2022. Т. 37. № 3. p. 342–362.

Исландией и Британией⁶⁷. Также исследование опирается на работы Н.В. Ереминой, изучавшей брекзит через сопоставление идентичностей (европейской, национальной и региональной)⁶⁸, что применимо и к анализу евроскептицизма рыболовного сообщества Британии.

Таким образом, для наиболее полного охвата темы в работе используются труды широкого круга авторов, с различных ракурсов рассматривающих тематику рыболовной политики, её отдельные проявления, а также смежные с этим вопросы. Анализ историографии позволяет выделить ключевые аспекты, составляющие новизну диссертации – незаполненные исследовательские ниши, отличающие представленную работу от других.

Объектом работы выступает общая рыболовная политика ЕС. Спецификой объекта исследования является комплексный характер сферы регулирования ОРП. На сегодняшний день регулирование рыболовной политики неотделимо от экологического и социального аспектов промысла. В сферу действия ОРП входят вопросы сохранения экосистем моря, поддержания устойчивости рыболовных (прибрежных) сообществ, содействия экономическому благосостоянию индустрии и рыболовов. Всё это ведёт к необходимости политического взаимодействия различных акторов в условиях истощения биоресурсов моря и ухудшения положения прибрежных сообществ. Наглядной иллюстрацией политической значимости рыболовства стал выход Британии из ЕС, в котором фактор недовольства британских рыболовов ОРП сыграл заметную роль.

Предметом работы выступает многоуровневая система управления общей рыболовной политикой ЕС. На современном этапе, после вступления в силу Лиссабонского договора в 2009 году, ОРП переживает трансформацию, вызванную как институциональной динамикой, так и появлением новых факторов развития. В течение своей эволюции ОРП подвергалась неоднократным реформам. Несмотря на это она остаётся одной из самых критикуемых политик из-за неспособности остановить чрезмерный вылов рыбных ресурсов в водах ЕС и обеспечить устойчивость промысла. На этом фоне характерной чертой ОРП становится многоуровневость: принятие решений в области рыболовства перестаёт быть областью исключительных полномочий государств-членов. Расширение зоны ответственности институтов ЕС отражает не только институциональную динамику политики, но и смену подхода наднациональных институтов в пользу построения системы многоуровневого управления рыбными ресурсами. В этой связи особую значимость приобретает изучение взаимодействия различных уровней

⁶⁷ Бабынина Л.О. Соглашение о торговле и сотрудничестве ЕС и Великобритании: между кондициональностью и суверенитетом // Современная Европа. 2021. № 2 (102); Бабынина Л. О. Значение Brexit для Европейского союза // Современная Европа. 2016. Т. 70. № 4. С. 21–33; Бабынина Л. О. Исландия и Европейский союз: рыба и банки // Аналитические записки Института Европы Российской академии наук. 2015. № 6.

⁶⁸ Еремина Н.В. Корни Брекзита: конфликт идентичностей в Соединенном Королевстве // Контуры глобальных трансформаций. 2017. Том. 10, № 1. С. 87–105.

Еремина Н.В. Международная деятельность Шотландии: взгляд шотландских националистов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2023. Том 16. № 1. С. 83–97.

регулирования, включая субнациональный и международный, которые становятся неотъемлемой частью ОРП.

Цель исследования – выявить ключевые изменения в регулировании ОРП, позволяющие говорить о её политической трансформации. Тенденциями развития ОРП на современном этапе выступают: вовлечение субнациональных акторов, смещение акцента политики на устойчивое развитие, усиление наднационального компонента регулирования с целью повышения эффективности политики. Вместе с тем институциональной особенностью ОРП является наличие сложного распределения полномочий. Согласно Договору о функционировании ЕС (ДФЕС), установление количественных ограничений на вылов (квоты на вылов, промысловые дни) относится к области совместной компетенции ЕС и государств-членов. Однако защита морских биоресурсов является сферой исключительных полномочий наднациональных институтов. Поэтому работа нацелена на то, чтобы определить характер изменений в регулировании ОРП, в том числе с точки зрения коммунитаризации рассматриваемой политики.

Для достижения поставленной цели в исследовании сформулирована последовательность **задач**:

1. Выделить характерные черты и особенности теории многоуровневого управления.
2. Определить место теории многоуровневого управления в политических теориях интеграции посредством сопоставления с другими подходами.
3. Обосновать целесообразность применения концепции многоуровневого управления к изучению ОРП.
4. Обозначить факторы политической значимости сферы рыболовства в международно-политическом и европейском контексте.
5. Обозначить экологические, экономические и социальные факторы в ОРП и их взаимодействие между собой.
6. Установить роль и место ОРП в выходе Британии из ЕС.
7. Определить тенденции развития наднационального компонента в регулировании ОРП.
8. Установить степень и характер взаимодействия между наднациональным и субнациональными уровнями управления в ОРП.
9. Охарактеризовать международный уровень регулирования рыболовства и его влияние на трансформацию ОРП.

Конфигурация задач определяет структуру работы. Каждый параграф исследования соответствует определённой задаче. При этом сама структура работы выстроена в логике от теории к практике с тем, чтобы наилучшим образом использовать возможности выбранной теории для достижения поставленной цели исследования. Кроме того, порядок расположения

параграфов соответствует в дедуктивной логике, следуя от общего к частному – от объекта к предмету исследования.

Задачи по определению характерных черт концепции МУ, сопоставлению выбранной теории с другими подходами и установлению применимости концепции МУ к изучению ОРП задают теоретическое направление работы. Следующий набор задач раскрывает объект исследования и направлен на выявление политической значимости ОРП, факторов трансформации политики и изучение кейс-стади влияния ОРП на выход Британии из ЕС. Наконец, последняя группа задач выводится теоретической рамкой и предметом работы и связана с определением трансформации наднационального регулирования, ролью субнациональных акторов в ОРП и изменениями в международном измерении рассматриваемой политики.

В связи с вышеизложенным в качестве **гипотезы** исследования принимается тезис о том, что трансформация ОРП выражается в расширении полномочий и зоны ответственности наднациональных институтов, усилении их позиции в отношении национальных властей, однако полная коммунитаризация этой политики не предусматривается.

Область исследования соответствует паспорту специальности Высшей аттестационной комиссии (ВАК) 5.5.2. «Политические институты, процессы и технологии», а именно следующим направлениям исследований: пункту 6 «Политическая система и политические режимы: структура, функции, типы и разновидности»; пункту 8 «Политические институты: формирование, развитие и современные трансформации»; пункту 11 «Региональное измерение политики и политического управления».

Новизна исследования связана с изучением общей рыболовной политики ЕС с точки зрения политической науки. В результате анализа выявлен и охарактеризован политический слой управления общей рыболовной политики. Традиционно рассматриваемая в качестве хозяйственной и технократической политика предстаёт в виде комплекса политических взаимодействий различных акторов. Как продемонстрировано в работе, следствием политического взаимодействия становится трансформация ОРП, которая включает изменение институционального баланса, а также соотношения сил и полномочий между различными уровнями управления. Кроме того, научная новизна исследования включает в себя следующие компоненты.

- В работе раскрыт комплекс политических взаимосвязей в процессе осуществления общей рыболовной политики ЕС. Включение в анализ акторов субнационального уровня и институтов международного уровня позволяет понять движущие силы ОРП, её трансформации и развития.
- В работе сделан акцент на распределении формальных полномочий, на инструментах

общей рыболовной политики и процессе взаимодействия между институтами ЕС и государствами-членами. Такой подход позволил рассмотреть отдельно взятую политику со сложным распределением полномочий в рамках общего контекста институциональной эволюции ЕС.

- Благодаря использованию концепции МУ установлена связь между трансформацией наднационального регулирования и влиянием, которое оказывают национальные и субнациональные акторы, а также международное сообщество на общую рыболовную политику ЕС. Это позволило рассмотреть действия институтов ЕС не изолированно, а с учётом стимулов, возникающих на других уровнях регулирования.
- Продемонстрирована значимость влияния рыболовного сообщества и индустрии на политическую сферу как ЕС, так и государств-членов – прежде всего посредством изучения кейса выхода Соединённого Королевства из ЕС.
- Выявлен политический компонент отдельных соглашений ЕС с третьими странами о рыболовстве в их водах, их неотъемлемая связь с общей рыболовной политикой и внешнеполитической линией ЕС.
- В отечественный научный оборот введён ряд авторитетных источников и авторов, которые ранее не были охвачены исследователями. При этом выводы, сделанные на основе изучения общей рыболовной политики, в целом применимы для исследований в отношении других политик ЕС поддерживающего характера.

Теоретическая значимость исследования связана с использованием оригинальной теории многоуровневого управления применительно к общей рыболовной политике ЕС. На примере ОРП показывается политический слой управления во фланговых (поддерживающих) политиках, который зачастую оказывается скрытым из-за преимущественно хозяйственного характера политики.

Использование теории МУ для анализа ОРП раскрывает различные уровни взаимодействия, неотъемлемую связь уровней между собой. Таким образом трансформация ОРП прослеживается не изолированно на уровне институтов ЕС, а с включением предпочтений национальных правительств, субнациональных акторов (представителей индустрии, рыболовных сообществ, гражданского общества) и международной повестки. Изучение ОРП в действии на нескольких уровнях управления обусловлено применяемой теоретической рамкой.

Подробное изучение теории МУ, что является особенностью работы, позволило установить и артикулировать международный уровень регулирования рыболовства, без которого изучение трансформации ОРП было бы неполным.

Практическая значимость работы заключается в том, что результаты исследования могут быть использованы международными организациями, российскими органами власти,

коммерческими компаниями. Следует отметить следующие составляющие практической значимости исследования.

- ЕС как актор глобального регулирования рыболовной индустрии, различных организаций по управлению промыслом входит в число ключевых мировых акторов в рассматриваемой сфере. При этом позиция Брюсселя опирается на решения, выработанные в процессе сложного взаимодействия акторов на различных уровнях внутри ЕС. Излагаемое в работе понимание причин и драйверов позиции ЕС способствует результативному взаимодействию с европейской стороной.
- Россия заинтересована в использовании наиболее эффективных подходов к взаимодействию с Брюсселем. Даже в условиях системной конфронтации стороны являются соседями и принимают участие в выработке универсальных международных ответов на вызовы, связанные с эксплуатацией морских биоресурсов. В исследовании выявлены факторы, которые могут стать основой как для сотрудничества, так и для ужесточения внешнеполитической линии в отношении ЕС.
- Несмотря на обнаруженные пробелы регулирования, общая рыболовная политика ЕС является одним из наиболее продвинутых международных режимов управления морскими биоресурсами. Учитывая трансграничный и универсальный характер вызовов, стоящих перед индустрией и рыболовными сообществами, опыт ЕС мог бы быть полезен в части использования лучших практик регулирования, которые были выявлены и описаны в работе.
- Установлен и охарактеризован политический слой взаимодействия по вопросу регулирования рыболовного промысла в ЕС. Понимание политических договорённостей (компромисса), лежащих в основе ОРП, может быть полезно компаниям коммерческого сектора, которые заинтересованы в прогнозировании изменений в политике и в эффективном продвижении своих позиций.

Хронологические рамки исследования включают весь период функционирования ОРП, но с акцентом на постлиссабонский период, то есть на период после заключения Лиссабонского договора – принятия Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС). Лиссабонский договор привёл к изменению институционального баланса в ЕС и повлиял на трансформацию ОРП. Вместе с тем рыболовная политика имеет и собственную логику развития. Последняя реформа ОРП произошла в 2013 г. Одной из предпосылок реформы стало принятие Лиссабонского договора. Однако она также стала результатом институциональной инерции реформы 2002 г. Принимая в качестве ключевого хронологического периода современный, постлиссабонский, этап, автор работы обращается и к более ранним сюжетам с целью установления всех факторов и тенденций, повлиявших на трансформацию ОРП.

Теоретической основой работы выступает структурно-функциональная интеграционная теория – концепция МУ. В соответствии с выбранной теорией Европейский союз рассматривается как политическая система, европолития, которая имеет собственную структуру и особенности. Данная концепция тесно связана с теорией управления и появилась в 1990-х гг. как продолжение и развитие неолиберальных подходов в политике и экономике, которые делают упор на размывании роли государства в различных сферах жизни, децентрализацию функций власти из-за кризиса жёстких моделей управления. Принцип многоуровневости фиксирует расширение спектра участников процесса принятия решений, указывает на возрастающее значение негосударственных акторов, гражданского общества, бизнес-структур, в то же время объединяя их в целостную структурированную систему, что особенно актуально в комплексных сферах регулирования, таких как рыболовство.

Теория определяет как концептуальные, так и структурные рамки работы. В этой связи раскрытие предмета работы происходит с использованием концепции МУ, что способствует достижению поставленной цели и связывает все разделы работы воедино. В заключительной главе рассмотрение ОРП сопровождается исследованием субнациональной мобилизации – важнейшей категории концепции МУ, которая оказывает влияние на трансформацию рыболовной политики.

Методология исследования представлена комплексом методов. Прежде всего, автором используются общенаучные методы, такие как синтез, анализ, обобщение, аналогия. Сама работа построена на основе принципа научной дедукции (от общего к частному). Также в ней представлены выведенные автором классификации, синтез различных составляющих для выявления закономерностей развития ОРП.

Широко используются эмпирические методы, а именно сравнение и описание, позволяющие сделать вывод о динамике изменений (трансформации). Метод сравнения обнаруживает особенную применимость при анализе нормативно-правовых актов ЕС в предметной области исследования, а также международных договоров, например, различных проектов Соглашения ВТО по рыболовным субсидиям.

Комплексность предмета исследования обуславливает применение широкого набора методов, преимущественно качественных по своему характеру. Среди них следует отметить системный анализ, основанный на изучении европейской политической системы и её составляющих элементов. В этом отношении ОРП предстаёт в виде подсистемы европолитии, которой присущ многоуровневый характер взаимодействий. Для определения трансформации ОРП, сопоставления и оценки реформ рассматриваемой политики используется метод историзма. Последний особенно представлен в третьей главе, сфокусированной на тенденциях развития наднационального регулирования ОРП.

В исследовании приводится набор примеров, подготовленный на основе метода анализа кейсов (кейс-стади). Благодаря обращению к этому методу выведенные автором обобщения и закономерности находят подтверждение в виде конкретных случаев. Для иллюстрации политизации рыболовного вопроса и значимости «голоса» рыболовных сообществ приводится кейс выхода Британии из ЕС, выделенный в отдельный параграф. В случае с внешним измерением ОРП автор обращается к кейсам рыболовных соглашений ЕС с третьими странами, например с Марокко.

Наконец, в работе используются количественные методы анализа. Для подтверждения тезиса о значительной роли рыболовных сообществ в референдуме о выходе из ЕС предпринимается анализ статистики голосования по избирательным округам, где представлены рыболовные сообщества. При анализе внешнего измерения ОРП применяется статистический анализ торгово-экономических данных.

Эмпирическая база работы представлена широким кругом источников. Принимая во внимание объект исследования, акцент изучения делается на документах ЕС, документах международного и национального характера, статистических и справочных материалах. В отдельных случаях источниками выступают также материалы средств массовой информации, задающие контекст исследования или содержащие результаты журналистских расследований.

Первая категория источников представлена нормативно-правовыми актами ЕС⁶⁹. Анализ трансформации ОРП невозможен без изучения базовых регламентов ОРП, их эволюции, процесса изменения полномочий и расширения зон ответственности в процессе реализации политики. Следует отметить важность как первичного, так и вторичного права ЕС. К последнему относятся и документы ЕС программного характера, в том числе сообщения, зелёные книги, содержащие целеполагание институтов ЕС в отношении ОРП.

Вторая категория источников включает решения Суда ЕС⁷⁰, которые отражают генезис и текущее состояние институционального и межуровневого баланса в ОРП, динамику интеграции в выбранной области. В совокупности кейсы Суда ЕС раскрывают ключевые изменения на наднациональном уровне регулирования, являются важнейшим драйвером расширения наднационального компонента регулирования в ОРП.

⁶⁹ Например, The Treaty on the Functioning of the European Union. 2012; Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy; Green Paper on the Reform of the Common Fisheries Policy. European Commission. 2009.

⁷⁰ Например, Advocate General's Opinion in Joined Cases C-778/21 P | Commission v Front Polisario and C-798/21 P | Council v Front Polisario. Court of Justice of the European Union. Press Release No 53/24; Judgment of the Court of 5 May 1981. Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Case 804/79 (ECLI:EU:C:1981:93); Judgment of the Court of 19 June 1990. The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others. Case C-213/89.

Третья категория источников, выделяемая в исследовании, – аналитические и информационные материалы институтов ЕС⁷¹. В отличие от законодательства, аналитические материалы дают возможность наблюдать предмет исследования через призму институтов ЕС, что позволяет уточнить цели и задачи институтов ЕС, противоречия и вызовы политики. В эту же категорию входят официальные сообщения и пресс-релизы институтов ЕС, заявления официальных лиц.

Четвертая категория источников содержит документы международного характера⁷². К ним можно отнести международные соглашения и проекты соглашений в рамках универсальных организаций, межправительственных организаций, а также многосторонние и двусторонние соглашения. В их числе – основополагающие договоры ООН в области морского права, рыболовного промысла, защиты морских биоресурсов, включая проекты новых соглашений. Следует также отметить программные документы и соглашения в рамках Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО ООН), в особенности деятельность региональных рыбохозяйственных организаций, которые составляют основу международного управления рыбными ресурсами. Кроме того, в работе анализируется Соглашение ВТО по рыболовным субсидиям, ставшее важнейшей вехой для мирового регулирования промысла. В этой же категории источников находятся решения Международного суда ООН, а также документы, связанные с процессом выхода Британии из ЕС.

Пятая категория источников представлена совокупностью статистических и справочных материалов, используемых в работе⁷³. Помимо традиционных справочников международных организаций, ЕС, данных статистики добычи и торговли рыбной продукцией, занятости в сфере рыболовства и проч., особенностью работы является использование в качестве источников документов неправительственных организаций, форумов, а также сам факт наличия таких площадок. Эти источники особенно важны в контексте обнаружения субнациональных

⁷¹ Например, Data-deficient fisheries in EU waters // European Parliament's Committee on Fisheries, 2013. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495865/IPOL-PECH_ET\(2013\)495865_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495865/IPOL-PECH_ET(2013)495865_EN.pdf); Discarding fish under the Common Fisheries Policy: Towards an end to mandated waste // European Parliament, 2013. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/LDM_BRI\(2013\)130436](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/LDM_BRI(2013)130436); EU and Neighbourhood countries commit to enhanced fisheries management control in the Mediterranean and Black Sea // European Commission, 2023. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_5695

⁷² Например, Соглашение на базе Конвенции ООН по морскому праву о сохранении и устойчивом использовании морского биологического разнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции. ООН, 2023. (UN Convention on the Law of the Sea Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity in Areas Beyond National Jurisdiction); Agreement on Fisheries Subsidies Ministerial Decision of 17 June 2022 (WT/MIN(22)/33/WT/L(1144). WTO.

⁷³ Например, European Atlas of the Seas. URL: https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/maritime_atlas/#lang=EN;p=w;bkgd=1;theme=2:0.75;c=1224514.3987259883,6446275.841017013;z=4; Regional fisheries management organizations and advisory bodies // FAO. 2020. URL: <https://www.fao.org/fishery/en/publication/262004?lang=en>; Results and turnout at the 2016 Scottish Parliament election // The Electoral Commission. URL: <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/scottish-parliamentary-elections/results-and-turnout-2016-scottish-parliament-election>

интересов и субнационального уровня управления политикой, где присутствуют как организации, отстаивающие предпочтения рыбаков, так и их визави, сосредоточенные на экологических и социальных последствиях промысла.

Отдельная категория, вынесенная за пределы основных источников, – материалы средств массовой информации (СМИ)⁷⁴. В силу специфики СМИ могут быть как источниками, задающими контекст, предоставляющими фактуру исследования, так и выразителями мнений на рассматриваемую тему. Зачастую материалы СМИ имеют направленность, фаворизируя отдельные группы интересов. Вместе с тем изучение направленности материалов позволяет сделать вывод о подлинных предпочтениях акторов на различных уровнях, осветить наиболее важные противоречия, возникающие в процессе имплементации ОРП.

Положения, выносимые на защиту, включают в себя следующие пункты.

1. Использование концепции многоуровневого управления позволяет рассмотреть общую рыболовную политику ЕС комплексно, с учётом динамики наднационального регулирования, тенденций международной повестки и интеграционных (дезинтеграционных) импульсов со стороны субнациональных акторов. Заложенная в концепцию идея взаимодействия уровней показывает высокую применимость к рассматриваемой теме.
2. Несмотря на технократический и хозяйственный характер, общая рыболовная политика ЕС обнаруживает существенный политический компонент. Его значимость проистекает из высокой политической чувствительности вопросов доступа к морским пространствам, обострения мировой конкуренции за морские биоресурсы и социальной значимости промысла, который составляет идентичность отдельных наций.
3. Изучение общей рыболовной политики ЕС делает необходимым обращение к международному уровню регулирования, поскольку трансграничный характер рыбных ресурсов и сокращение морского биоразнообразия становится общемировым вызовом. Ответом на него становятся действия как международных универсальных организаций, так и групп государств. Рассматриваемой сфере присущ разрыв между лидерами и странами, которые испытывают влияние международной повестки, что делает рыболовство заметным политическим вопросом. При этом ЕС выступает в качестве нормативного лидера и имеет права на вылов в водах третьих стран.

⁷⁴ Например, ВАРПЭ считает преждевременным ограничение субсидирования рыболовства в рамках соглашения ВТО // Korabel.ru.

URL: https://www.korabel.ru/news/comments/varpe_schitaet_prezhdevremennym_ogranichenie_subsidirovaniya_rybolovstva_v_ramkah_soglasheniya_vto.html (дата обращения: 16.11.2024); EU's top Court goes down-to-earth on overfishing rules // EURACTIV, 2024. URL: <https://www.euractiv.com/section/%20agriculture-food/news/eus-top-court-goes-down-to-earth-on-overfishing-rules/> (дата обращения: 16.11.2024); Norway defends 'co-operation' on fisheries with Russia amid row involving EU and UK // RTE, 2022. URL: <https://www.rte.ie/news/world/2022/1209/1340855-eu-norway-uk-russia-fisheries/> (дата обращения: 16.11.2024).

4. Выход Британии из ЕС стал примером политической значимости вопросов рыболовства, несмотря на сравнительно небольшой экономический вес индустрии. Вместе с тем брекзит демонстрирует устойчивость институциональных связей, которые в течение десятилетий формировались между партнёрами в рамках ОРП и даже предшествовали им. Невзирая на роль, которую Британия, находясь у истоков ОРП, сыграла в формировании режима управления европейскими морскими биоресурсами, британские рыболовные сообщества вошли в число наиболее явных сторонников выхода из ЕС. Однако итоговое соглашение с ЕС свидетельствует о триумфе взаимозависимости партнёров и сохранении преференциального доступа европейских рыболовов к британским промысловым зонам.
5. Трансформация наднационального регулирования ОРП связана с последовательным расширением и углублением участия европейских институтов в управлении морскими биоресурсами. Первая причина этого – исчерпание самих ресурсов и необходимость совместного эффективного ответа на этот вызов. Из этого вытекает второй стимул к большей вовлечённости ЕС. Обладая исключительной компетенцией по защите морских биоресурсов, институты ЕС столкнулись с низкой результативностью своей политики, что пагубным образом отражается на репутации ЕС в глазах граждан.
6. Одним из способов легитимизировать вовлечение наднациональных институтов в управление рыболовной политикой и при этом повысить эффективность инструментов регулирования является субнациональная мобилизация. Регионализация, наделение стейкхолдеров ОРП правом участия в политике, механизмы делиберации и европеизации преследуют цель ориентировать ОРП на широкий общественный запрос и разделить с индустрией, некоммерческими организациями бремя ответственности за не самую успешную в настоящее время политику.

Апробация результатов исследования с целью верификации выводов была произведена посредством отражения положений работы в публикациях в научных рецензируемых изданиях, входящих в перечень ВАК, участия в научных семинарах и конференциях.

1. Коломин В.О. Общая рыболовная политика ЕС сквозь призму концепции многоуровневого управления // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2022. Т. 14. № 1. С. 151–174.

2. Коломин В.О. Фактор общей рыболовной политики в свете брекзита // Современная Европа. 2023. № 4. С. 207–219.

3. Коломин В.О. Наднациональный уровень регулирования в реализации общей рыболовной политики ЕС // Мировая экономика и международные отношения. 2024. Т. 68. № 10. С. 59–69.

4. Коломин В.О. Соглашение ВТО по рыболовным субсидиям как элемент глобального регулирования отрасли // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2024. № 2. С. 71–81.
5. Коломин В.О. Общая рыболовная политика (март-май 2024) // Европейский союз: факты и комментарии. 2024. № 116. С. 28–32.
6. Коломин В.О. Общая рыболовная политика (июнь-август 2024) // Европейский союз: факты и комментарии. 2024. № 117. С. 29–33.
7. Коломин В.О. Общая рыболовная политика (декабрь – февраль 2025) // Европейский союз: факты и комментарии. 2025. № 119. С. 28–32.
8. Международная конференция «Ломоносов-2021». МГУ им. М.В. Ломоносова, 2021⁷⁵.
9. Научный семинар «Европейский союз как многоуровневая регуляторная система». ИМЭМО РАН, 2023⁷⁶.

⁷⁵ Материалы Международного молодёжного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2021» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, Е.И. Зимакова. М.: МАКС Пресс, 2021. – 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. 2000 экз. ISBN 978-5-317-06593-5.

⁷⁶ Научный семинар «Европейский союз как многоуровневая регуляторная система». ИМЭМО РАН, 2023. URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/nauchniy-seminar-evropeyskiy-soyuz-kak-mnogourovnevaya-regulyatornaya-sistema>

1. Концепция многоуровневого управления как рамка для исследования общей рыболовной политики ЕС

1.1. Основные положения теории многоуровневого управления

В отличие от «больших» теорий международных отношений (прежде всего реализма и либерализма), теории среднего уровня, также называемые концепциями, используются для интерпретации отдельных феноменов мировой политики. Одним из таких феноменов является европейская интеграция, для изучения которой используется теоретический аппарат на стыке теории международных отношений, фокусирующейся на взаимодействии формально равных между собой государств, и политологии, прежде всего сравнительной, изучающей внутреннее функционирование политики. Уникальность и своеобразие европейской интеграции *sui generis* как объединения суверенных государств, составляющих некую общность, привела к определённому выделению теоретического аппарата исследований интеграции из мейнстрима теорий политической науки⁷⁷. Немаловажна и присущая теориям интеграции связь с другими науками: экономикой, юриспруденцией, социологией. Комплексный характер европейской политической системы, в рамках которой национальные государства передают свои суверенные полномочия на наднациональный уровень, требует более нюансированного подхода к исследованию, который выражается в использовании специфических интеграционных теорий.

Общепринятой классификации **теорий европейской интеграции** не существует, однако теории о Европейском союзе в общем виде можно разделить на несколько уровней в зависимости от охвата и масштаба предметной области. Теории высокого уровня, прежде всего федерализм, неофункционализм и межправительственный подход (некоторые исследователи относят к таковым и теорию коммуникации⁷⁸), позволяют объяснить интеграцию во всей полноте: как функционирования, так и генезиса ЕС⁷⁹. Теории среднего уровня фокусируются на особенностях функционирования Европейского союза и ограничены в объяснении движущих сил интеграции, исторических причин становления ЕС⁸⁰. Примером такой теории может считаться теория многоуровневого управления, которая обращает внимание на институты, процессы и способы управления в ЕС. Наконец, теории низкого уровня направлены на изучение отдельных аспектов интеграции, например политических сетей, дополняющих и углубляющих понимание Европейского союза и способов его функционирования.

⁷⁷ Scharpf F. W. Multi-level Europe – the case for multiple concepts // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 68.

⁷⁸ Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика. 2009. № 1. С. 28–45.

⁷⁹ Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М.: Навона, 2010, 480 с.

⁸⁰ Wiener A., Börzel T.A., Risse T. European Integration Theory. Oxford University Press, 2018. 360 p.

Особенности европейской политической системы (европолитии) связаны с тем, что политические процессы в рамках Европейского союза зависят от объёма полномочий, переданных на наднациональный уровень. При этом суверенные государства-члены сохраняют возможность «последнего слова» в решении тех вопросов, где их полномочия исключительны. Е.С. Громогласова в качестве **ключевых особенностей европолитии** выделяет децентрализацию, дифференциацию и асимметрию⁸¹. Децентрализация характеризуется отсутствием единого центра принятия решений, то есть дисперсией власти. Следует отметить отсутствие в Европейском союзе классического разделения властей, характерного для национальных государств. Полномочия ключевого наднационального органа ЕС, Европейской комиссии, зависят от соответствующей сферы регулирования, а также разделены с другими институтами (Советом ЕС и Европейским парламентом) в рамках процедуры принятия решений.

Под дифференциацией как характерной чертой европолитии подразумевается существование различных правовых режимов – сложного распределения полномочий между наднациональными институтами (асимметрии компетенций), наличия в составе ЕС государств различного потенциала и политических систем. В последнем случае проявлением дифференциации являются, например, различные формы гибкой интеграции. Вышеотмеченные особенности требуют использования теории, которая способна охватить комплексность и многоуровневость процессов политического управления подобной системой. Как отмечает Маркус Яктенфукс, ЕС вынужден постоянно искать баланс между единством, вытекающим из сильной взаимозависимости государств-членов, и многообразием⁸², являющимся следствием сохранения национальных государств в рамках системы многоуровневого управления ЕС.

Многоуровневость является следствием особенностей ЕС как политической системы. Большинство политик ЕС осуществляются посредством совместных или скоординированных решений наднациональных и национальных институтов. Как отмечает немецкий политолог-компаративист Артур Бенц, система МУ в ЕС имеет две отличительные черты⁸³. Во-первых, это гибридность: в преимущественно наднациональных сферах регулирования решения принимаются структурами федералистского типа, а в сферах межправительственного взаимодействия – структурами конфедеративного типа. Во-вторых, это взаимозависимость уровней принятия решений. Многоуровневость не присуща исключительно политической системе ЕС – концепция МУ применима при изучении федеративных государств со сложным вертикальным и горизонтальным распределением полномочий. Однако в случае ЕС она

⁸¹ Громогласова Е.С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 12.

⁸² Jachtenfuchs M. The institutional framework of the European Union // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 203–213.

⁸³ Benz A. The European Union as a loosely coupled multi-level system // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 214.

приобретает ряд уникальных черт, связанных со взаимозависимостью и вместе с тем автономностью уровней принятия решения и юрисдикций в их рамках, что А. Бенц описывает термином «свободно связанное многоуровневое управление» (*loosely coupled multi-level system*)⁸⁴. Ключевым отличием многоуровневой европолитики является роль наднациональных институтов, прежде всего Европейской комиссии, в формировании повестки дня, администрировании политик и координации в решении политических противоречий между другими акторами политической системы ЕС.

Теория МУ относится к структурно-функциональным теориям⁸⁵: предметом теории МУ выступает структура политической системы (способы организации различных элементов системы), а также особенности функционирования. В отличие от исторических подходов, концепция МУ не ставит целью проследить генезис системы управления, исторические причины интеграции, но стремится объяснить процессы функционирования системы, присущие ей взаимосвязи. Таким образом, концепция МУ по характеру своего предмета является теорией среднего уровня, к которой может применяться синтетический подход – во взаимодействии с другими интеграционными теориями.

Теория МУ представляется одной из наиболее подходящих теоретических рамок для изучения процессов управления в ЕС, особенно для изучения поддерживающих (фланговых) политик, в том числе рыболовной. **В то же время задача данного параграфа состоит в том, чтобы выделить характерные черты и особенности теории МУ.** То есть выделить концептуальные основы теории МУ, необходимые для исследования.

Теория МУ появляется в 1990-х гг. с трудами Гэри Маркса и Лисбет Хуге⁸⁶ и последующим развитием этой теории⁸⁷ в контексте фундаментальных изменений, происходивших в ЕС. Прежде всего появление концепции МУ связано с успехами Европейского интеграционного проекта в период комиссии Жака Делора. В 1986 г. принимается Единый европейский акт, провозгласивший целью создание единого внутреннего рынка после продолжительного периода «евросклероза», а уже в 1992 г. подписывается Маастрихтский договор, создавший ЕС как таковой. При этом в основе изменений лежало перераспределение полномочий в пользу наднациональных институтов. Усиление Парламента и Суда Европейского союза, увеличение числа решений, принимаемых квалифицированным большинством в Совете ЕС являются примером расширения наднационального компонента интеграции. В 1990-е гг.

⁸⁴ Там же.

⁸⁵ Громогласова Е.С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 6.

⁸⁶ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // Journal of Common Market Studies. 1996. № 3 (34). С. 341–378.

⁸⁷ Hooghe L., Marks G. Multi-Level Governance and European Integration. Rowman&Littlefield Publishers, 2001. 272 p.; Enderlein H., Wälti S., Zürn M. Handbook on Multi-level Governance. Edward Elgar Publishing, 2010. 504 p.

исследователи европейской интеграции производят попытки выйти за пределы традиционных теоретических подходов через синтетические теории и обращение к низовому уровню интеграции (европеизация, политические сети).

Контекст появления теории МУ и основополагающие труды Г. Маркса и Л. Хуге позволяют автору **выделить несколько предпосылок (допущений)**, на которых основывается концепция МУ. Во-первых, теория МУ особенно применима там, где имеется сложное распределение полномочий, асимметрия субъектов и при этом – наличие взаимосвязей между ними. Так, европейская политическая система включает в себя уникальный по объёму полномочий наднациональный уровень регулирования в виде институтов ЕС, которые тем не менее находятся в отношениях взаимозависимости с национальными правительствами государств-членов.

Во-вторых, теория МУ изначально акцентирует внимание на расширении наднационального регулирования и размывании эксклюзивного контроля национального государства над представлением национальных интересов. Концептуализация многоуровневого управления Г. Марксом и Л. Хуге изначально происходила на основе противопоставления МУ государствоцентричным подходам, прежде всего межправительственному. А нижеописанная субнациональная мобилизация как атрибут теории МУ приводит к расщеплению государства на множество субнациональных акторов различной степени автономии. В-третьих, формирование теории МУ происходит в период доминирования неолиберальных тенденций, связанных с децентрализацией управления в странах Запада и расширением спектра субнациональных и негосударственных субъектов⁸⁸. В 1980–1990-х гг. «Неолиберальная волна», связанная с «отбрасыванием государства назад», была доминирующей в ЕС⁸⁹. На этой же основе была сформирована и теория МУ, в которой негосударственные акторы, субъекты субнационального уровня, начинают иметь самостоятельный вес и влиять на поведение государств. Вследствие этого МУ подчёркивает автономность различных групп влияния, ассоциаций и местных властей.

В теории МУ Европейский союз рассматривается как **комплексная многоуровневая полития**, осложнённая наличием нескольких подсистем. В рамках ЕС существуют как минимум две функциональные подсистемы: Еврозона, объединяющая 20 государств ЕС, и Шенгенская зона, обеспечивающая отсутствие паспортного контроля на внутренних границах и передвижение физических лиц внутри ЕС⁹⁰. Комплексность политической системы ЕС связана, прежде всего, с наличием пересекающихся полномочий наднациональных и национальных

⁸⁸ Кондратьева Н.Б. Неолиберальные подходы в модели европейской экономической интеграции // Современная Европа. 2021. № 5. С. 126–136.

⁸⁹ Громыко. Ал.А. Европа между кризисом и стагнацией // Европа в глобальной пересборке / под общей ред. Ал.А. Громыко. М.: Издательство «Весь Мир», Институт Европы РАН, 2023. Введение, Раздел 1, глава 1.

⁹⁰ Jachtenfuchs M. The institutional framework of the European Union // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 204, 205.

властей, к которым также добавляется как минимум субнациональный уровень. ЕС как многоуровневая полития построен на необходимости поддержания баланса между плюрализмом, с одной стороны, и стремлением к единству вследствие высокой взаимозависимости, с другой⁹¹. Комплексность системы управления ведёт к усложнению процессов взаимодействия, необходимости осуществления множества переговоров и достижения компромиссов всех участников.

Потеря национальным государством эксклюзивного контроля над представлением интересов страны в условиях развития европейской интеграции является одной из ключевых предпосылок теории МУ. Как указывают Г. Маркс и Л. Хуге, влияние национальных правительств на процесс принятия решений подверглось эрозии и их контроль над процессом интеграции является не абсолютным, а кондициональным, т.е. он возможен в случае выполнения определённых условий⁹². В особенности это относится к бывшей первой опоре ЕС, связанной со строительством общего рынка, где у Еврокомиссии есть законодательная монополия⁹³. Например, Люксембургский компромисс⁹⁴, позволявший государствам накладывать вето на решения, затрагивающие национальные интересы, потерял свою актуальность уже к 1982 г., когда Британия не смогла заблокировать голосование квалифицированным большинством в Совете министров по вопросу цен на сельскохозяйственные товары. Последний раз Люксембургский компромисс был использован представителями ФРГ в 1985 г. по вопросу снижения цен на крупы и рапс, после чего Единый европейский акт окончательно закрепил сферы, где применяется голосование квалифицированным большинством⁹⁵. Как отмечают авторы, даже гипотетическое наложение вето оставляет пространство для принятия альтернативного решения в рамках институционализированного взаимодействия. В дополнение к этому следует отметить, что общая сельскохозяйственная политика, в которую долгое время входили вопросы рыболовства, традиционно являлась источником споров и конфликтов внутри

⁹¹ Jachtenfuchs M. The institutional framework of the European Union // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 212.

⁹² Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // Journal of Common Market Studies. 1996. № 3 (34). p. 361.

⁹³ Jachtenfuchs M. The institutional framework of the European Union // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 209.

⁹⁴ Люксембургский компромисс – неформальная договоренность государств – членов Европейского экономического сообщества (ЕЭС) о том, что национальные правительства могут блокировать отдельные решения Совета ЕЭС в том случае, если они относятся к «очень важным национальным интересам». Компромисс стал результатом бойкота Францией заседаний Совета (кризис «пустого кресла») из-за несогласия с предложениями Комиссии ЕЭС, включающим получение наднациональными властями собственных источников финансирования от общей с/х политики.

⁹⁵ Голосование квалифицированным большинством позволяет преодолевать сопротивление отдельных национальных правительств при голосовании в Совете ЕС при выполнении ряда условий. Начиная с Ниццкого договора (2003 г.) включает в себя пороговые значения в зависимости от количества поддерживающих решение членов Совета и доли населения этих стран в ЕС. Пороговое значение и применение этого принципа может отличаться в зависимости от сферы действия, которые закреплены в Договоре о ЕС.

ЕС в силу того, что рассматриваемые в её рамках вопросы пересекались со сферой суверенных действий государств.

Таким образом, теория МУ изначально имела наднациональную направленность – противостояла государственноцентричным подходам, описывающим интеграцию как пространство преимущественно межгосударственного взаимодействия. В системе МУ ЕС национальные правительства по-прежнему важны, но более не являются единственными акторами европейской политики⁹⁶. Авторы теории стремились проследить взаимосвязь между тремя базовыми уровнями, прежде всего в контексте того, как расширение наднационального компонента интеграции способствует усилению субнациональных акторов. Это, в свою очередь, ставит вопрос о возможностях и степени расширения наднационального регулирования политик ЕС – проблему **коммунитаризации**. В особенности это касается тех сфер, где наличествует пересечение полномочий между наднациональными институтами и национальными правительствами (и представляющими их интересы институтами). Применение концепции МУ позволяет, с одной стороны, «разложить» политическую систему на составляющие, описать внутреннюю диалектику и взаимодействие между уровнями. С другой стороны, теория МУ собирает эти уровни воедино. Все они составляют единую, холистически понимаемую политическую систему.

Наконец, значимой для теории МУ предпосылкой является усложнение среды управления и связанный с этим **кризис традиционных вертикальных способов управления**. Социально-экономические тенденции развития стран Запада в 1990-е гг. были отмечены уходом государства из ряда традиционных сфер общественной жизни, кризисом коллективных идентичностей, децентрализацией, передачей полномочий негосударственным акторам (дерегулирование). Следствием возросшей роли негосударственных акторов стала необходимость выстраивать управление государством и отдельными сферами с учётом множества организаций, ассоциаций, групп влияния и институтов. Для осуществления эффективного управления в новых условиях требуются гибкость и вовлечение новых акторов в процесс управления.

Появление концепции управления связано с ослаблением жёстких форм регулирования, что находит отражение в использовании слова *governance* (деятельность по управлению/регулированию⁹⁷) – в противовес более статичному слову *government* (система управления). То есть концепция управления подчёркивает необходимость более нюансированного и в то же время всеобъемлющего подхода к выстраиванию процесса

⁹⁶ Benz A. The European Union as a loosely coupled multi-level system // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. P. 215.

⁹⁷ Oxford Advanced Learner's Dictionary.

URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/governance?q=governance> (дата обращения: 22.03.2022).

управления с учётом усложнения среды. Также использование понятия *governance* позволяет выйти за рамки государственной вертикали и воспринимать процесс управления во всем его многообразии: с учётом того, что коллективные решения, имеющие обязательную силу, могут приниматься не только государственными институтами⁹⁸. Как отмечает Джеймс Розенау, деятельность по управлению включает государственные институты, неформальные и неправительственные механизмы, посредством которых физические и юридические лица в рамках своих компетенций удовлетворяют свои запросы⁹⁹. Таким образом, теория МУ развивается в контексте общей тенденции к перемещению фокуса европейских интеграционных исследований на процессы управления (*governance turn*)¹⁰⁰, однако в случае ЕС процесс управления приобретает черты многоуровневости, поскольку возникает необходимость включения в уравнение наднациональных органов власти, международных организаций, а также субнациональных акторов.

Само государство в теории МУ перестаёт быть «вещью в себе» и разбивается на составляющие. Для концепции МУ характерно поствестфальское или «постсуверенное»¹⁰¹ понимание государства. Атрибутом вестфальского суверенитета является принцип невмешательства одного государства во внутренние дела другого: то, что происходит внутри государства, в т.ч. на субнациональном уровне, не является предметом международных отношений, но внутренним делом государства. Для поствестфальского суверенитета принцип невмешательства перестаёт быть абсолютным. Например, Стивен Краснер выделяет четыре вида суверенитета: международный правовой, вестфальский, внутренний и суверенитет взаимозависимости¹⁰². Последний тип определяет суверенитет как способность контролировать движение товаров, людей капитала через границы¹⁰³. Реализация четырёх свобод¹⁰⁴ в ЕС, очевидно, влияет на способность национальных государств к поддержанию суверенитета взаимозависимости и ослабляет другие виды суверенитета, поскольку все они взаимосвязаны друг с другом.

В теории МУ государства представляют собой множество институтов, структур и групп влияния. Одновременно с этим в теории МУ признаётся, что одним из факторов, которые привели к появлению государства-нации, стала монополия государства на применение насилия

⁹⁸ Jachtenfuchs M. The institutional framework of the European Union // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 203.

⁹⁹ Rosenau J.N., Czempel E.-O. Governance without Government. Cambridge University Press, 1992. p. 4.

¹⁰⁰ Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance ... or government? // Policy and Politics. 2001. № 2 (29). p. 198.

¹⁰¹ Стрежнева М. В. Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского союза // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 4. С. 106.

¹⁰² Krasner S. D. Sovereignty / S. D. Krasner, Princeton: Princeton University Press, 1999. 280 p.

¹⁰³ Романова Т. А. Дискурс о суверенитете Европейского союза: содержание и последствия // Современная Европа. 2021. № 5 (105). С. 35.

¹⁰⁴ Свободное перемещение на пространстве ЕС товаров, услуг, рабочей силы и капитала.

внутри своих границ¹⁰⁵. Однако в сегодняшних европейских реалиях значимость этого фактора снижается, и его недостаточно для изоляции внутренней жизни государств от взаимодействия с внешней средой, в т.ч. наднациональными институтами. Таким образом, государство из единого и неделимого субъекта, характерного для Вестфальской системы международных отношений, превращается в набор институтов, ассоциаций, групп интересов, которые могут устанавливать взаимоотношения с наднациональным уровнем напрямую, без посредника в виде национального правительства. Кроме того, сами правительства зачастую стремятся к передаче части полномочий на общеевропейский уровень, наднациональным органам с целью повышения эффективности проводимой политики, уменьшения экономических и политических издержек, переноса ответственности за непопулярные решения на наднациональные власти и прочее.

Теория МУ одной из первых обратила внимание исследователей европейской интеграции на важность включения в анализ акторов субнационального уровня как неотъемлемой части европейской политической системы. Выделение субнационального уровня управления из национального позволяет наднациональным институтам взаимодействовать с субнациональными акторами напрямую, без посредников в лице национальных правительств. Г. Маркс и Л. Хуге называют это взаимодействие «**субнациональной мобилизацией**»¹⁰⁶. Всплеск интереса к субнациональным органам власти (*subnational authorities, SNAs*) как акторам европейской политической системы отмечался в 1990-е гг. – как вследствие децентрализации власти внутри государств, так и в силу формального вовлечения субнациональных властей со стороны ЕС, например в результате реформы структурных фондов ЕС в конце 1980-х гг.¹⁰⁷ Характерными проявлениями субнациональной мобилизации становятся: внедрение принципа субсидиарности в европейское законодательство¹⁰⁸, учреждение Комитета регионов в качестве консультативного органа при ЕС в 1994 г.¹⁰⁹, открытие представительств отдельных регионов в Брюсселе.

Субнациональная мобилизация является одним из ключевых атрибутов концепции МУ и имеет некоторые особенности. Во-первых, из всего спектра субнациональных акторов теория МУ фокусируется на **формализованных субъектах и каналах взаимодействия** в противовес неформальным¹¹⁰. Подобный акцент связан с тем, что предметом анализа теоретиков МУ

¹⁰⁵ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // *Journal of Common Market Studies*. 1996. № 3 (34). p. 371.

¹⁰⁶ Hooghe L. Subnational mobilisation in the European union // *West European Politics*. 1995. № 3 (18). p. 175–198.

¹⁰⁷ Jeffery C. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2000. № 1 (38). p. 1,2.

¹⁰⁸ Впервые принцип появляется в 1985 г. в Европейской хартии местного самоуправления, а затем – в Маастрихтском договоре.

¹⁰⁹ Лиссабонский договор закрепил право Комитета обращаться в Суд ЕС по вопросу применения принципа субсидиарности.

¹¹⁰ Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance ... or government? // *Policy and Politics*. 2001. № 2 (29). p. 201.

выступали прежде всего органы власти на уровне регионов государств-членов¹¹¹, в то время как их позиционирование наиболее формализовано и заметно на общеевропейском уровне¹¹². Несмотря на продолжающееся развитие теории и применение МУ ко всё большему числу политик (политических курсов), формализованные, институционализированные акторы остаются в центре концепции.

Ещё одной особенностью субнациональной мобилизации в теории МУ является повышенное внимание к взаимодействию между наднациональным и субнациональным уровнями, которое понимается преимущественно как **нисходящее (*top-down*) и иерархичное**. Как отмечает М.В. Стрежнева, субнациональная мобилизация в рамках МУ «расширяет возможности политического участия для представителей интересов, которые были заблокированы на национальном уровне»¹¹³. В рамках этого подхода субнациональные власти становятся пассивными объектами, а динамика субнациональной мобилизации почти полностью определяется наднациональными властями¹¹⁴. Последние оказывают воздействие с целью выделить субнациональный уровень и взаимодействовать с ним напрямую, наделяя субнациональных акторов необходимыми формальными полномочиями (*empowerment*).

Включение в анализ субнациональной мобилизации позволяет выйти за рамки коммунитарного уровня и рассмотреть **ряд аспектов МУ**. Во-первых, это аспект коммунитаризации политик – европеизации управления: насколько в действительности субнациональная мобилизация способствует расширению и углублению наднационального регулирования отдельных сфер (политик). Во-вторых, это вопрос легитимизации: позволяет ли субнациональная мобилизация в действительности повысить степень легитимности действий ЕС в процессе формулирования, принятия и имплементации решений. В-третьих, это вытекающий из первых двух аспект власти/силы и, соответственно, конкуренции за власть: как понимается власть в контексте МУ и что является её источником. Наконец, четвёртый аспект связан с национальными государствами: какое место занимают национальные правительства в теории МУ и как сама концепция отвечает на вопросы реализации суверенитета государств.

Наднациональные власти обращаются к субнациональным акторам, наделяют их формальными полномочиями прежде всего для укрепления своих собственных позиций в формировании, принятии и реализации решений перед лицом национальных правительств. Субнациональная мобилизация, с точки зрения теории МУ, необходима для разрушения

¹¹¹ Hooghe L. Subnational mobilisation in the European union // West European Politics. 1995. № 3 (18). p. 181.

¹¹² Jeffery C. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2000. № 1 (38). p. 1-3.

¹¹³ Стрежнева М. В. Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского союза // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 4. С. 108.

¹¹⁴ Jeffery C. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2000. № 1 (38). p. 7.

монопольного положения национальных институтов власти в осуществлении интеграционной политики¹¹⁵. Руководствуясь логикой **коммунитаризации**, т.е. расширения своей функциональной области, наднациональные институты осуществляют субнациональную мобилизацию для:

- повышения своего институционального потенциала (*institutional capacity*),
- повышения степени своей легитимности¹¹⁶.

Субнациональные акторы становятся источником экспертизы и легитимности для наднациональных органов¹¹⁷. Благодаря пониманию направленности действий наднациональных органов возможно проследить динамику усиления или ослабления наднационального регулирования отдельных политик ЕС.

Идея о европеизации управления основывается на стремлении наднациональных властей к прямому взаимодействию с субнациональными акторами. Традиционно под европеизацией подразумевается перенос на внутригосударственный уровень различных формальных правил и неформальных практик под влиянием интеграционных процессов¹¹⁸. Теория европеизации изучает распространение правил и практик, в том числе неформальных, на национальном и субнациональном уровнях с точки зрения того, как они способствуют конвергенции подходов в результате влияния процессов на наднациональном уровне¹¹⁹. Теория МУ и теория европеизации имеют ряд сходств, прежде всего из-за обращения к практическим процессам, развивающимся на низовом уровне под влиянием интеграции.

Для концепции МУ европеизация является как итогом расширения наднационального компонента регулирования, так и способом его расширения. С одной стороны, под европеизацией подразумевается «процесс «поступательной европеизации функций управления»¹²⁰, что коррелирует с предпосылкой о размывании монополии государства на управление интеграционными процессами. С другой – европеизация имеет несколько режимов (способов реализации), которые используются для описания межуровневого взаимодействия в рамках системы МУ. В развитие концепции МУ Ф. Шарпф выделил четыре основных способа

¹¹⁵ Jeffery C. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2000. № 1 (38). p. 3.

¹¹⁶ Scharpf F. W. Multi-level Europe – the case for multiple concepts под ред. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn, Edward Elgar Publishing, 2010. С. 66.

¹¹⁷ Jeffery C. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2000. № 1 (38). p. 14.

¹¹⁸ Стрежнева М. В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика. 2009. № 1. С. 43.

¹¹⁹ Olsen J. P. The Many Faces of Europeanization // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2002. № 5(40). p. 921-952.

¹²⁰ Scharpf F. W. Multi-level Europe – the case for multiple concepts // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 68.

расширения наднационального регулирования (европеизации) в многоуровневом взаимодействии¹²¹.

1. **Взаимная адаптация** (*mutual adjustment*). Подразумевает, что национальные правительства принимают решения на основе взаимодействия с другими национальными правительствами. При этом между собой они находятся в состоянии «рыночной конкуренции», а исходом взаимодействия не всегда является сотрудничество. Национальные правительства стремятся контролировать системную конкуренцию посредством наднациональных институтов, наделённых существенными полномочиями.
2. **Межправительственные переговоры** (*intergovernmental negotiations*). Как и в первом случае этот способ представляет собой конкуренцию национальных правительств, которая, однако, структурируется и координируется наднациональными институтами, существенно ограниченными в степени автономии. Такой тип многоуровневого взаимодействия относится к сферам, ранее бывшим частью второй и третьей опор ЕС¹²². Исходом такого взаимодействия являются решения, основанные на поддержании статус-кво, а в случае значительного конфликта интересов решение может не быть принято вовсе.
3. **Иерархичное взаимодействие** (*hierarchichal direction*). В отличие от первых двух типов, основанных на межправительственном взаимодействии, данный тип подразумевает централизацию полномочий в руках наднациональных институтов и их доминирование над национальными. Такой тип проявляется в действиях Европейского центрального банка (ЕЦБ), Суда ЕС, Европейской комиссии в рамках сфер, усматриваемых правом ЕС в качестве эксклюзивно наднациональных.
4. **Совместное принятие решений** (*joint decision making*). Подобный тип МУ взаимодействия является комбинацией межправительственного и наднационального подхода и свойственен тем сферам, в которых инициативы Еврокомиссии должны быть одобрены Советом ЕС и Европейским парламентом, что подразумевает определённую процедуру. Исход взаимодействия зависит, с одной стороны, от институционального потенциала наднациональных институтов, а с другой – от степени согласованности национальных предпочтений.

Совместное принятие решений, которое во многом коррелирует с ОРП, предполагает наличие исхода взаимодействия, которое является общим благом для всех, и приоритет такого

¹²¹ Scharpf F. W. Multi-level Europe – the case for multiple concepts // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 69.

¹²² Официальное закрепление Трёх опор ЕС формально было упразднено Лиссабонским договором, однако, как отмечают исследователи европейской интеграции, распределение вопросов по трем корзинам сохранилось уже внутри правовой рамки основополагающих договоров ЕС.

исхода над поддержанием статус-кво. В этой связи институциональный потенциал наднациональных органов связан со способностью привнести общее решение уже на этапе формирования повестки дня и формулирования предварительного решения, на инициирование которого Европейская комиссия имеет монопольное право. Благодаря привлечению экспертизы со стороны субнациональных органов власти, экспертных групп, выработанные на наднациональном уровне решения имеют бóльшие шансы быть принятыми. В фарватере данного подхода система комитологии также становится технократической площадкой, где эксперты имеют возможность предложить общее для всех решение в отрыве от национальных правительств, обременённых межправительственным торгом¹²³.

Использование теории МУ позволяет внимательнее изучить взаимодействие между уровнями, особенности распределения полномочий и динамику европеизации политик, в т.ч. рыболовной. Для описания подобного рода взаимодействия и демонстрации роли европейских наднациональных институтов Маркс и Хуге заимствуют метафору двора немецкого князя XVIII в., куда стекаются различные группы интересов, эксперты, лоббисты, ассоциации, заинтересованные в продвижении своей повестки¹²⁴. Координационная роль европейских институтов, роль площадки для выработки решений, само обращение субнациональных акторов к наднациональным институтам усиливает силу последних в процессе принятия решений.

Привлечение экспертизы и задействование субнациональных акторов позволяет компенсировать демократический дефицит и отчасти решить проблему легитимности регулирования со стороны наднациональных органов в отсутствие контроля со стороны граждан. Во-первых, в рамках совместного принятия решения источником легитимности для Еврокомиссии является поддержка со стороны Совета ЕС как выразителя воли государств¹²⁵. Во-вторых, институты могут обладать «недемократической легитимностью», которая основывается на их приверженности целям, утверждённым в основополагающих или уставных документах¹²⁶. Например, полномочия Суда ЕС или ЕЦБ регламентируются основополагающими договорами, а их легитимность зависит от приверженности, а также эффективности и транспарентности исполнения функций. Проблема легитимности, как отмечается, в меньшей степени присуща сферам «негативной» интеграции и в большей степени – сферам «позитивной» интеграции¹²⁷:

¹²³ Кавешников Н. Ю. Система комитологии и делегирования в Европейском союзе // Современная Европа. 2021. № 6 (106). С. 7.

¹²⁴ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // Journal of Common Market Studies. 1996. № 3 (34). p. 343.

¹²⁵ Scharpf F. W. Multi-level Europe – the case for multiple concepts // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 74.

¹²⁶ Scharpf F. W. Multi-level Europe – the case for multiple concepts // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 71.

¹²⁷ Scharpf F. W. Multi-level Europe – the case for multiple concepts // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 74.

там, где полномочия наднациональных органов связаны не только с обеспечением снятия барьеров, но с построением и регулированием рынков.

Наряду с увеличением институционального потенциала внимание, уделяемое в теории МУ региональным и муниципальным властям, ассоциациям, группам интересов и другим негосударственным акторам, связано с необходимостью легитимизации действий ЕС в рамках отдельных политик. С точки зрения **легитимности**, взаимодействие с субнациональными акторами позволяет ЕС мобилизовать поддержку своих инициатив и проводимой политики¹²⁸. Полномочия наднациональных органов власти варьируются в зависимости от сферы регулирования. В тех политиках, где они разделяют компетенции с государствами-членами, за которыми сохраняется решающее слово в принятии решений, наднациональные органы стремятся усиливать свою компетенцию посредством формулирования повестки и выработки политики¹²⁹. То есть они мобилизуют поддержку своих предложений – легитимизируют свои инициативы через привлечение к выработке решений субнациональных акторов.

Усилия по повышению легитимности деятельности ЕС благодаря субнациональной мобилизации позволяют наднациональным властям получить не только дополнительную поддержку при взаимодействии с национальными правительствами (увеличивая способность к агрегированию и аргументации предпочтений¹³⁰, понимаемых как общие), но и возможность выйти за рамки наднационального уровня. Тем самым обеспечивается присутствие ЕС на низовом уровне, в решении практических задач. Вместе с тем возможность взаимодействовать с субнациональным уровнем также возлагает на институты ответственность как за успешные, так и за неудачные решения и действия, что может сказываться на репутации ЕС в глазах граждан.

Существенное влияние на теорию МУ оказывает феномен делиберации. Понятие делиберации и делиберативной демократии оформилось в качестве влиятельной парадигмы современной политической теории в тот же период, что и концепция МУ, вследствие тенденций к децентрализации и дифференциации политики, деполитизации государственного управления. В основе этой парадигмы лежит запрос со стороны граждан на прямое участие в политической жизни вкупе с кризисом представительской демократии, в основе которой лежат выборы как главное проявление политического участия¹³¹. В качестве ответа на это Юрген Хабермас предложил теорию коммуникативного действия – упорядоченное взаимодействие индивидов с

¹²⁸ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // *Journal of Common Market Studies*. 1996. № 3 (34). p. 356.

¹²⁹ Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance ... or government? // *Policy and Politics*. 2001. № 2 (29). p. 195.

¹³⁰ Под предпочтениями подразумевается наличие артикулируемой, формулируемой и понимаемой субъектом позиции по вопросу.

¹³¹ Хелд Д. Модели демократии. М.: Издательский дом «Дело», 2014. с. 413

целью добиться рационального консенсуса¹³², в котором на первый план выходят нормы и координация взаимодействия – факт признания значимости другого мнения.

«Делиберативный поворот» происходит по причине фундаментальных социальных трансформаций в современном обществе, которые характеризуются индивидуализацией сознания, ценностным сдвигом, на фоне кризиса коллективных идентичностей, который ведёт к повышению автономности личности и социальному запросу на качественно иное политическое участие¹³³. Этот процесс социологи Рональд Инглхарт, Кристиан Вельцель и другие описывают в рамках перехода к культуре постмодерна¹³⁴. В рамках делиберативной модели в основу демократического процесса ставится не представительство и агрегация интересов, а процесс коммуникации по политическим решениям, который связан с появлением различных сообществ, наделённых правом на выражение и донесение своего мнения в рамках политического процесса¹³⁵. При этом особое значение приобретает потенциал акторов низового уровня к самоорганизации и агрегированию своих интересов.

Во-первых, делиберативная модель в применении к теории МУ позволяет обратить внимание исследователей на стадию формирования решения, которая оказывает существенное влияние на дальнейший процесс. Уже в первых работах, посвящённых концепции МУ, Г. Маркс и Л. Хуге связывают расширение наднационального регулирования в ЕС в том числе с активным участием наднациональных властей в формировании повестки, инициировании решения и правом на выработку предложения в интересах всего Союза для конечного принятия представителями государств-членов¹³⁶. В более поздних работах, очерчивая типологию МУ, авторы напрямую обращаются к механизмам делиберативной демократии, а именно к структурированной, аргументированной дискуссии заинтересованных как основы для институционального взаимодействия и выработки решений в рамках системы МУ¹³⁷. В этой связи определяющую роль начинают иметь высказанные аргументированные мнения и координация процесса формирования предложений во взаимодействии с сообществами заинтересованных, которые наделяются соответствующими правами. Эта технократическая составляющая процесса понимается как «делиберативная наднациональность»¹³⁸. Она позволяет

¹³² Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. СПб.: Наука, 2001. 377 с.

¹³³ Павлова Т. В. Делиберация как фактор конституирования поля современной политики // Политическая наука. 2018. № 2. С. 74, 75, 76.

¹³⁴ Inglehart R., Welzel C. Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy // Perspectives on Politics. 2010. № 2 (8). p. 551–567.

¹³⁵ Павлова Т. В. Делиберация как фактор конституирования поля современной политики // Политическая наука. 2018. № 2. С. 77.

¹³⁶ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // Journal of Common Market Studies. 1996. № 3 (34). p. 356.

¹³⁷ Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 27.

¹³⁸ Кавешников Н. Ю. Система комитологии и делегирования в Европейском союзе // Современная Европа. 2021. № 6 (106). С. 7.

сформировать решение на основе консенсусного понимания общего блага, которому национальным правительствам на порядок сложнее что-либо противопоставить.

Во-вторых, фокус на коммуникации в рамках делиберативной модели повышает значимость вовлечения различных сообществ и ассоциаций: не только для получения экспертизы, но и как источников легитимности в условиях демократического дефицита, который испытывают наднациональные институты. Наднациональные институты получают возможность вступить в прямое взаимодействие для выработки эффективного решения с представителями общества, бизнес-кругами, учёными и экспертами, местными органами власти. В свою очередь, их прямое участие в процессе становится проявлением «нелинейной» демократичности, когда именно различные сообщества наделяются правом оказывать влияние на решения, напрямую затрагивающие их интересы¹³⁹. На основе этой логики во многом строятся положения концепции МУ.

Теория МУ связывает институты ЕС с процессом принятия решений. При этом стадии прохождения решений в рамках концепции МУ не ограничиваются процессом их принятия на верхних уровнях взаимодействия, но распространяются на весь цикл, начиная от инициирования предложения и формирования повестки на низовом уровне¹⁴⁰:

1. **Стадия инициирования предложения (формирование повестки дня).** Закреплённое законодательно право Европейской комиссии формулировать предложения (конкретные полномочия и процедура зависят от сферы регулирования) позволяет ведущему наднациональному органу оказывать существенное влияние на повестку дня. Также у наднациональных органов имеется инструментарий так называемого мягкого права (рекомендации, мнения).
2. **Стадия принятия решения.** Отсутствие классического разделения властей в ЕС, голосование квалифицированным большинством в Совете ЕС и процедурная специфика принятия решений в ЕС – взаимодействие Совета ЕС, Еврокомиссии, Европарламента – оставляют наднациональным властям пространство для оказания влияния и на этой стадии, в том числе благодаря опоре на собранные ранее данные.
3. **Стадия имплементации решения.** Реализация решений преимущественно является зоной ответственности национальных правительств. Однако Еврокомиссия, как правило, вовлечена в процесс имплементации, в рамках которого взаимодействует с субнациональными акторами, отслеживает процесс реализации директив¹⁴¹.

¹³⁹ Chandler D. Democracy unbound? Non-linear politics and the politicization of everyday life // *European Journal of Social Theory*. 2014. № 1 (17). p. 42, 43.

¹⁴⁰ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // *Journal of Common Market Studies*. 1996. № 3 (34). p. 356.

¹⁴¹ Степень вовлечения зависит от сферы регулирования.

4. **Стадия судебных решений.** На этой стадии Маркс и Хуге акцентируют роль Суда ЕС в усилении наднационального компонента интеграции во взаимодействии с Европейской комиссией. Например, в случае знакового для ЕС кейса *Кассис де Дижон* 1979 г., подтвердившего принцип взаимного признания стандартов в государствах-членах.

Благодаря расширительному пониманию процесса принятия решений и включению в него стадии формирования предложений (повестки дня) теория МУ позволяет проследить взаимодействие на низовом уровне, что особенно важно для исследования динамики коммунитаризации европейских политик и степень легитимизации ЕС своих действий.

Таким образом, теория МУ переносит фокус внимания на **«низкую политику»** в противовес «высокой политике» – последняя остаётся сферой преимущественно межправительственного взаимодействия. Концепция МУ подчёркивает важность рутинных практик процесса формирования решений и видит в них источник политической силы¹⁴². Изучение отдельных политик, в том числе ОРП, через призму теории МУ позволяет изучить процесс формирования и реализации политики в его совокупности, на нескольких уровнях, с учётом наличия множества пересекающихся компетенций.

Следует отметить присущее концепции МУ **специфическое понимание власти/силы** как способности аргументировать позицию, агрегировать свои предпочтения. Как отмечено выше, политическая власть в призме теории МУ выражается в том, что акторы на субнациональном уровне имеют возможность напрямую взаимодействовать с наднациональными органами, продвигать свою позицию по различным вопросам. Последние, в свою очередь, получают необходимую экспертизу с опорой на низовой, наиболее близкий к практической деятельности, уровень и тем самым приобретают дополнительные аргументы при отстаивании своего предложения перед национальными властями в процессе принятия решений. Подобное понимание основывается на концепции власти, предложенной Робертом Далем¹⁴³. Власть в данном случае понимается не как совокупность наличествующих ресурсов (ресурсный подход), а появляется в момент, когда один актор меняет поведение другого актора в интересах первого (относительность силы).

В случае теории МУ решающим фактором становится способность устанавливать повестку дня, т.е. изначально ограничивать спектр выбора принимающих решения на более поздних стадиях процесса, и координировать процесс формирования решений. В этом случае **власть** в рамках теории МУ во многом схожа с так наз. вторым лицом силы, описанным Питером Бахрахом и Мортоном Барацем¹⁴⁴. Наднациональные власти через субнациональную

¹⁴² Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance ... or government? // Policy and Politics. 2001. № 2 (29). P. 200.

¹⁴³ Dahl R. The concept of power // Behavioral Science. 1957. № 3 (2). P. 201–215.

¹⁴⁴ Bachrach P., Baratz M. S. Two Faces of Power // American Political Science Review. 1962. № 4 (56). p. 947–952.

мобилизацию устанавливают рамки возможных путей решения («фрейминг») через правила, процедуры, формирование повестки и исключение из неё альтернатив, что позволяет преодолевать сопротивление инициативам наднациональных институтов благодаря привлечению негосударственных акторов и получаемой от них экспертизы. Источником власти также является координирующая роль. Если система МУ подразумевает проведение множества взаимодействий (переговоров) в рамках сложной многосторонней процедуры формирования, а затем принятия решений, то именно координаторы этого процесса на наднациональном уровне (Еврокомиссия) получают возможность выступать в роле арбитров¹⁴⁵. Координирующая роль наднациональных институтов также позволяет преодолевать противоречия между акторами на национальном и субнациональном уровнях принятия решений, что повышает эффективность системы МУ и ЕС в целом.

Координирующая роль наднациональных органов проявляется в использовании инструментов **«мягкого» права** и открытого метода координации (*open method of coordination*). Поскольку система МУ подразумевает проведение множества переговоров для выработки предложений, то основой для принятия решений становятся не формальные обязательства или контроль, а коммуникация и обмен информацией¹⁴⁶. Что, однако, не исключает итог в виде согласованного обязательного для всех решения. «Мягкое» право, выражающееся в выпуске рекомендаций и оценке результатов, вынуждает национальные власти прилагать усилия к достижению поставленных на наднациональном уровне целей через механизмы сравнения и коллегиального давления со стороны других, более успешных, государств-членов (*peer pressure*)¹⁴⁷. Таким образом инструменты координации и «мягкого» права в теории МУ становятся источником силы для наднациональных институтов.

Теория МУ фиксирует предпосылки многоуровневости и обращает внимание на необходимость изучения межуровневого взаимодействия в условиях распределения (дисперсии) полномочий между различными юрисдикциями. Принимая в качестве допущения тезис о кризисе жёстких моделей управления и априорную эффективность децентрализованного управления, теория МУ выработала **типологию систем МУ** в зависимости от особенностей межуровневых связей, характера и интенсивности связей между уровнями и акторами (юрисдикциями), их представляющими.

¹⁴⁵ Benz A. The European Union as a loosely coupled multi-level system // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 216.

¹⁴⁶ Benz A. The European Union as a loosely coupled multi-level system // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 217.

¹⁴⁷ Open method of coordination. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:open_method_coordination

Многоуровневое управление подразделяется на два идеальных типа в зависимости дисперсии полномочий и устойчивости границ между юрисдикциями¹⁴⁸ (Таблица 1). Первый тип МУ, к которому относится и ЕС, включает в себя ограниченное количество уровней универсальной юрисдикции, в рамках которых акторы не могут свободно переходить между ними. Второй тип МУ имеет большее количество уровней, которые подвижны и характеризуются пересекающимися юрисдикциями. Они представляют собой своеобразный кондоминиум на основе принципа полицентричности. Примерами второго типа МУ могут служить международные режимы глобального управления¹⁴⁹, которые не имеют формализованной иерархии и функциональны по сути. В свою очередь, европолития как система МУ со сложившейся структурой имеет определённое количество уровней, как минимум наднациональный, национальный и субнациональный, которые достаточно формализованы в границах своих юрисдикций и сформировалась в «тени иерархии» (*shadow of hierarchy*)¹⁵⁰. Поэтому ЕС наиболее близок первому типу МУ, однако имеет ряд черт второго типа: наличие подсистем управления, внутренней дифференциации¹⁵¹. Вышесказанное позволяет применять теорию МУ не только для анализа межуровневого взаимодействия, но и для прослеживания «перетекания» полномочий между юрисдикциями, в том числе через формальное распределение полномочий между ними.

Таблица 1. Типы многоуровневого управления в зависимости от дисперсии полномочий и устойчивости границ юрисдикций (типология Л. Хуге и Г. Маркса)

Тип I	Тип II
Универсальные юрисдикции	Юрисдикции под задачи (целевые)
Закрытые границы между юрисдикциями	Открытые границы между юрисдикциями
Ограниченное количество уровней	Неограниченное количество уровней
Сложившаяся система МУ	Гибкая конфигурация системы МУ

Источник: Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. P. 18.

Каждый из идеальных типов МУ подразумевает собственную институциональную конфигурацию, которая задаёт рамки политического выбора. Г. Маркс и Л. Хуге называют их «искажениями» (*biases*), которые представляют собой преимущества и недостатки каждого

¹⁴⁸ Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 18.

¹⁴⁹ Jachtenfuchs M. The institutional framework of the European Union // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 204.

¹⁵⁰ Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 12.

¹⁵¹ Jachtenfuchs M. The institutional framework of the European Union // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 204.

типа¹⁵². Характерные «искажения», то есть особенности институциональной конфигурации в рамках каждого типа МУ, представлены ниже (I тип – II тип):

- **Естественные сообщества** (intrinsic community) или **Подвижные сообщества** (extrinsic community). Сообщества первого типа формируются в рамках юрисдикций на основе идентичностей (национальной, религиозной, этнической и др.). Второй тип подразумевает функциональные сообщества, которые отличаются подвижностью и формируются для достижения конкретных целей (потребительские, корпоративные, гендерные, социальные сообщества и др.).
- **Акцент на аргументации** или **Акцент на благах**. Взаимодействие в рамках первого типа МУ построено на основе аргументации и мнения (*voice*), которые доносятся, обсуждаются и принимаются в рамках структурированного и институционализированного обсуждения, т.е. согласно определённым процедурам и правилам. Такое понимание является следствием «делиберативного поворота» в политической теории, в основе которого лежит аргументированная дискуссия, нацеленная на достижение общего блага¹⁵³. Второй тип МУ также включает аргументацию в качестве элемента взаимодействия, но фокусируется более узко – на достижении определённых благ посредством организованных *ad hoc* сообществах с открытыми границами и правом выхода (*exit*).
- **Структурированный конфликт** (conflict articulation) или **Избегание конфликта** (conflict avoidance). В основе МУ лежит структурированный политический процесс, в рамках которого разногласия решаются посредством институционально закреплённых механизмов (торг, взаимный обмен). Стабильность юрисдикций первого типа МУ обеспечивает возможность выработки консенсусного понимания общего блага. Во втором типе МУ юрисдикции и принадлежность слишком подвижны, поэтому интеракции юрисдикций нацелены на поиск парето-оптимума и избегание конфликта.

Таким образом первый тип МУ выстроен в рамках делиберативной логики, которая в особенности учитывает дифференцированность и плюралистичность среды, связана с принятием принципиальных решений в рамках институционализированных механизмов и подходит для объяснения процессов функционирования политических систем и подсистем. В то же время более гибкий и деиерархичный второй тип МУ ориентирован на решение конкретных проблем, поиск наиболее эффективных способов достижения целей. С точки зрения международных отношений, второй тип МУ схож с режимами управления. Кроме того, «искажения»

¹⁵² Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 26.

¹⁵³ Павлова Т. В. Делиберация как фактор конституирования поля современной политики // Политическая наука. 2018. № 2. С. 76,78.

подтверждают специфическое понимание взаимодействия в МУ как обмена мнением, а власти – как способности его аргументированно отстаивать.

В системе МУ взаимодействие акторов происходит в трёх измерениях: вертикальном, горизонтальном и внутригосударственном¹⁵⁴. Вертикальное взаимодействие – это межуровневое взаимодействие акторов, которое в случае ЕС имеет черты иерархичности. Горизонтальное взаимодействие отражает особенности связей акторов на одном уровне, например, между регионами. Внутригосударственное измерение (*intra-governmental*) фокусируется на взаимосвязях между исполнительными органами власти и принимающими решения лицами, с одной стороны, и законодателями, группами влияния – с другой. А. Бенц наряду с измерениями МУ выделяет различные системы МУ в зависимости от степени связанности уровней, которые могут быть несвязанными между собой (*uncoupled*), жёстко связанными (*tightly coupled*) или свободно связанными (*loosely coupled*)¹⁵⁵ (Таблица 2). Степень связанности между уровнями определяет характер взаимосвязей и способы взаимодействия акторов.

Таблица 2. Типы многоуровневого управления в зависимости от степени связанности уровней (типология А. Бенца)

	Несвязанные	Жёстко связанные	Свободно связанные
Вертикальное измерение	Взаимная адаптация, дуалистический федерализм	Процедура совместного принятия решений	Переговоры в условиях «теневой иерархии», взаимная адаптация на основе открытого метода кооперации и бенчмаркинга
Горизонтальное измерение	Автономия акторов и отсутствие координации, институциональная конкуренция	Институциональная гомогенность, многосторонние переговоры	Институциональное разнообразие, изъятия из основополагающих договоров (<i>opt-outs</i>), механизмы гибкой интеграции, ограниченные фискальные отношения
Внутригосударственное измерение	Доминирование исполнительной власти	Юридически обязывающие решения законодательной власти	Торг между исполнительной и законодательной властями

Источник: Benz A. The European Union as a loosely coupled multi-level system // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. P. 224.

Что касается международного (глобального) уровня, в изначально описываемом виде теория МУ не содержала отсылок к нему, поскольку в фокусе внимания авторов теории находились процессы субнациональной мобилизации и, соответственно, взаимодействия наднациональных и субнациональных властей. Дальнейшее развитие концепции привело к

¹⁵⁴ Benz A. The European Union as a loosely coupled multi-level system // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. pp. 218, 220, 221.

¹⁵⁵ Benz A. The European Union as a loosely coupled multi-level system // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 224.

появлению типологии МУ и рассмотрению всё большего числа сфер применения теории МУ, где присутствует глобальный уровень управления. Так, МУ второго типа в описании Г. Маркса и Л. Хуге имеет ряд сходств с режимами глобального управления, например, в сфере внешнеэкономической и внешнеторговой деятельности. Также современные авторы как в странах Запада, так и в России обращаются к теории МУ для объяснения сложившейся системы управления процессами, связанными со сложными проблемами, требующими трансграничного регулирования: борьба с изменением климата¹⁵⁶, миграция¹⁵⁷, налогообложение¹⁵⁸ и другие. Общим для этих сфер является невозможность решения проблем через простое межгосударственное сотрудничество: потребность в международных институтах регулирования, а также необходимость включения в систему управления субнациональных акторов, без которых сложно представить эффективное решения столь комплексных проблем.

Достаточно сложным в рамках теории МУ представляется исследование вопросов **суверенитета** государств, учитывая её противопоставление государствоцентричным подходам и акцент на взаимодействие прежде всего наднационального уровня с субнациональным. С одной стороны, Маркс и Хуге утверждают, что коллективное принятие решений и усиление европейских институтов размывает суверенитет государств¹⁵⁹. С другой стороны, авторы признают сохранение за национальными властями монополии на применение силы в рамках своих границ, однако указывают, что в современном мире инструменты принуждения имеют гораздо меньший вес в мировой политике, чем в предыдущие века, а ЕС имеет достаточно инструментов, в том числе политико-экономические санкции, чтобы обеспечивать выполнение принятых решений¹⁶⁰. МУ, как указывают авторы, не ограничивает суверенитет государств напрямую, но привносит в процесс формирования решений необходимость многоуровневого взаимодействия, которое в конечном счёте размывает суверенитет государств, поскольку лишает их монополии на проведение интеграционной политики.

Можно сказать, что проблематика суверенитета слабо представлена в теории МУ, во многом игнорируется ей. Данный факт выступает определённым ограничителем для теории. Как справедливо отмечают некоторые авторы, например Ф. Шарпф, суверенитет государств в наибольшей степени проявляется в сферах, чувствительных для государственного суверенитета

¹⁵⁶ Walti S. Multi-level environmental governance // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 411–422.

¹⁵⁷ Потемкина О. Ю. Многоуровневое управление миграцией в европейском союзе // Современная Европа. 2020. № 95 (2). С. 100–110.

¹⁵⁸ Rixen T. International taxation and multi-level governance // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 441–454.

¹⁵⁹ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // Journal of Common Market Studies. 1996. № 3 (34). p. 342, 349.

¹⁶⁰ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // Journal of Common Market Studies. 1996. № 3 (34). p. 352.

– общей внешней политике и политике безопасности, сотрудничестве в области внутренних дел и юстиции¹⁶¹. Несмотря на стремление к коммунитаризации обозначенных сфер, различие в процедурах принятия решений и распределении полномочий в них сохраняется¹⁶². В наибольшей степени использование теории МУ применимо к поддерживающим политикам ЕС.

Значение субнационального уровня в теории МУ трудно переоценить. Однако предложенная концепция в большей степени фокусируется на действиях наднациональных институтов в отношении субнациональных акторов, в меньшей степени касаясь вопроса о разнородности этих акторов и их потенциала к формированию артикулированных предпочтений. Теория МУ тяготеет к иерархичному описанию процесса европеизации, то есть сверху вниз¹⁶³. Вне рамок анализа остаётся дифференциация субнациональных акторов, которые отличаются по объёму возложенных полномочий, степени автономии, авторитета и влияния. Как показал Чарли Джеффри, далеко не все региональные власти в Европе сумели в той или иной степени формализовать своё право на прямое взаимодействие с наднациональными властями: если в Испании и Италии региональные власти смогли добиться этого, то в более централизованных государствах, например, Греции или Ирландии, оно остаётся во многом символическим¹⁶⁴.

Рассмотрение других субнациональных акторов, например, европейских отраслевых ассоциаций, консультативных советов по рыболовству, групп интересов в целом, требует наличия методологической рамки для оценки их реального влияния на процесс формирования и принятия решений. Применительно к регионам Европы Ч. Джеффри предложил использовать матрицу для оценки эффективности субнациональной мобилизации на основе реальных полномочий и степени влияния (Рисунок 1)¹⁶⁵. Факторами оценки в ней являются: конституционально закреплённые полномочия регионов, наличие формализованных каналов влияния на национальную политику, готовность привносить своё мнение в европейские дела (активизм и лидерство), легитимность и социальный капитал (культурная сила). Так, благодаря сильному социальному капиталу и активизму Каталония имеет большее влияние на европейские дела, чем Галисия, а также обладает большими конституционными правами, чем Кастилия.

¹⁶¹ Scharpf F. W. Multi-level Europe – the case for multiple concepts // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 71.

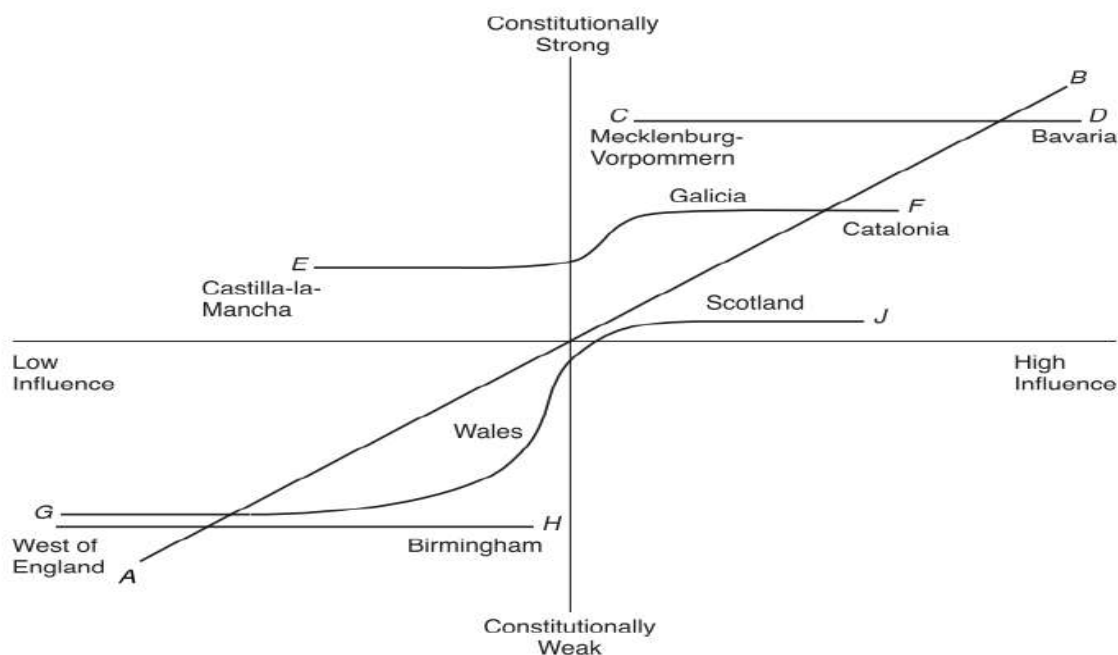
¹⁶² Энтин К. В. Право Европейского Союза сквозь призму практики Суда Европейского Союза / К. В. Энтин, Москва: Статут, 2020. С. 12.

¹⁶³ Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance ... or government? // Policy and Politics. 2001. № 2 (29). p. 201.

¹⁶⁴ Jeffery C. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2000. № 1 (38). p. 5.

¹⁶⁵ Jeffery C. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2000. № 1 (38). p. 11.

Рисунок 1. Матрица влияния регионов



Источник: Jeffery C. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2000. № 1 (38). p. 18.

Подводя итог, следует отметить, что теория МУ не является всеохватной и имеет ряд «узких мест», где её объяснительная сила ограничена. Прежде всего это конкретные механизмы взаимодействия уровней, проблемы европеизации снизу-вверх, сложности с выделением и типологизацией субнациональных акторов, игнорирование вопросов суверенитета и движителей интеграционного процесса. Однако именно концепция МУ обеспечила новое понимание политической системы Европейского союза во всём многообразии. Выделение уровней и подсистем не нарушает целостного восприятия европолитики, но дополняет и расширяет его. Сегодня для объяснения политических процессов в ЕС исследователи обращаются к различным уровням, описывают их взаимодействие в различных политиках и политических сферах, в том числе в общей рыболовной политике, используя предложенную Г. Марксом, Л. Хуге теорию.

Исследование концептуальных основ теории МУ позволило выделить характерные особенности теории МУ, очертить объяснительную область теории, а также специфику появления и использования. Влияние на концепцию МУ оказывает контекст появления – период децентрализации и деволюции государственного управления в странах ЕС, становления постмодерна и идей делиберативной демократии. Теория МУ демонстрирует связь с другими концепциями и «большими» теориями европейской интеграции. Следует отметить усилия исследователей по объяснению ранее нераскрытых механизмов работы теории и расширению сфер её использования.

1.2. Взаимодействие концепции многоуровневого управления с другими интеграционными теориями

Изучение феномена европейской интеграции, прежде всего её политической составляющей, требует теории, которая объясняет причины и движущие силы, обладает прогностической функцией, позволяет охватить весь комплекс взаимосвязей, присущих данному феномену. Изучению политической интеграции в Европе способствуют множество различных концепций. Используя древнеиндийскую метафору о слепых, пытающихся описать слона, Дональд Пучала иллюстрировал то, как каждая теория европейской интеграции описывает разные части этого феномена, по-своему, зачастую пренебрегая другими пониманиями¹⁶⁶. Кроме того, его метафора показывает, насколько важно складывать эти части воедино для получения объективной картины. Для подтверждения гипотезы о концепции МУ как одной из наиболее перспективных теоретических рамок для исследования ОРП, необходимо сопоставить её как с более крупными теориями европейской интеграции, так и с другими теориями среднего уровня (концепциями), описывающими отдельные феномены интеграционного процесса, что является задачей данного параграфа.

Следуя принятой классификации¹⁶⁷ (Таблица 3), теория МУ появляется на втором этапе развития подходов к изучению европейской интеграции (с 1980-х гг.), которому присущ акцент на структуре европейской политической системы, функциях и практиках управления в ЕС. При этом в теории МУ находят отражение как дебаты между двумя верхнеуровневыми теориями предыдущего этапа – неофункционализмом и межправительственным подходом, – так и идеи конструктивизма с характерным акцентом на социальных процессах.

Таблица 3. Этапы развития теорий европейской интеграции

Этап	Период	Основные вопросы	Концепции
Объяснение интеграции	С 1960-х гг.	Каковы причины и движущие силы интеграции?	Либерализм, реализм, неолиберализм
Анализ управления	С 1980-х гг.	Какова политическая система ЕС и как её можно описать? Как работает нормативно-правовое регулирование политики?	Теория управления, сравнительная политология, анализ политического курса
Конструирование ЕС	С 1990-х гг.	Как развивается интеграции и каковы её социальные и политические следствия? Концептуализация интеграции и практик управления	Конструктивизм, постструктурные теории, политэкономия, нормативная теория, гендерный подход

Источник: Wiener A., Börzel T.A., Risse T. European Integration Theory. Oxford University Press, 2018. P. 11.

¹⁶⁶ Puchala D. J. Of Blind Men, Elephants and International Integration // JCMS: Journal of Common Market Studies. 1972. № 3 (10). P. 267.

¹⁶⁷ Wiener A., Börzel T.A., Risse T. European Integration Theory. Oxford University Press, 2018. P. 11.

Как и неофункционалисты, Г. Маркс и Л. Хуге, авторы концепции МУ, изначально основывали свою аргументацию на гипотезе **о потере национальными государством центрального положения в политической системе** из-за развития интеграционных процессов. В этом отношении теория МУ, как и неофункционализм, противостоит государственноцентричным теориями, прежде всего либеральному межправительственному подходу. Для последнего интеграция является инструментом реализации интересов государств. Для либерального межправительственного подхода характерно использование термина «предпочтения» (*preferences*). Во многом оно заменяет использование категории «интересы», которая имеет корни в реалистской парадигме. Под предпочтениями подразумевается наличие артикулируемой и понимаемой субъектом позиции по вопросу, которая формируется под давлением общественных и политических институтов внутри государства¹⁶⁸. В теории МУ отмечается рациональность национальных властей, которые передают компетенции на наднациональный уровень, руководствуясь своими предпочтениями. Авторы теории не отрицают и монополию государств на применение силы¹⁶⁹ или на фискальную политику¹⁷⁰, но заявляют об эрозии национальных государств и потере эксклюзивного контроля над интеграционными процессами.

Наиболее удачным представляется использование концепции МУ в комбинации с более крупными интеграционными теориями, которые дают расширенное представление о причинах и факторах развития интеграции. При объяснении верхнеуровневых процессов методологически фундированное изучение МУ тяготеет к сочетаниям с «большими» интеграционными теориями. В более поздних работах Г. Маркс и Л. Хуге полагали в качестве таких теорий, наиболее применимых к европейской интеграции, неофункционализм, межправительственный подход и постфункционализм¹⁷¹. Также имеют место работы, комбинирующие многоуровневое управление с менее привычными теориями, например, с теорией игр¹⁷². В последние годы авторы концепции МУ уделяли особое внимание сочетанию МУ с постфункционализмом, который сосредотачивается на социальных аспектах взаимодействия уровней управления для получения общих благ¹⁷³. Подчеркивая сочетаемость МУ с другими теориями, необходимо отметить её

¹⁶⁸ Moravcsik A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach // JCMS: Journal of Common Market Studies. 1993. № 4 (31). p. 473–524.

¹⁶⁹ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // Journal of Common Market Studies. 1996. № 3 (34). p. 371.

¹⁷⁰ Jachtenfuchs M. The institutional framework of the European Union // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 203.

¹⁷¹ Hooghe L., Marks G. Grand theories of European integration in the twenty-first century // Journal of European Public Policy. 2019. Т. 26. № 8. p. 1113–1133.

¹⁷² Научный семинар «Европейский союз как многоуровневая регуляторная система»: ИМЭМО РАН, 2023. URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/nauchniy-seminar-evropeyskiy-soyuz-kak-mnogourovnevaya-regulyatornaya-sistema> (17.11.2024).

¹⁷³ Hooghe L., Marks G. A postfunctionalist theory of multilevel governance // The British Journal of Politics and International Relations. 2020. Т. 22. № 4. p. 820–826.

взаимосвязь с функциональными подходами. Именно они, очевидно, выступают в качестве базовой предпосылки для авторов концепции МУ.

Общей чертой функциональных теорий, как и концепции МУ, является обращение к «низкой» интеграции как источнику интеграционной динамики и расширения наднационального регулирования. Неофункционалисты фокусируют внимание на функциональных процессах и «эффекте мультипликатора» (он же «эффект перелива», *spillover*), когда эффективная интеграция в одной из функциональных областей ведёт к запросу на продолжение интеграции и созданию институционализированных структур общения¹⁷⁴. С этой точки зрения, появление запроса или зоны ответственности неизбежно выливается в формирование некоей организации (структуры) по управлению с последующим наделением её соответствующими полномочиями. Функциональный эффект перелива, который может возникать («культивироваться») различными способами, особенно применим к политикам с подвижной зоной ответственности и полномочиями.

Если в неофункционализме государства «распадаются» на различные группы интересов, то в теории МУ государство превращается в набор институтов, имеющих формальные полномочия, в т.ч. институт региональных властей. То есть концепция МУ сосредотачивается прежде всего на формальных акторах, обладающих полномочиями¹⁷⁵. Не в последнюю очередь это связано с тем, что авторы концепции вывели её на основе изучения работы структурных фондов¹⁷⁶. Важным для неофункционализма является сдвиг лояльности акторов в пользу наднациональных властей, что становится результатом успешного наднационального регулирования той или иной сферы¹⁷⁷. Аналогичным образом в теории МУ предполагается, что субнациональные акторы, которые получают дополнительные полномочия благодаря европейским институтам («субнациональная мобилизация»), стремятся к взаимодействию с наднациональными властями, использованию общеевропейской площадки для донесения своих предпочтений, в том числе в обход национальных властей. Таким образом субнациональные акторы получают возможность выйти за пределы национальных границ и артикулировать свои позиции и преференции напрямую на наднациональный уровень.

Теория МУ появляется в период, когда в фокусе исследования оказывается политическая система ЕС, учитывающая уникальный характер европейского интеграционного проекта *sui generis*. В 1980-е гг. фокус европейских исследований смещается от теории международных

¹⁷⁴ Schmitter P. C. Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism // Journal of European Public Policy. 2005. № 2 (12). P. 259.

¹⁷⁵ Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance ... or government? // Policy and Politics. 2001. № 2 (29). P. 201.

¹⁷⁶ Hooghe L. Subnational mobilisation in the European union // West European Politics. 1995. № 3 (18). P. 181.

¹⁷⁷ Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика. 2009. № 1. С. 43.

отношений в область сравнительной политологии и междисциплинарных исследований, а в центре изучения оказываются управление политиками и функционирование институтов политической системы ЕС¹⁷⁸. Специфика европейских исследований того периода привела к изначальному игнорированию международного уровня в концепции МУ из-за внимания к самой европолитии, объяснению феноменов и процессов, разворачивающихся внутри ЕС. Однако в дальнейшем возросло число авторов, которые при анализе отдельных политических курсов обращаются к международному уровню.

По своему характеру концепция МУ является **теорией среднего уровня**, то есть она объясняет отдельные феномены интеграции, не претендуя на полное понимание интеграции и её первопричин. Теория МУ дополнила интеграционные исследования идеей о субнациональной мобилизации и сдвинула фокус внимания на изучение комплекса взаимосвязей между уровнями, что позволило выйти за рамки представлений о том, что деятельность ЕС ограничена только наднациональным уровнем. Благодаря рассмотрению ЕС как системы многоуровневого управления¹⁷⁹ теория МУ сумела «навести мосты» как между уровнями функционирования, так и между различными интеграционными концепциями, которые появились в тот же период времени, что и теория МУ. Несомненным достижением является то обстоятельство, что в концепции было артикулировано понимание европейской политической системы как многоуровневой и комплексной, что уже сейчас кажется само собой разумеющимся при анализе не только европейских, но и других интеграционных проектов.

Фиксируя многоуровневость как таковую и описывая её предпосылки, Маркс и Хуге первоначально не объясняли причин формирования системы МУ, а выделяли отдельные её атрибуты. Последующие исследования носили уточняющий характер и дополняли теорию типологией МУ и описанием взаимодействия между уровнями¹⁸⁰. Тем не менее, по мнению критиков этой теории, отсутствие причинно-следственных связей, дискурса о движущих силах интеграции делают МУ в большей степени полезной метафорой¹⁸¹. В этой связи следует отметить, что теория МУ призвана не заменить интеграционные теории предыдущего периода, в основе которых лежит объяснение причин и движущих сил интеграции, а дополнить и нюансировать их.

Как отмечали Г. Маркс и Л. Хуге уже в начальных работах, теория МУ является полезным инструментом для концептуализации реализуемых политик в сферах, которые отличаются

¹⁷⁸ Wiener A., Börzel T.A., Risse T. *European Integration Theory*. Oxford University Press, 2018. P.13.

¹⁷⁹ Scharpf F. W. *Multi-level Europe – the case for multiple concepts* // *Handbook on Multi-level Governance* / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. P. 66–79.

¹⁸⁰ Benz A. *The European Union as a loosely coupled multi-level system* // *Handbook on Multi-level Governance* / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. P. 224.

¹⁸¹ Jordan A. *The European Union: An evolving system of multi-level governance ... or government?* // *Policy and Politics*. 2001. № 2 (29). P. 201.

комплексной природой взаимодействия акторов. Таким образом, обращение к МУ предпочтительно там, где¹⁸²:

- Европейская комиссия, Европарламент и Суд ЕС имеют формальные полномочия и влияние на процесс принятия решений;
- национальные власти не могут добиться необходимого результата через обычное межгосударственное взаимодействие;
- группы интересов субнационального уровня мобилизуются настолько, что способны использовать наднациональные власти в целях оказания давления на правительства государств.

Схожим образом теория МУ оставляет открытым, в чём-то недосказанным, вопрос о будущем суверенитета государств, который очевидно размывается из-за обращения наднациональных властей напрямую к субнациональным акторам. На уровне политической системы, изучение которой является предметом сравнительной политологии, институты государства обладают различными полномочиями, различается баланс ветвей власти, происходит борьба групп интересов, а региональные власти или же ассоциации гражданского общества и бизнеса могут обладать существенным влиянием на выработку решений по вопросу интеграции. В то же время на уровне международной системы государства продолжают оставаться центральным актором, вокруг которого выстраивается определённый порядок, в то время как процесс принятия решений внутри государства вторичен. Раскладывая государства на набор институтов, теория МУ не распространяется дальше фиксирования самого факта нарушения монополии государств на проведение интеграционной политики, не давая пояснений о конечном итоге этого процесса, его влиянии на ЕС.

Таким образом, необходимо заключить, что в сравнении с интеграционными теориями верхнего уровня, которые появились в период формирования европейской интеграции и фокусировались на объяснении этого феномена, теория МУ имеет ограниченную объяснительную силу в этом вопросе, поскольку оперирует на другом уровне. Она не отвечает на вопрос об исторических причинах интеграции, а фиксирует существующее разделение уровней и объясняет процессы взаимодействия между ними¹⁸³. Акцент на функционировании политической системы ЕС и управлении отдельными политиками привёл к изначальному игнорированию глобального (международного) уровня, а также фрагментарному раскрытию взаимодействия теории МУ с проблематикой суверенитета государств в условиях углубления

¹⁸² Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // *Journal of Common Market Studies*. 1996. № 3 (34). p. 346.

¹⁸³ Коломин В.О. Общая рыболовная политика ЕС сквозь призму концепции многоуровневого управления // *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*. 2022. Т. 14. № 1. С. 151–174.

интеграции. Несмотря на это, теория МУ основывается на предыдущем дискурсе и включает в себя ряд положений теории неофункционализма, как показано выше.

Помимо концепции МУ, второй этап развития теорий европейской интеграции¹⁸⁴, в рамках которого акцент смещается в сторону изучения ЕС как политической системы, **отмечен появлением ряда других теорий:** институциональной теории, теории политических сетей, концепции европеизации. В стремлении объяснить ускорение европейского интеграционного проекта в 1980-х гг. каждая концепция акцентировала тот или иной аспект расширения наднационального регулирования. Учитывая возросшую роль европейских институтов, всё чаще исследования обращаются к проблеме легитимности и демократического дефицита, что ведёт к появлению новых феноменов, требующих объяснения. Далее необходимо рассмотреть взаимодействие указанных теорий с концепцией МУ: их общие черты и расхождения.

В теории МУ акторы на всех уровнях выступают рациональными субъектами. Государства передают полномочия на наднациональный уровень и тем самым: (а) повышают эффективность проводимой политики; (б) передают некомфортные для себя зоны ответственности; (в) добиваются преимуществ от других государств в действиях европейских институтов¹⁸⁵. Субнациональные власти стремятся получить преимущества во взаимодействии с национальными властями через донесение своей позиции на наднациональный уровень. В свою очередь, наднациональные институты стремятся к расширению своих полномочий через общение с субнациональными акторами и наделение последних необходимыми полномочиями и ресурсами. Похожим образом рациональный выбор в пользу интеграции и создания наднациональных институтов, которые впоследствии приобретают определённую автономность от создавших их государств и собственные устремления, подчёркивается в качестве движущей силы в теории неoinституционализма¹⁸⁶. В неoinституционализме рационального выбора институты¹⁸⁷ структурируют взаимодействие акторов, становятся источником порядка, обеспечивают предсказуемость политической системы¹⁸⁸.

Теория МУ также взаимодействует с более узкими и специфическими интеграционными подходами и концепциями. Одна из таких – **концепция европеизации**, в фокусе которой находится изучение взаимовлияния между наднациональными институтами, с одной стороны, и государствами-членами и внутривнутриполитическими акторами – с другой. Во всех трактовках

¹⁸⁴ Wiener A., Börzel T.A., Risse T. European Integration Theory. Oxford University Press, 2018. p. 14.

¹⁸⁵ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // Journal of Common Market Studies. 1996. № 3 (34). p. 350-351.

¹⁸⁶ March J. G., Olsen J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // American Political Science Review. 1983. № 3 (78). P. 734-749.

¹⁸⁷ В основе неoinституционализма лежит понимание институтов как относительно стабильной совокупности правил и организованных практик, закреплённых в структурах и ресурсах, которые сохраняют устойчивость независимо от смены лиц, принимающих решения, их предпочтений и ожиданий, а также от внешних обстоятельств.

¹⁸⁸ Hall P.A., Taylor R.C.R. Political Science and the Three New Institutionalisms // Political Studies. 1996. № 5 (44). P. 946.

европеизация подразумевает распространение европейских норм, правил, практик управления (а также ценностей) между наднациональным, национальным и субнациональным уровнями вместе с развитием интеграционного процесса, т.е. адаптацию и сближение акторов на различных уровнях регулирования друг к другу¹⁸⁹. Ключевым для европеизации является сам факт или процесс сближения политических сфер государств, в которые входят формальные и неформальные правила, процедуры, политические парадигмы, способы управления, нормы и ценности¹⁹⁰. Необходимо подчеркнуть взаимовлияние между наднациональной и национальными (и субнациональными) политическими сферами: как наднациональные власти могут «поощрять» перетекание норм и практик сверху вниз, так и национальные и субнациональные практики могут «усваиваться» вышестоящим уровнем регулирования (снизу вверх).

Термин европеизация является достаточно всеохватным, отчасти описательным и метафоричным. Важно отметить, что общая теория европеизации как таковая выработана не была в силу неоднозначности предмета и границ исследовательского поля. Во-первых, под европеизацией подразумевается распространение характерных черт политической сферы именно ЕС, что ведёт к монополизации практик Союза как универсальных и для стран вовне¹⁹¹, то есть содержит нормативный компонент.

Во-вторых, как отмечает Клаудио Радаэлли, существует два принципиально разных подхода к европеизации: как к процессу сближения и как к результату сближения¹⁹². Оба подхода ведут к различному пониманию причин европеизации, то есть, почему происходит конвергенция политических сфер и на базе какой логики: рациональной или дискурсивной. В-третьих, как наглядно указала Д. Олсен, понятие европеизация имеет целый набор значений: распространение норм и ценностей, развитие европейских институтов, влияние на национальные политические сферы и перспективы политического объединения¹⁹³. Важно, что европеизация протекает не только в государствах-членах, но и проявляется в форме «экспорта» европейских норм, практик, процессов управления и ценностей в другие страны.

И теория МУ, и теория европеизации обращаются к тому, как развитие европейской интеграции влияет на политические системы на национальном уровне и внутри государств. С теоретической точки зрения, в обеих концепциях подразумевается, что это влияние оказывается не только сверху вниз, от наднациональных институтов к национальным и субнациональным

¹⁸⁹ Olsen J. P. The Many Faces of Europeanization // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2002. № 5 (40). p. 925.

¹⁹⁰ Radaelli C.M. Europeanization: The Challenge of Establishing Causality // Research Design in European Studies / eds. T. Exadaktylos, C. Radaelli. London: Palgrave Macmillan UK, 2012. P. 2.

¹⁹¹ Романова Т.А. Проблематика европеизации в отношениях России и Евросоюза: зарубежные работы [Электронный ресурс]. URL: <https://euactive.ru/researcheu/40.pdf>.

¹⁹² Radaelli C.M. Europeanization: The Challenge of Establishing Causality // Research Design in European Studies / eds. T. Exadaktylos, C. Radaelli. London: Palgrave Macmillan UK, 2012. P. 7.

¹⁹³ Olsen J. P. The Many Faces of Europeanization // JCMS: Journal of Common Market Studies. 2002. № 5 (40). p. 925.

акторам, но и снизу вверх – в виде воздействия акторов на более низких уровнях на процесс выработки и принятия решений или вынесения эффективных норм и практик на общеевропейский уровень. В действительности превалирует рассмотрение обеих концепций с позиций наднациональных властей и усиления наднациональных институтов, то есть в вертикальном и иерархичном порядке. Однако необходимо отметить существование и горизонтального взаимодействия, например, в форме открытого метода координации (распространение лучших практик).

Теория МУ позволяет раскрыть механизмы работы интеграции на различных уровнях, при этом объединяя их в единой целое – европейскую политическую систему. В свою очередь, теория европеизации, несмотря на отсутствие единой теории, позволила, пусть и достаточно описательно, обратить внимание на перетекание норм, правил и практик как связующего элемента интеграции. Синергия использования обоих подходов позволяет пристальнее изучить не только характер взаимосвязей между наднациональным и субнациональным уровнями, но и исследовать характер адаптации¹⁹⁴ национальных и субнациональных акторов к усилению наднационального компонента и влиянию интеграции в целом. Имеет ли место сопротивление изменениям в пользу европейской модели или же национальные власти «впитывают» нормы и правила ЕС: приспосабливаются к ним и трансформируются под их воздействием.

Ещё одной концепцией, фокусирующейся на ЕС как политической системе МУ, является **теория политических сетей**. В отличие от ранее рассмотренных теорий, предметной областью данной концепции выступают не институты и формальное распределение полномочий, а пласт неформального взаимодействия, возникающий в процессе функционирования ЕС. Согласно принятому определению, политическая сеть представляет собой относительно стабильные, неиерархичные и взаимозависимые отношения акторов, которые имеют общие интересы и разделяют свои ресурсы для достижения целей через сотрудничество¹⁹⁵. В центре сетевого подхода оказываются сообщества по интересам различного типа (*policy network / policy community*), которые реализуют свои интересы через наднациональное регулирование. В свою очередь, посредством привлечения групп интересов наднациональные институты получают от них определённые блага для себя: экспертное знание, понимание общеевропейского и национального интересов в рамках политического курса¹⁹⁶. В результате между наднациональными властями и политическими сообществами образуется взаимозависимость, которая выступает неформальным, но существенным фактором углубления интеграции.

¹⁹⁴ Börzel T. A., Risse T. *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*. Oxford University Press, 2003. p. 71.

¹⁹⁵ Borzel T. A. *Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks* // *Public Administration*. 1998. № 2 (76). p. 253–273.

¹⁹⁶ Саворская Е.В. *Политические сети в процессах надгосударственного регулирования: европейский и мировой опыт*. Москва: ИМЭМО РАН, 2018. С. 54.

Несмотря на развитую типологию политических сетей, академическую проработку причинно-следственных связей и механизмов взаимозависимости, возникающих между сообществами и властями различного уровня, сетевой подход сложен в операционализации. Концепция политических сетей позволяет раскрыть комплекс неформальных взаимосвязей на более низком уровне по сравнению с тем, где оперируют более крупные теории. Вместе с тем сложность в прикладном использовании во многом делает политические сети рамочным понятием, своеобразной метафорой, позволяющей обратить внимание на другой, неинституциональный, пласт связей.

Теория МУ, европеизация и политические сети имеют общий объект исследования – управление в ЕС. Благодаря этому три концепции дополняют друг друга, позволяя рассмотреть управление европейскими политиками с разных предметных позиций. В концепции политических сетей ЕС также предстаёт многоуровневой политией¹⁹⁷. Все три приведённые теории основываются на технократическом понимании процесса формирования и принятия решений в ЕС, в основе которого лежит принцип рациональности поведения акторов. Кроме того, указанные подходы переносят внимание на рутинные практики как источник не только эффективности, но и легитимности наднациональных институтов ЕС. Как в МУ, так и в европеизации лейтмотивом является потеря государством своего эксклюзивного положения, своеобразное выхолащивание его абсолютной власти. При этом во всех теориях дискурс власти предстаёт незаконченным, поскольку отход от государствоцентризма не компенсируется ответом на вопрос о будущем суверенитета государств.

Заметным отличием сетевого подхода от концепции МУ является акцент на неинституциональных, неформальных связях. В теории МУ имеет место тенденция к изучению формального пласта взаимодействия, в рамках которого в фокусе оказываются прежде всего субнациональные акторы, наделённые властными полномочиями, а не просто обладающие стабильными групповыми связями и общими ресурсами. Такой подход позволяет сосредоточиться на анализе формального взаимодействия, которое более «осязуемо» и проще анализируется.

Синергия трёх концепций позволяет полнее раскрыть процесс управления. В этой связи особенно важны выгоды наднациональных институтов от привлечения субнациональных акторов к формированию политики, поскольку все три подхода имеют тенденцию к рассмотрению управления через призму наднационального уровня власти. Как было показано, благодаря обращению к субнациональным акторам, в число которых можно включить и различные сетевые сообщества, европейские институты получают экспертизу для выработки

¹⁹⁷ Саворская Е.В. Политические сети в процессах надгосударственного регулирования: европейский и мировой опыт. Москва: ИМЭМО РАН, 2018. С. 106–107.

решения, которое будет отвечать общеевропейским целям и задачам. Основывая свои предложения, сформированные совместно с субнациональными акторами, на понимании общего интереса, европейские институты приобретают легитимность, поскольку становятся выразителями общей воли. Одновременно с этим наднациональные власти стремятся наделить субнациональные акторы и группы интересов формальными полномочиями или же придать импульс к появлению таковых.

Таким образом, сопоставление теории МУ с другими подходами отражает тесную взаимосвязь между ней и такими подходами, как политические сети и европеизация. Последние появляются как реакция на развитие европейской интеграции и смещение фокуса на практики управления. Характерными чертами этих концепций становятся:

- противостояние государствоцентризму и неолиберальное прочтение роли государства (выхолащивание из традиционных сфер);
- понимание процесса управления как технократического, что повышает значимость экспертизы;
- рациональность акторов (однако допускается и ценностный компонент);
- перенос внимание на рутинные практики, предшествующие процессу принятия решения, – на выработку и формирование позиции;
- восприятие ЕС как многоуровневой политики, которая присутствует не только на наднациональном уровне.

Совокупно вышеуказанные подходы образуют комбинацию, которая представляется применимой к анализу фланговых (поддерживающих) политик ЕС, где наднациональные власти, равно как и национальные, не имеют полной свободы действий и вынуждены делить полномочия друг с другом.

Основные элементы критики теории МУ, по мнению автора, связаны с тем, что предметное поле концепции МУ значительно уже теорий предыдущего этапа европейской интеграции, которые стремились раскрыть предпосылки, движущие силы и конечный исход интеграции. Теория управления, как и понятие многоуровневости не являются новыми для политической науки, однако их применение к европейской интеграции позволило дополнить и описать механизмы действий ЕС на субнациональном, неинституциональном и неформальном, уровне.

Вместе с этим, как было показано, теория МУ в своих предпосылках основывается на теориях предыдущего этапа развития. Авторы теории МУ восприняли дискурс между либеральным межправительственным подходом и неофункционализмом с позиций последнего. Во многих положениях теории МУ «читается» неофункционалистская аргументация. Отказ от государствоцентризма и «разложение» государства на составляющие элементы в целях прямого

воздействия со стороны наднациональных властей, акцент на функциях и практиках как источниках динамики интеграции является общим местом этих подходов.

По итогам рассмотрения теория МУ предстаёт теоретической рамкой, обладающей существенным потенциалом для анализа управления отдельными политиками в ЕС. Наибольшую применимость теория МУ показывает в анализе поддерживающих политик со сложным распределением компетенций. При этом понимание ЕС как многоуровневой политики оказало влияние на смежные концепции. В этой связи их сопоставление показало значительный синергетический потенциал именно под «зонтиком» теории МУ. Также, несмотря на акцент на взаимозависимую природу связей между наднациональным и субнациональным уровнями, описываемые подходы имеют тенденцию к рассмотрению присущих им феноменов, будь то субнациональная мобилизация, европеизация правил и практик или политические сети, с позиции расширения наднационального компонента интеграции.

1.3. Обоснование целесообразности применения концепции многоуровневого управления к анализу общей рыболовной политики ЕС

Задача данного параграфа заключается в том, чтобы обосновать целесообразность применения концепции МУ к изучению общей рыболовной политики ЕС (ОРП). Для этого предлагается совместить предпосылки использования теории МУ с характерными особенностями ОРП, выделенными кратко в силу последующего раскрытия в других разделах диссертации. Таким образом, данный параграф концентрируется на некоторых ключевых элементах концепции МУ и специфических особенностях ОРП как поля для применения выбранной теории.

Сфера рыболовства как предмет регулирования отличается уникальной спецификой. Составляя относительно небольшую долю внутреннего валового продукта членов ЕС, рыболовство имеет социально-политическое значение. Рыболовство является чувствительной для государств сферой в силу связанности с вопросами реализации суверенитета над морскими пространствами, поддержания стабильности рыболовных сообществ как носителей традиционной культуры, продовольственной безопасности и устойчивости морских экосистем.

Положение ОРП среди других европейских политик также своеобразно. Политика в области рыболовства формально входит в число поддерживающих (фланговых) политик ЕС, поскольку регулируемые вопросы в своём большинстве не относятся к области эксклюзивной компетенции ЕС¹⁹⁸ – за исключением компетенции ЕС по сохранению морских биоресурсов. При этом рыболовная политика оперирует на стыке функциональных сфер, что также придаёт ей комплексность, благоприятствующую использованию концепции многоуровневого управления.

Во-первых, с раннего периода формирования ОРП шла в неременной связке с общей сельскохозяйственной политикой (ОСХП), а их регулирование было нацелено на поддержание цен на европейскую продукцию, повышение продуктивности и продовольственное самообеспечение¹⁹⁹. Как и ОСХП политика в области рыболовства включает в себя социально-структурный компонент, связанный с необходимостью «поддержания на плаву» социально-значимой сферы с большим количеством занятых в условиях глубокой трансформации отрасли. Однако уже к 1980-м гг. проявилось фундаментальное различие между ОСХП и ОРП. Если главной проблемой для ОСХП стала проблема перепроизводства, то рыболовная отрасль столкнулась с чрезмерным выловом и уменьшением промысловых популяций, т.е. с ограничениями производства. Индикатором дивергенции между ОСХП и ОРП является то

¹⁹⁸ Статья 3, пункт 1d Договора о функционировании Европейского союза.

¹⁹⁹ Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика // Европейский союз: факты и комментарии. 2011. № 63–64. С. 33–36; Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика (март-май 2022) // Европейский союз: факты и комментарии. 2022. № 108. С. 44–50.

обстоятельство, что начиная с комиссии Баррозу (2004–2014 гг.) был выделен отдельный пост еврокомиссара по вопросам рыболовства и водных ресурсов, а уже в период комиссии Юнкера (2014–2019 гг.) морская проблематика была отнесена к ведению еврокомиссара по окружающей среде. Однако Совет по сельскому хозяйству и рыболовству в рамках Совета ЕС по-прежнему включает в себя обе области (но их заседания разведены между собой). В целом отмеченные компоненты – социально-структурный, производственно-сбытовой (общая организация рынка) – сохраняют свою значимость и актуальность.

Во-вторых, после череды кризисов, связанных с чрезмерным выловом, происходит экологизация ОРП, а проблема устойчивости промысла и восстановления популяций входит в поле зрения и даже выходит на первое место. Итогом этого перехода стала реформа ОРП 2013 г., закрепившая в качестве цели переход к устойчивому вылову всех промысловых популяций к 2020 г.²⁰⁰ Таким образом, ещё одной и узловой функциональной сферой (компонентом) ОРП становится устойчивое управление популяциями.

В-третьих, следует отметить политический компонент, связанный с обеспечением равного доступа к территориальным водам государств-членов. После принятия в 1950–1980-х гг. международных норм в области разделения водных пространств, которые были закреплены в Конвенции об открытом море, а затем и в действующей Конвенции ООН по морскому праву²⁰¹, в число задач ОРП вошло обеспечение принципа свободного доступа государств ЕС²⁰² к территориальным водам друг друга. Необходимость адаптации к изменениям в международно-правовом регулировании этой сферы, реализации целей и задач политики на фоне чувствительности рыболовного вопроса для государств, особенно после расширения Союза в 1973 г., сделали насущным создание формальных инструментов контроля и управления морскими пространствами ЕС. В свою очередь, это привело к политизации ОРП, поскольку доступ к зонам национальной юрисдикции относится к числу вопросов, связанных с реализацией суверенных прав государств.

Формирование ОРП в силу объективных причин требовало установления режима управления морскими биоресурсами и, соответственно, наличия у ЕС определённых полномочий по осуществлению такового. С 1970 по 1983 г. происходит закрепление наднациональных полномочий в сфере регулирования рыболовства. Принимаются два регламента, 2141/70²⁰³ и

²⁰⁰ Common fisheries policy (CFP) // European Commission. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/policy/common-fisheries-policy-cfp_en (дата обращения: 17.11.2024).

²⁰¹ United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982. United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. 1982.

²⁰² С целью упрощения под сокращением «ЕС» в работе подразумевается как сам Европейский союз, так и предшествующее ему Европейское экономическое сообщество.

²⁰³ Regulation (EEC) No 2141/70 of the Council of 20 October 1970 laying down a common structural policy for the fishing industry. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31970R2141>

2142/70²⁰⁴, которые формируют Общую организацию рынка рыболовной продукции (*Common Market Organization*) и, что важнее в контексте работы, вводят принцип равного доступа к территориальным водам государств-членов. Через некоторое время, в 1983 г., происходит формирование ОРП как полноценной политики²⁰⁵. Оставляя за скобками эволюцию наднационального уровня управления, следует отметить наличие сложной системы распределения полномочий в ОРП.

С точки зрения концепции МУ важно то обстоятельство, что первоначальная производственно-сбытовая (экономическая) функция, находящаяся в совместной компетенции государств-членов и ЕС, начинает трансформироваться в результате включения в неё функции по устойчивому использованию биоресурсов (экологической), в рамках которой наднациональные институты имеют более широкие полномочия. В 1979 г. на наднациональный уровень передаётся право принятия мер по сохранению биоресурсов моря²⁰⁶. Благодаря ряду решений Европейского суда, например, по делу 61/77 от 1978 г.²⁰⁷, в котором Европейская комиссия выступила против односторонних действий Ирландии, или делу 804/79 от 1981 г.²⁰⁸ исключительная компетенция наднациональных институтов по защите морских биоресурсов была окончательно подтверждена.

В дополнение к национальному и наднациональному уровню на генезис ОРП оказал воздействие внешний, **международный уровень**, связанный с процессами глобального управления. Международно-правовое закрепление территориального деления открытого моря в конвенциях ООН, Договор ООН по трансграничным рыбным ресурсам 1995 г.²⁰⁹, Соглашение ВТО по рыболовным субсидиям оказывают влияние на трансформацию ОРП. Следует отметить и деятельность ЕС по заключению соглашений о рыболовстве с третьими странами, в т.ч. со странами непосредственного соседства (Норвегия, Британия). ЕС участвует в работе 18 региональных организаций по управлению рыболовством. Сам по себе трансграничный характер рыбных ресурсов, диктует необходимость взаимодействия государств между собой по эффективному сохранению популяций. Более того, смещение ареалов обитания популяций

²⁰⁴ Regulation (EEC) No 2142/70 of the Council of 20 October 1970 on the common organization of the market in fishery products. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31970R2142>

²⁰⁵ Council Regulation (EEC) No 170/83 of 25 January 1983 establishing a Community system for the conservation and management of fishery resources. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51b5a2ea-875f-41ca-afef-129d557a32af/language-en>

²⁰⁶ Common fisheries policy (CFP) // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/policy/common-fisheries-policy-cfp_en (дата обращения: 17.11.2024).

²⁰⁷ Judgment of the Court of 16 February 1978. Commission of the European Communities v Ireland. Sea fisheries. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A1978%3A29>

²⁰⁸ Judgment of the Court of 5 May 1981. Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Sea fisheries – Conservation measures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0804>

²⁰⁹ Договор ООН по трансграничным рыбным ресурсам 1995 г. Организация объединенных наций, 1995. URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/reviewconf/FishStocks_EN_B.pdf

зачастую требует корректировки базового баланса в распределении квот, изменения районирования²¹⁰.

Полноценный анализ ОРП трудно представить без учёта тенденций международного уровня регулирования. Вместе с тем современные акторы склонны рассматривать МУ не только на трёх базовых уровнях, но также на международном (глобальном). Также наметилась тенденция к выделению пяти уровней, где субнациональный уровень распадается на региональный и локальный²¹¹. Однако взаимодействие акторов, степень их автономности и легитимности остаются наиболее уязвимыми местами теории МУ. В том смысле, что набор акторов, степень их самостоятельности и способности оказывать влияние на принятие решений зависят от сферы, среды, наличия полномочий.

Как итог, управление ОРП и рассмотрение этой политики невозможно без учёта тенденций на международном, наднациональном, национальном и, наконец, субнациональном уровнях. Появление последнего, субнационального, уровня в рамках ОРП происходит в контексте современных реформ, в которых появляются черты такого понятия теории МУ, как субнациональная мобилизация. Спектр задействованных в ОРП субнациональных акторов достаточно широк: от ассоциаций производителей и экологических НКО до международных организаций, например Международного совета по исследованию моря (ИКЕС, *ICES*). В соответствии с важной для концепции МУ идеей о субнациональной мобилизации подобные акторы наделяются ЕС формальными полномочиями и включаются наднациональными институтами в процесс формирования решений.

Теория МУ позволяет собрать воедино систему управления рыболовством с учётом комплексного, многоуровневого и трансграничного характера данной сферы. Как было показано ранее, структурно-функциональные теории, в число которых входит и концепция МУ, акцентируют внимание на возросшем количестве негосударственных акторов. Они рассматривают государство не как «чёрный ящик», а как набор институтов и групп интересов. Показательно, что некоторые международные рыбохозяйственные организации, тот же ИКЕС, были основаны задолго до появления ОРП и до сих пор составляют международный уровень регулирования рыболовства. Учитывая сложность среды регулирования, применение теории обосновывается необходимостью построить систему МУ в условиях множественности акторов и передачи части сфер на откуп негосударственным акторам. Поэтому методологический аппарат теории МУ позволяет не только «разложить» ОРП на несколько уровней с различными

²¹⁰ Schuch E., Gabbert S., Richter A. P. Institutional inertia in European fisheries – Insights from the Atlantic horse mackerel case // *Marine Policy*. 2021. (128). p. 4.

²¹¹ Моисеева Д. Многоуровневое управление в ЕС: институциональные проблемы. *Мировая экономика и международные отношения*, 2024, т. 68, № 12, с. 82.

элементами, но и обеспечить холистическое и системное понимание управления в условиях множественности акторов и связей между ними.

Наличие **двух типов полномочий ЕС** в рамках ОРП – исключительной по защите биоресурсов и совместной с государствами-членами по установлению количественных ограничений и регулированию рынка – обуславливает применение различных механизмов принятия решений и существование нескольких видов формального и неформального взаимодействия. Учитывая тесную взаимосвязь между целью по сохранению биоресурсов моря и рыночными инструментами, применяемыми ЕС для её достижения, расширительное понимание эксклюзивной компетенции ЕС позволяет принимать подавляющее большинство решений связанных с реализацией ОРП, обычной законодательной процедурой (*ordinary legislative procedure*). То есть Европейская комиссия вырабатывает и формулирует решение, которое выносится на рассмотрение Совета ЕС и Европарламента. Наиболее значимым исключением являются количественные ограничения на вылов видов – распределение квот между странами. В этом случае Еврокомиссия вырабатывает решение, но за Советом ЕС закреплено право принятия окончательного решения²¹². С одной стороны, ОРП является поддерживающей политикой, к которой применим принцип субсидиарности²¹³ и сопутствующий принцип пропорциональности действий. С другой стороны, расширительное понимание экологического аспекта ОРП делает применение этих принципов невозможным в силу исключительной компетенции ЕС, что делает Европейскую комиссию основным субъектом выработки предложений и принятия решений в ОРП, за исключением определения промысловых возможностей.

Вышеотмеченные противоречия обуславливают обращение наднациональных институтов к акторам субнационального уровня с целью повышения эффективности политики и легитимизации действий наднациональных властей. В первом случае достижение целей ОРП невозможно без привлечения экспертизы со стороны научного сообщества, отраслевых ассоциаций, региональных властей и других негосударственных, поскольку на этой основе вырабатывается решение, которое будет отвечать общеевропейским интересам. Во втором случае само привлечение вышеупомянутых элементов субнационального уровня к формированию решения подчёркивает технократический и общеевропейский характер действий Еврокомиссии, что повышает легитимность наднациональных органов власти. Таким образом, специфика самой сферы рыболовства и формальных механизмов осуществления ОРП вызывает

²¹² Management of the EU's fish stocks. Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-fish-stocks/> (дата обращения 17.11.2024).

²¹³ Статья 5 Договора о ЕС. Данный принцип подразумевает, что действия на общеевропейском уровне должны предприниматься при условии, что вопрос не может быть решен на более низком уровне, например национальном или субнациональном.

необходимость выхода за рамки наднационального уровня. Концепция МУ с лежащей в её основе идеей субнациональной мобилизации позволяет изучить процесс взаимодействия наднационального и субнационального уровней, а также оценить влияние субнациональной мобилизации на эффективность проводимой политики и легитимность действий ЕС.

Как будет подробнее показано в следующих главах, отличительной особенностью ОРП после прошедшей реформы стала формализация участия субнациональных акторов. **Субнациональная мобилизация** является одним из ключевых понятий теории МУ. Рассмотрение влияния субнациональных акторов на конфигурацию полномочий, распределяемых между различными уровнями власти, придаёт теории МУ направленность, позволяет проследить тенденции к усилению или ослаблению наднациональных властей во взаимодействии с национальными. В противном случае концепция МУ представляла бы собой статичную «картину», фиксирувавшую многоуровневость как таковую.

Поскольку цель работы обуславливает рассмотрение ОРП с позиций наднациональных институтов, концепция МУ, опирающаяся на схожую логику, обнаруживает применимость к исследуемому предмету. МУ позволяет проследить движущие силы взаимодействия субнациональных акторов с институтами ЕС. Если с точки зрения наднациональных органов, дающих субнациональным акторам право на донесение своей позиции напрямую на общеевропейский уровень, это является элементом эмансипации, то встаёт вопрос о возможности того, что рыболовные сообщества, ассоциации и другие группы интересов как рациональные субъекты могут предпочесть национальный уровень для донесения своих предпочтений.

Теория МУ подчёркивает рациональную природу взаимоотношений акторов на различных уровнях в процессе управления. Для наднациональных институтов опора на профессиональную экспертизу и широкий круг мнений важна по двум причинам. При принятии решений в областях со смешанной компетенцией, например в рамках ОРП²¹⁴, Европейская комиссия увеличивает свою переговорную силу и повышает легитимность во взаимодействии с представителями национальных властей. При реализации своей эксклюзивной компетенции по сохранению биоресурсов моря европейские институты стремятся приобрести «недемократическую» или технократическую легитимность, связанную с приверженностью поставленным уставным целям, в том числе закреплённым в основополагающих документах. В обоих случаях принятие наднациональными властями различных точек зрения, координация процесса взаимодействия помогает им обрести власть/силу, понимаемую как способность к аргументированному и структурированному отстаиванию своего мнения.

²¹⁴ Articles 38-43. The Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

Как отмечалось в первом параграфе настоящей главы, подобное прочтение силы является специфическим и связано с влиянием социальных наук на политические процессы – «делиберативным поворотом», который восприняла и теория МУ. В связи с этим при дальнейшем изучении ОРП отдельное внимание будет уделено процессу выработки и формирования решения, способности наднациональных властей обеспечить консенсусное понимание общего блага.

Таким образом, политика ЕС в области рыболовства отвечает базовым критериям²¹⁵ для использования теории МУ, как минимум в силу наличия совместной компетенции национальных и наднациональных властей и невозможности решения трансграничной проблемы чрезмерного вылова без взаимодействия стран между собой. Комплексный характер сферы рыболовства также делает целесообразным использование концепции МУ, как наиболее адаптированной к децентрализованной и «демократизированной» среде со множеством акторов различного калибра на нескольких уровнях.

Наконец, полномочия наднациональных институтов ЕС в реализации ОРП тесно связаны с процессом выработки решений и координации различных мнений, то есть технократическим пониманием власти/силы как способности к аргументированному и структурированному донесению позиции, которая представляется в качестве общего блага. Подобное прочтение актуализирует привлечение субнациональных акторов для получения экспертизы и легитимизации, что требует дополнительного изучения и проверки.

²¹⁵ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // Journal of Common Market Studies. 1996. № 3 (34). p. 346.

2. Общая рыболовная политика (ОРП) как объект регулирования в Европейском союзе

Вылов рыбы является одной из древнейших форм хозяйственной деятельности человека. Рыболовство не входит в число передовых отраслей экономики, обычно составляя относительно небольшую долю внутреннего валового продукта (ВВП) государств. Однако истощение биологических ресурсов моря, конфликты между государствами за ограниченный ресурс, социальная чувствительность этой отрасли, являющейся частью национальной идентичности, делает возможным рассмотрение рыболовства с позиций политической науки. Данная глава посвящена объекту исследования, ОРП, как многоаспектной политике, сочетающей в себе политический, социально-экономический и экологический факторы. В дополнение к анализу обозначенных аспектов в настоящей главе будет представлен кейс-стади роли и места ОРП в процессе выхода Британии из ЕС как наглядный пример политической сущности этой политики.

2.1. Политическое измерение рыболовства

В фокусе параграфа находится политическое измерение рыболовства: связь данной сферы с осуществлением суверенитета государств над морскими пространствами и биологическими ресурсами моря, «рыбные войны» и сотрудничество стран, влияние вопросов рыболовства на внутриевропейские процессы. Задача данного параграфа состоит в том, чтобы обозначить факторы политической значимости сферы рыболовства как в международно-политическом, так и в европейском контекстах.

2.1.1. Проблема суверенитета над морскими пространствами и их биоресурсами

Политика в области рыболовства неотделима от комплекса представлений человека о морских пространствах и использовании их ресурсов. С точки зрения рассматриваемой темы, политическое измерение рыболовной политики проистекает из двух основных элементов: (1) разграничением морских пространств (и их ресурсов) и (2) борьбой за рыболовные ресурсы из-за их истощения. В первом случае рыболовная политика рассматривается как продолжение морской политики государств. Второй аспект, связанный с чрезмерным выловом, стал проявлять себя с середины XX в. на фоне ухудшения состояния морских биологических систем. Последнее стало импульсом для развития регулирования рыболовного промысла на международном уровне.

Морская политика государств на протяжении истории человечества была фактором роста могущества и благосостояния наций. Первым примером держав, политическая сила которых строилась на контроле морских пространств, стали Финикия и полисы античной Греции. В период Средневековья и Нового времени доступ к морю оставался важнейшим фактором

возвышения государств на мировой политической арене. Одним из наиболее показательных примеров обусловленности внешнеполитических решений «морским фактором» стала Северная война Петра Великого, причиной которой была необходимость обеспечения доступа Российской империи к морским торговым путям. Победа русского флота в Гангутском сражении 1714 г. и во всей войне обеспечили место России в числе великих держав.

Помимо внешней политики, морские пространства оказывали влияние и на внутренние дела и даже саму сущность политического устройства государств. Известен пример государств-талассократий, например Венецианской республики. В период расцвета политическое управление республики, за исключением собственно вопросов существования метрополии (острова Венецианской лагуны), было разделено на два отдельных хозяйственных направления: *Stato da Mar* («морская территория»), включающую все «заморские» владения государства (за пределами Венецианской лагуны), и *Stato di Terraferma* (Терраферма, «основная территория») – подчинённые республике территории на континенте. Каждое направление имело различные управленческие органы, отличались и сами принципы управления. Как наглядно показал Денис Косгроув, ориентация на море и ориентация на континентальные пространства вплетается в культурный код, отражается в планировании, архитектуре и самосознании общества²¹⁶. Постепенный переход Венеции от освоения морских пространств и колоний к приобретению территорий в Италии привёл к изменению идентичности, вслед за чем последовал политический переход, включающий новые принципы и приоритеты управления.

Освоение морских пространств привело к появлению государств, для которых характерен примат морской экспансии. В свою очередь, это стимулировало создание первых концепций и доктрин в отношении разделения территорий и правил использования моря и его ресурсов. Колониальный активизм Португалии и Испании позволил иберийским королевствам юридически оформить и закрепить силой режим закрытого моря в колониальных владениях (*mare clausum*), который нашёл отражение в Тордесильяском договоре 1494 г. В ответ на это в Нидерландах, которые оспаривали господство Испании и Португалии в Ост-Индии, зародилась концепция открытого моря (*mare liberum*). На основе доктрины естественного права и на примере захваченного голландцами португальского корабля автор концепции, нидерландский юрист Гуго Гроций²¹⁷, обосновывал право всех государств на свободное плавание и использование морских

²¹⁶ Daniels S., Cosgrove D. Introduction: iconography and landscape // The Iconography of Landscape: Essays on the symbolic representation, design and use of past environments / eds. Daniels S., Cosgrove D. Cambridge University Press, 1988. 330 p.

²¹⁷ Наследием Гуго Гроция для политической науки и теории международных отношений стало его развитие доктрины естественного права. Приравнявая права государств к взаимоотношениям людей, Гуго Гроций в труде «О праве войны и мира» выделил справедливые причины для войны (*jus ad bellum*) и правила ведения войны (*jus ad belli*), заложив основы международного права в этой области.

ресурсов в силу их общего характера – по аналогии с воздухом²¹⁸. Обе концепции трансформировались в две модели, которые определили различные подходы к разделению морских пространств в XX в.

В течение XVII в. и далее происходит становление двух парадигм, определяющих сущность разделения морских пространств. В ответ на труд Гуго Гроция в Португалии выходит трактат «*De justo imperio Lusitanorum Asiatico*» монаха Серафима де Фрейтаса, в котором он оспаривает идеи Гроция и выдвигает концепцию морского пространства как «квазивладения»²¹⁹, то есть объекта, обладание которым возможно при выполнении определённых условий. Гуго Гроций также признаёт наличие различных типов водных пространств (прибрежных вод, заливов, бухт) и возможность установления определённого режима владения в случае наличия де-факто контроля над прилегающими территориями, например в случае Венецианской республики и Адриатического моря. В то же время де Фрейтас с опорой на Римское право и обычай вводит типологию прав прохода – мирный проход, чрезвычайный проход и неправомочный проход²²⁰. Полемизируя с тезисом Гроция о невозможности осуществления эффективного контроля над морскими территориями, де Фрейтас утверждает, что отдельные части моря могут эффективно контролироваться государствами и что возможность обеспечения действительного физического контроля вместе с выраженными должным образом юридическими претензиями на это позволяет установить владение над отдельными участками моря. Квалифицированная и аргументированная позиция де Фрейтаса была направлена на защиту прежде всего португальской монополии на торговлю в южных морях восточного полушария. Вместе с тем она расширила дискурс о морском праве, допустив возможность суверенитета над морскими пространствами.

В тот же временной период параллельно с трактатом де Фрейтаса в другом государстве – конкуренте, Британии, в качестве реакции на труд Гуго Гроция появились работы шотландского юриста Уильяма Велвода и английского юриста Джона Селдена. Принципиальным отличием британского подхода является стремление защитить право государств на владение морскими пространствами не только в целях защиты национальной торговли, но прежде всего для обеспечения эксклюзивных прав на биологические ресурсы моря. Уильям Велвод полагал, что идеи Гуго Гроция якобы имеют целью оправдать притязания голландцев на вылов сельди близ берегов Шотландии. Джон Селден, один из наиболее известных идеологов концепции закрытого моря, также опирался на «ресурсный» подход – понимание моря как источника ценных ресурсов,

²¹⁸ Grotius H. *The Freedom of the Seas, or the Right Which Belongs to the Dutch to take part in the East Indian Trade* / Translated by Ralph Van Deman Magoffin, 1916. 192 p.

²¹⁹ Roncvert Ganon Almond. *Lords of Navigation: Grotius, Freitas, and the South China Sea. The Diplomat*. URL: thediplomat.com/2016/05/lords-of-navigation-grotius-freitas-and-the-south-china-sea (дата обращения 17.11.2024).

²²⁰ Alexandrowicz C. H. *An introduction to the history of the law of nations in the East Indies: (16th, 17th and 18th centuries)*. Oxford: Clarendon P., 1967. 259 p.

прежде всего рыбных, которые могут быть исчерпаны и, по аналогии с земными богатствами, требуют установления режима владения²²¹. Важными для Селдена являются исторический принцип (обычай) и правовое оформление претензий в Римском праве, на основе которых строится его аргументация. Таким образом, уже в Новое время проявляется политическое измерение рыболовства. Не только борьба за торговые маршруты, но и конкуренция за районы рыболовного промысла стали катализатором оформления морского права и деления морских пространств.

Ещё одним отражением взаимосвязи между рыболовством и разделением морских пространств является так наз. исторический принцип. Последний зачастую используется при регулировании рыболовства на национальном уровне, например при распределении квот между предприятиями, с целью повышения предсказуемости бизнес-среды, расширения горизонта планирования и поддержания социальной стабильности прибрежных регионов. В ОРП исторические права на вылов реализованы в принципе «относительной стабильности» (*relative stability*)²²², который закреплён в праве ЕС. Согласно этому принципу, квоты на вылов в определённой морской зоне распределяются в соответствии с исторически сложившимися долями государств. В случае ЕС эти доли основываются на доказанном вылове в период 1970-х гг., что составляет своеобразный статус-кво. Закрепление долей стран связано со стремлением поддержать стабильность промысла и снять противоречия между государствами. Своеобразным отражением важности учёта исторического контекста стала недавняя попытка Бельгии обосновать право своих рыбаков на сохранение исторической квоты на вылов в британских водах указом короля Англии Карла II 1666 года²²³. Применение исторического принципа является неотъемлемой частью регулирования рыболовства и одной из основ ОРП.

Вышеописанные споры между сторонниками идеи открытого и закрытого моря оказали влияние как на становление морского права, так и на развитие теории геополитики в международных отношениях. Дилемма между «сушей» и «морем» является центральной для описания основополагающих мотивов государств на международной арене в теории геополитики. Если немецкая школа геополитики (Фридрих Ратцель, Рудольф Челлен, Карл Хаусхофер) фокусировалась на причинах территориальной экспансии и противостоянии континентальных и морских держав, то англо-американская школа геополитики (Хэлфорд Маккиндер, Николас Спайкмен, Альфред Мэхэн) ставила во главу угла изучение способов

²²¹ Vieira M. B. Mare Liberum vs. Mare Clausum: Grotius, Freitas, and Selden's Debate on Dominion over the Seas // Journal of the History of Ideas. 2003. P. 373.

²²² EU fisheries management. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/115/eu-fisheries-management> (дата обращения 17.11.2024).

²²³ Belgian ambassador throws King Charles II treaty into EU fishing debate. The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2020/oct/08/belgian-ambassador-throws-king-charles-ii-treaty-into-eu-fishing-debate> (дата обращения 17.11.2024).

контроля экспансии сухопутных держав (хартленд) через морское господство (силу) и контроль ключевых сфер на стыке суши и моря (римленд). Теория геополитики, особенно в английском прочтении, для которого морской фактор особенно важен, вытекает из исторических дебатов о способах господства на море и контроля над морскими пространствами.

Однако для политики в области рыболовства наиболее значимым итогом дебатов о разделении морских пространств стало формирование морского права – от морского обычая до международных соглашений под эгидой ООН. Первым международным правилом определения территориальных вод государств стала зона в три морские мили от берега (трёхмильная зона). Данная норма являлась, скорее, обычаем, который превратился в правило, но варьировался от региона к региону. Появление такой отсечки связано, во-первых, с техническими ограничениями пушек того времени по максимальной эффективной дальности выстрела и, во-вторых, с желанием государств, прежде всего севера Европы, ограничить доступ иностранных судов в свои воды. Так, Датское королевство со времён Средневековья попеременно устанавливало различные меры измерения территориальных вод: от двух до восьми морских лиг в зависимости от политической обстановки и возможности эффективно контролировать свои воды, прежде всего близ Исландии²²⁴, что оспаривалось Англией. Впервые трёхмильная зона появляется в рамках урегулирования спора о вылове рыбы между Нидерландами и Англией в 1610 году²²⁵. Так или иначе, размер зоны контроля зависел от положенного в основу Гуго Гроцием принципа эффективного контроля, а также политических амбиций государств.

К моменту формирования современного морского права в XX в. в каждом морском государстве существовала своя закреплённая зона территориальных вод. В то же время возросшие технические возможности и механизация на флоте ускоряли истощение морских биоресурсов, что, в свою очередь, дополнительно обостряло межгосударственные противоречия. Так, в послевоенный период Чили, Перу и Эквадор в одностороннем порядке расширили свою исключительную экономическую зону до 200 морских миль, чтобы получить контроль над богатыми рыбой водами Перуанского течения. К 1967 г. лишь 25 государств продолжали использовать трёхмильную зону национальной юрисдикции, 66 государств использовали двенадцатимильную зону, а шесть государств расширили границы своих морских пространств до 200 морских миль²²⁶. Отсутствие международно признанного режима делимитации морских пространств приводило к острым международным конфликтам.

²²⁴ Kent H. S. K. The Historical Origins of the Three-Mile Limit // American Journal of International Law. 1954. № 4 (48). p. 552.

²²⁵ Kent H. S. K. The Historical Origins of the Three-Mile Limit // American Journal of International Law. 1954. № 4 (48). p. 539.

²²⁶ Approaches to delimitation of maritime boundaries. URL: <http://iilss.net/approaches-to-delimitation-of-maritime-boundaries> (дата обращения 17.11.2024).

2.1.2. Феномен «рыбных войн»

Феномен «рыбных войн» стал следствием отстающего развития морского регулирования на фоне сокращения морских биоресурсов. Наиболее ярким примером этого является милитаризированный межгосударственный конфликт между Исландией и Британией в 1950–1970-х гг. под названием «Тресковые войны». Поскольку воды вокруг Исландии богаты рыбой, прежде всего традиционной для британской культуры треской, они исторически были объектом конкуренции между датскими, а позднее исландскими рыбаками, с одной стороны, и британскими – с другой²²⁷. Так, в 1893 г. Дания, руководствуясь своим национальным правом, установила зону территориальных вод в 50 морских миль, но уже в 1901 г. была вынуждена уступить требованиям Британии и откатить лимит к трём морским милям. После обретения Исландией независимости от Дании в 1944 г. Рейкьявик расширил границу своих вод до четырёх морских миль в 1952 году²²⁸. В ответ Британия закрыла свои порты для переработки исландского улова, но тем не менее была вынуждена уступить требованиям.

Кейс «Тресковых войн» демонстрирует процесс становления международного права и политический компонент политики в области рыболовства в действии. Первая волна расширения территориальных вод Исландии в 1952 г. продемонстрировала, во-первых, возросшую роль международно-правового регулирования этой сферы. Рейкьявик в своих претензиях опирался на норвежский прецедент: после Второй мировой войны Осло удалось расширить зону территориальных вод, апеллируя к решению Международного суда ООН по хрестоматийному «Рыбному делу» 1951 года²²⁹. Во-вторых, Лондон, несмотря на значительную асимметрию военно-морских сил в сравнении с Рейкьявиком и статус постоянного члена Совета безопасности ООН, оказался под давлением США, которые в стремлении не допустить попадание Исландии в сферу влияния СССР из-за стратегического положения острова (Фареро-Исландский рубеж, *GIUK gap*) заключили с Исландией оборонительный союз 5 мая 1951 г.²³⁰

Вторая волна расширения исландских территориальных вод до двенадцати морских миль в 1958 г. также оказалась успешной, несмотря на активное противодействие Королевского военно-морского флота, направленного Лондоном. В этот раз расширение происходило на фоне работы Первой конференции ООН по морскому праву (*UNCLOS I*), где обсуждался вопрос закрепления двенадцатимильной зоны в качестве стандарта и был достигнут определённый консенсус относительно него. Успеху Исландии также способствовала поддержка США на фоне

²²⁷ Robinson R. Book Review: Cod: A Biography of the Fish That Changed the World // International Journal Maritime History. 1998. 10(2). p. 305-307.

²²⁸ Jóhannesson G. T. How 'cod war' came: the origins of the Anglo-Icelandic fisheries dispute, 1958–1961 // Historical Research. 2004. № 198 (77). p. 543–574.

²²⁹ Fisheries (United Kingdom v. Norway), Judgment of 18 December 1951. URL: <https://www.icj-cij.org/en/case/5>

²³⁰ В период Второй мировой войны США были гарантом безопасности Исландии. В Кеблавике находилась военная база США, позволявшая США контролировать доступ в Северное море.

продолжающейся холодной войны, выраженном со стороны СССР интересе к сотрудничеству с Исландией и угроз Рейкьявика о выходе из НАТО²³¹. Обострение 1958 г. показывает связь с вопросами суверенитета. В случае Исландии следует отметить и влияние международного порядка. В условиях биполярной системы международных отношений США были вынуждены отдать предпочтение Исландии.

Очередные третья и четвёртая волны расширения территориальных вод Исландии – в 1972 г. до 50 морских миль и в 1975 г. до 200 морских миль – проходили на фоне работы Третьей конференции ООН по морскому праву (*UNCLOS III*), на которой обсуждалось закрепление режима 200-мильной исключительной экономической зоны (ИЭЗ). Одним из катализаторов действий Исландии была проблема сокращения биоразнообразия и чрезмерный вылов у берегов страны²³². Результатом одностороннего расширения зоны национальной юрисдикции Исландии стала серия инцидентов и столкновений между Береговой охраной Исландии и Военно-морскими силами Соединённого Королевства, которые привели к человеческим жертвам. Эти события вызвали общественный резонанс в Британии, отправку военно-морского флота к берегам острова. Тем не менее Лондон также был вынужден уступить позиции Рейкьявика. В 1973 г. Британия признала 50-мильную зону с правом вылова для британских рыбаков в пределах 130 тыс. т в год. Уже в 1976 г., после так наз. Третьей тресковой войны и последовавшего за ней разрыва дипломатических отношений, Британия признала исключительную экономическую 200-мильную зону Исландии и получила квоту на вылов внутри неё. Последнее расширение проходило уже на фоне достижения консенсуса на Конференции ООН по морскому праву и вступления Британии в ЕС. На последнее Лондон возлагал особые надежды.

Таким образом, основными причинами «рыбных войн» стали, с одной стороны, истощение рыбных запасов, а с другой – стремление государств расширить национальную юрисдикцию над прилежащими морскими пространствами с учётом тенденций международно-правового регулирования. При этом лейтмотивом споров вокруг рыболовных ресурсов между государствами обычно выступают будущее рыболовной отрасли и зависящих от неё социальных групп, а также мотив национальной гордости, выраженный в связке рыболовного промысла и национального суверенитета и культуры. Для Британии в споре вокруг трески на кону было будущее политики открытого моря, которая позволяла британским рыбакам вести промысел в водах других государств (Норвегия, Исландия, Фарерские острова)²³³. Важным являлся и тот факт, что воды Исландии были традиционным объектом промысла, где британские рыбаки добывали до половины своего совокупного улова и прежде всего – важную для национальной

²³¹ Steinsson S. The Cod Wars: a re-analysis // *European Security*. 2016. № 2 (25). p. 260.

²³² К 1970 году серьезно сократился вылов трески и был прекращен вылов сельди в водах близ Исландии.

²³³ Steinsson S. The Cod Wars: a re-analysis // *European Security*. 2016. № 2 (25). p. 262.

культуры треску (фиш-энд-чипс). Потеря доступа к водам Исландии на фоне истощения биоресурсов в других акваториях привела к прямому сокращению от 1500 до 2500 рабочих мест, не считая смежные отрасли, и упадку портов Шотландии, а также английских портов Халла и Гримсби. Лишь через 35 лет после кризиса часть рыболовов сумела получить компенсации вследствие потери рабочих мест²³⁴.

Для Исландии контроль вылова рыбы в прилегающих водах имел критическое значение, поскольку в тот момент более 80% экспорта страны приходилось на рыбу. В конечном итоге оба государства приняли Конвенцию ООН по морскому праву. Британия вошла в ЕС и стала частью ОРП. Исландия получила полный контроль над выловом рыбы в своей национальной зоне и организовала систему квот на вылов, которая с тех пор считается одной из самых эффективных в мире с точки зрения устойчивости²³⁵. В то же время нежелание быть частью ОРП входит в число причин отказа островного государства от вступления в ЕС.

Кейс «Тресковых войн» продемонстрировал политическую сущность конфликтов вокруг вылова рыбы, их тесную взаимосвязь с вопросами суверенитета государств, а также с внутренней и внешней политикой. Принимая во внимание асимметрию возможностей двух вовлечённых в конфликт государств, конечный итог «войны» в пользу Исландии был бы невозможен без учёта факторов международной системы, а также особенностей внутривластной среды, которые вели к ужесточению реакции правительств на происходящие события. Следует отметить и действия рыболовов, которые показали потенциал к объединению в сообщества и самоорганизации, зачастую опережая действия правительств и задавая границы политической реакции государств. Например, в Британии рыболовы сумели привлечь к себе внимание общества, стали выразителями национальных традиций и духа патриотизма.

Необходимо отметить и то обстоятельство, что «рыбные войны» зачастую воспринимаются через призму деколонизации. Как было упомянуто, особенностью рыболовства Британии и других европейских государств (Испания, Франция) является зависимость от экспедиционного промысла – в отдалённых водах других стран. Обеспечение доступа к отдалённым промысловым зонам является одной из целей ОРП и составляет основу внешнеполитического измерения этой политики. При этом условия доступа европейских рыбаков зачастую не благоприятствуют местной рыболовной индустрии, в связи с чем «рыбные войны» могут приобретать черты постколониального конфликта. Примечательно, что во время «Второй тресковой войны» (1972–1973 гг.) одной из немногих групп стран, выступивших в поддержку Исландии, стали государства Африки, для которых этот конфликт стал выражением

²³⁴ Cod Wars payment is 'too little, too late'. The Times, 2012. URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/cod-wars-payment-is-too-little-too-late-gmwlh9djhc> (дата обращения 17.11.2024).

²³⁵ Sustaining Iceland's fisheries through tradeable quotas. URL: <https://www.oecd.org/environment/resources/Policy-Paper-Sustaining-Iceland-fisheries-through-tradeable-quotas.pdf> (дата обращения 17.11.2024).

их борьбы за равные с европейскими государствами права на вылов. Данное обстоятельство важно для последующего анализа внешнего измерения ОРП, направленного на обеспечение доступа европейских рыбаков к биоресурсам моря в различных регионах мира.

В целом конфликты вокруг морских биоресурсов не исчерпываются межгосударственными – они многообразны и протекают в нескольких измерениях. Энтони Чарльз выделял четыре измерения рыболовных конфликтов, каждое из которых содержит по три линии противостояния (Таблица 4)²³⁶. Конфликты из-за юрисдикции связаны с проблемой разделения морских пространств и споров относительно прав собственности или границ юрисдикции. «Тресковые войны» являются примером подобного конфликта. Конфликты из-за механизма управления протекают в рамках одного регуляторного поля – на национальном или наднациональном уровне – или режима управления ресурсом, например в ОРП. Следующие типы конфликтов связаны с проблемой распределения прав, прежде всего квот на вылов, как внутри рыболовного сообщества, так и со смежными отраслями, для которых море также выступает ресурсом. Понимание типологии конфликтов позволяет проследить ключевые противоречия в рамках реализации ОРП, которые она и призвана разрешать.

Таблица 4. Типология рыболовных конфликтов по Э. Чарльзу.

Конфликт из-за юрисдикции	Конфликт из-за механизма управления	Конфликт из-за внутреннего распределения	Конфликт из-за внешнего распределения
О правах собственности	О планах по управлению	Война снастей (gear wars) – между типами вылова	Между локальным и экспедиционным промыслом
О роли государства	О правоприменении (enforcement)	Между социальными группами рыбаков	Между традиционным рыболовством и аквакультурным
Межгосударственные противоречия	О представленности в процессе принятия решений	Между рыбаками и переработчиками	Между рыбаками и другими использующими море отраслями

Источник: Charles A. T. Fishery conflicts // Marine Policy. 1992. № 5 (16). P. 381.

Растянувшийся процесс формирования международно-правового регулирования морских пространств привёл к плеяде рыбных войн²³⁷, например «Лобстерной войне» (1961–1963 гг.) между Францией и Бразилией²³⁸ или «Войне за тюрбо» в 1994–1996 гг. Последняя примечательна

²³⁶ Charles A. T. Fishery conflicts // Marine Policy. 1992. № 5 (16). P. 381.

²³⁷ Битва при палтусе. Коммерсант.Власть, 2005. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/622332> (дата обращения 17.11.2024).

²³⁸ Бразилия ввела запрет на промысел французскими рыбаками шипастых лобстеров, сохранив возможность вылова только на определенной территории в течение 5 лет. Примечательна французская аргументация, которая строилась на доказательстве того, что лобстеры должны быть приравнены к рыбе, а бразильская – на том, что лобстеры прикрепляются ко дну как моллюски и являются ресурсом континентального шельфа. В итоге Бразилия расширила границу исключительной экономической зоны до 200 морских миль.

тем, что её участником был ЕС с уже действующей на тот момент ОРП. События «войны» развернулись в водах, прилегающих к острову Ньюфаундленд (Ньюфаундлендская банка), который является одним из самых богатых рыбой районов Мирового океана и историческим объектом противостояния между Англией, Францией и Испанией со времён открытия этих земель Джоном Каботом в 1479 г. Чрезмерный вылов трески привёл к коллапсу популяции и Тресковому кризису 1992 г., который входит в число хрестоматийных примеров экологической и социальной катастрофы, связанной с чрезмерной эксплуатацией морских биоресурсов, и будет рассмотрен подробнее в следующем параграфе. В связи с чрезмерным выловом трески внимание рыболовов сместилось на гринландский палтус (тюрбо), выловов которого в тот момент не регулировался. Насущная необходимость ограничить вылов в условиях экологической катастрофы столкнулась с международно-политическими противоречиями и особенностями принятия решений на национальном и наднациональном уровнях.

«Война за тюрбо» 1994–1996 гг. демонстрирует многоуровневый характер управления рыбными ресурсами. В 1976 г. США и Канада, следуя тенденциям Третьей конференции ООН по морскому праву (1977 г.), расширили зону своей юрисдикции до 200 морских миль, что привело к аналогичным решениям со стороны Франции в отношении зоны островов Сен-Пьер и Микелон и Дании – в отношении Гренландии. Однако существенная масса биоресурсов вокруг Ньюфаундленда находится в нейтральных водах. В связи с этим управление рыболовством в нейтральных водах осуществлялось Международной комиссией по рыболовству в северо-западной части Атлантического океана, которая на фоне эволюции международно-правового регулирования в 1979 г. была преобразована в Организацию по рыболовству в северо-западной части Атлантического океана (НАФО)²³⁹ – одну из наиболее институционализированных организаций по управлению рыболовством в мире. Таким образом, международный уровень принятия решений в данном кейсе был представлен НАФО (Рисунок 2).

Основные противоречия в «Войне за тюрбо» обнаруживались между Канадой, стремящейся защитить интересы прибрежных регионов, в которых порядка 25% рабочих мест приходилось именно на рыболовство, и Испанией и Португалией, для которых открытые воды вокруг Ньюфаундленда (так наз. «нос и хвост» (*nose and tail*) между исключительной экономической зоной и континентальным шельфом Канады) были исторической зоной вылова²⁴⁰. Обременяющим фактором для сторон выступали внутренние проблемы. В Канаде рыболовная отрасль находилась в кризисе из-за моратория на вылов трески 1992 г. В Испании и Португалии

²³⁹ Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO). URL: <https://www.nafo.int/About-us/History> (дата обращения 17.11.2024).

²⁴⁰ Barry D. The Canada-European Union Turbot War Internal Politics and Transatlantic Bargaining // International Journal. 1998. № 2 (53). P. 254.

вылов в районе Ньюфаундленда оказался основой экономического процветания прибрежных городов, прежде всего в Галисии.

После вступления Испании и Португалии в ЕС в 1986 г. представление их интересов в споре стало прерогативой Брюсселя. Необходимо также принять во внимание тот факт, что в рамках ОРП были уменьшены квоты на вылов этих стран в зоне ЕС из-за проблемы перелова, что привело к смещению фокуса рыболовной активности на открытые воды в других регионах (экспедиционный промысел).

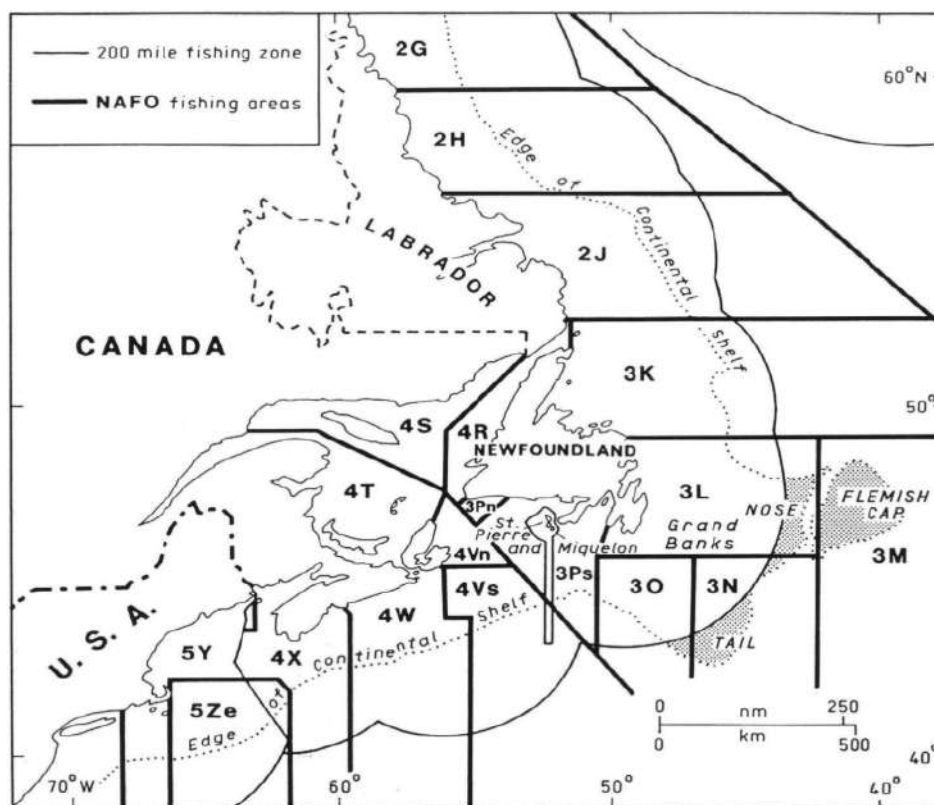


Рисунок 2. Зона регулирования вылова рыбы НАФО на момент окончания «Войны за тюрбо»

Источник: Barry D. The Canada-European Union Turbot War Internal Politics and Transatlantic Bargaining // International Journal. 1998. № 2 (53). P. 254.

Кризис между Канадой и ЕС обнажил политическую сущность «рыбных войн» и оказал влияние на дальнейшее развитие международного морского права.

Во-первых, началась борьба за нормы вылова. Благодаря переговорной силе Брюсселя с 1986 г. квоты для иберийских рыболовов в зоне НАФО последовательно увеличивались в процентном отношении на фоне общего упадка рыбных популяций²⁴¹. Причиной конфликта стала настойчивость Канады в проведении своей политики по предотвращению депопуляции тюрбо, что привело к установлению НАФО в 1995 г. рекордно низкого уровня допустимого улова в 27 тыс. тонн. При этом на ЕС было выделено 12,59% этой квоты, а на Канаду – 60,37%. В ответ

²⁴¹ Barry D. The Canada-European Union Turbot War Internal Politics and Transatlantic Bargaining // International Journal. 1998. № 2 (53). p. 256.

на это Совет ЕС запустил процедуру оспаривания в НАФО и в одностороннем порядке установил для рыболовов ЕС порог вылова в 69% квоты, руководствуясь историческим принципом²⁴². Дальнейший процесс споров и переговоров сопровождался полицейскими мерами со стороны береговой охраны Канады в отношении испанских судов (аресты, штрафы), а также угрозами Испании отправить военно-морской флот для защиты своих судов.

Результатом сложных переговоров, сопровождавшихся инцидентами между испанскими рыболовами и береговой охраной Канады, стало соглашение, в котором ЕС подтвердил своё право на вылов, а квоты были распределены в пропорции 10:3 для ЕС и Канады соответственно. Это стало определённым успехом для Брюсселя, но также продемонстрировало первичность политических и экономических мотивов перед объективной научной экспертизой. Основой переговорной позиции ЕС стал исторический принцип (принцип относительной стабильности в ОРП) и лишь затем устойчивость популяций.

Во-вторых, переговорный процесс обнаружил разногласия внутри ЕС. Кризис вокруг тюрбо стал вызовом для европейской солидарности. Наднациональные власти были вынуждены защищать права рыболовов Испании и Португалии. При этом внутри ЕС особую позицию заняла Британия, благоприятствующая Канаде. На заседаниях Комитета постоянных представителей (*COREPER*) представители Мадрида критиковали Лондон за поддержку Оттавы, вывешивание рыбаками Британии флагов Канады в знак солидарности, в то время как Лондон стремился к смягчению тона ЕС и указывал на регулярные практики чрезмерного вылова и нарушения со стороны рыболовов Испании²⁴³. Итоговое соглашение было воспринято в качестве успеха всеми сторонами, за исключением официального Мадрида, который был вынужден принять квоты и согласиться с новым, более строгим, режимом управления рыбными ресурсами в водах Ньюфаундленда со стороны НАФО, на чём настаивала Канада.

В «Войне за тюрбо» явственно прозвучал голос субнациональных акторов. В отличие от кейса «Тресковых войн» рыболовы отметились не только противостоянием с береговой охраной или мобилизацией сообщества, но также успешным давлением на национальные правительства, что способствовало принятию их позиции в качестве исходной переговорной позиции ЕС. Брюссель воспринял аргументы Мадрида о социальной значимости промысла в водах Ньюфаундленда для рыболовов Галисии. Период «войны» был отмечен организованными акциями протеста рыбаков по всей Испании. Данный случай подчёркивает социально-экономический аспект ОРП. Кроме того, он показал насущность построения формальных механизмов донесения позиции рыболовов на наднациональный уровень.

²⁴² Gustedt A. A. von, Joyner C. C. The Turbot War of 1995: Lessons for the Law of the Sea // The International Journal of Marine and Coastal Law. 1996. № 4 (11). p. 439.

²⁴³ Barry D. The Canada-European Union Turbot War Internal Politics and Transatlantic Bargaining // International Journal. 1998. № 2 (53). p. 273.

Кризис обнажил внутренние противоречия европейской рыболовной политики. На тот момент ОРП имела четыре основные составляющие²⁴⁴:

- структурная политика, направленная на сбалансированное развитие индустрии;
- рыночная политика в целях поддержания баланса цен, выгодного как производителям, так и потребителям;
- политика в области сохранения биоразнообразия;
- внешняя политика в области рыболовства.

С одной стороны, принцип «относительной стабильности» и обязательство обеспечивать доступ европейских рыбаков к зонам вылова требовали от ЕС настойчивого отстаивания позиции Испании и Португалии в споре с Канадой. С другой стороны, экологические соображения диктовали необходимость более жёстких мер и сокращения вылова. Хотя итоговое соглашение является сбалансированным, именно Канада, а не ЕС, выступила в качестве инициатора перехода к устойчивому вылову.

В-третьих, разрешение спора между ЕС и Канадой оказало влияние на эволюцию международно-правового регулирования рыболовства. Из-за миграции тюрбо сохранение популяций через односторонние усилия стало невозможным, что потребовало установления и обеспечения международного режима в рамках НАФО, в том числе с участием России. Были серьёзно расширены полномочия этой региональной организации по управлению рыболовством (РОУР), в т.ч. по контролю над выловом и оснащением судов, разрешению споров между участниками организации, что послужило примером для других подобных организаций по всему миру²⁴⁵. Благодаря «Войне за тюрбо» был создан ряд РОУР, без которых невозможно полноценное управление морскими биоресурсами. Сегодня ЕС участвует в работе 17 подобных организаций, чьё значение для отрасли трудно переоценить. Установившиеся правила вылова в водах Ньюфаундленда привели к формированию режима многоуровневого управления под эгидой НАФО, который действует до сих пор и включает как интересы государств, так и рыболовных сообществ.

Наконец, кризис вокруг тюрбо разворачивался параллельно переговорам в ООН о Соглашении по трансграничным рыбным запасам (*UNFSA*)²⁴⁶ и во многом определял их ход. Несмотря на некоторые уступки со стороны Оттавы по квотам, Брюссель был вынужден признать роль первой как своеобразного полицейского, контролирующего вылов ради сохранения биоресурсов. Данные положения были де-факто приняты ЕС и де-юре оформлены в Соглашении ООН при поддержке других прибрежных государств, приобретённой, в том числе, благодаря

²⁴⁴ Council Regulation (EEC) No 101/76 of 19 January 1976 laying down a common structural policy for the fishing industry.

²⁴⁵ Gustedt A. A. von, Joyner C. C. The Turbot War of 1995: Lessons for the Law of the Sea // The International Journal of Marine and Coastal Law. 1996. № 4 (11). p. 449.

²⁴⁶ Подписано в декабре 1995 г.

кейсу «Войны за тюрбо»²⁴⁷. Таким образом, национальные власти Канады сумели расширить регуляторную и правоприменительную зону своей национальной политики в области рыболовства на прилегающую к национальной территориальной юрисдикции зону для лучшего управления водными ресурсами. В дальнейшем прилегающие воды открытого моря, с международной правовой точки зрения, стали считаться зоной ответственности соответствующих государств, где они имеют право на более значимую роль при обеспечении экологической устойчивости биосистем. Продемонстрированный пример наглядно показывает неотрывную связь между рыболовной политикой и национальными интересами на международном уровне.

«Рыбные войны» показывают смещение фокуса рыболовной политики от вопроса разделения морских пространств к проблеме дефицита природных биоресурсов. Последняя входит в тематическое ядро политической экологии²⁴⁸. Исчерпание морских биоресурсов, особенно обострившееся с начала 1990-х гг., когда стало очевидным сокращение вылова во всех морских акваториях, за исключением Индийского океана (из-за отстающей интенсификации промысла)²⁴⁹, оказалось основным вызовом не только для рыболовов и внутренней политики государств в этой сфере. Чрезмерный вылов вошёл в число вопросов глобальной повестки из-за трансграничного характера морских биоресурсов и неурегулированности вопроса принадлежности и границ. Адаптация отрасли и создание межправительственных механизмов по контролю состояния морских биоресурсов и их вылова происходили неравномерно от региона к региону и продолжают оставаться конфликтогенным фактором.

2.1.3. Международное морское регулирование

После серии рыболовных кризисов и конфликтов во второй половине XX в. были **установлены международно-правовые нормы** в области разделения морских пространств и управления биологическими и другими ресурсами моря. Образовавшийся пласт международно-правовых соглашений и организаций, которые продолжают эволюционировать с учётом актуальных проблем использования ресурсов моря, представляет международный уровень взаимодействия в рамках многоуровневого управления в ОРП ЕС.

Формирование морского права проходило под влиянием как общих тенденций международного регулирования, так и особенностей проблематики сферы рыболовства и разделения морских пространств. Первая попытка кодификации морского права была предпринята на Гаагской конференции 1930 г. под эгидой Лиги наций, однако она не увенчалась

²⁴⁷ Gustedt A. A. von, Joyner C. C. The Turbot War of 1995: Lessons for the Law of the Sea // The International Journal of Marine and Coastal Law. 1996. № 4 (11). P. 451.

²⁴⁸ Романова Т.А. Что такое политическая экология? // Россия в глобальной политике. 2010. № 5.

²⁴⁹ Safina C. The World's Imperiled Fish // Scientific American. 1995. № 5 (273). P. 50.

успехом. В преддверии конференций различные авторитетные международные организации, объединения, институты в инициативном порядке вырабатывали первые подходы и принципы в отношении морских пространств и ресурсов, например, Институт международного права в Стокгольме, Ассоциация международного права²⁵⁰. Благодаря их деятельности формировался базис для гармонизации позиций государств.

Следующий этап формирования морского права связан с подписанием Женевских конвенций по морскому праву в 1958 г., ставших результатом работы Первой конференции ООН по морскому праву. Принятие четырёх Женевских конвенций («О территориальном море и прилежащей зоне», «Об открытом море»²⁵¹, «О рыболовстве и биоресурсах открытого моря», «О континентальном шельфе») происходило на фоне односторонних действий государств по расширению зоны национальной юрисдикции на море²⁵². Женевские конвенции открыли дорогу к современному разделению морских пространств, ввели в оборот принцип равноудалённости при проведении делимитации. Однако Вторая конференция ООН в 1960 г., призванная довести до конца процесс формирования морского права, окончилась безрезультатно.

Наиболее успешной оказалась Третья конференция ООН (1976–1982 гг.), которая привела к согласованию основополагающей и всесторонней Конвенции ООН по морскому праву. В ней устанавливался режим использования морских территорий, механизм по разрешению споров между государствами, порядок исследовательской деятельности на море и другие положения²⁵³. ЕС присоединился к Конвенции, в отличие от Турции – из-за эгейского вопроса²⁵⁴, и США. Последующие соглашения и договоры, относящиеся к морским пространствам, должны отвечать нормам Конвенции.

Таким образом, в зону национальной юрисдикции государств входят внутренние воды (от берега до исходной линии); территориальное море протяжённостью до 12 морских миль от исходной линии; прилежащая зона – до 24 морских миль от исходной линии; исключительная экономическая зона (ИЭЗ) – 200 морских миль от исходной линии (Рисунок 3)²⁵⁵. Объём суверенитета государств при осуществлении контроля над морскими пространствами уменьшается пропорционально переходу от одной зоны к другой. Уже в территориальных водах

²⁵⁰ Гуреев С.А., Зенкин И.В., Иванов Г.Г. Международное морское право: учебное пособие / под ред. С.А. Гуреева. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 19.

²⁵¹ Convention on the High Seas, 1958. URL: <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/08/8-01/high-seas-convention.xml>

²⁵² The United Nations Convention on the Law of the Sea (A historical perspective). URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm

²⁵³ Codification of Maritime Delimitation. International Institute for Law of the Sea Studies. URL: <http://iilss.net/codification-of-maritime-delimitation/> (дата обращения 17.11.2024).

²⁵⁴ Спор между Грецией и Турцией относительно суверенитета над акваторией Эгейского моря и воздушного пространства над ней. При этом вопрос имеет широкий исторический контекст.

²⁵⁵ Гуреев С.А., Зенкин И.В., Иванов Г.Г. Международное морское право: учебное пособие / под ред. С.А. Гуреева. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011. с. 120.

у судов других государств появляется право мирного прохода. Прилежащая зона исторически являлась частью открытого моря со специфическим режимом доступа. Согласно ст. 33 Конвенции ООН полномочия государств в прилежащей зоне распространяются только на вопросы, связанные с предотвращением нарушений в пределах территориального моря²⁵⁶. Концепция ИЭЗ появилась как реакция на научно-техническое развитие и стремление прибрежных государств обосновать свой доступ к морским ресурсам за границами территориального моря. В ИЭЗ все страны «пользуются свободой судоходства, прокладки трубопроводов», но прибрежное государство осуществляет суверенитет над биоресурсами и недрами.

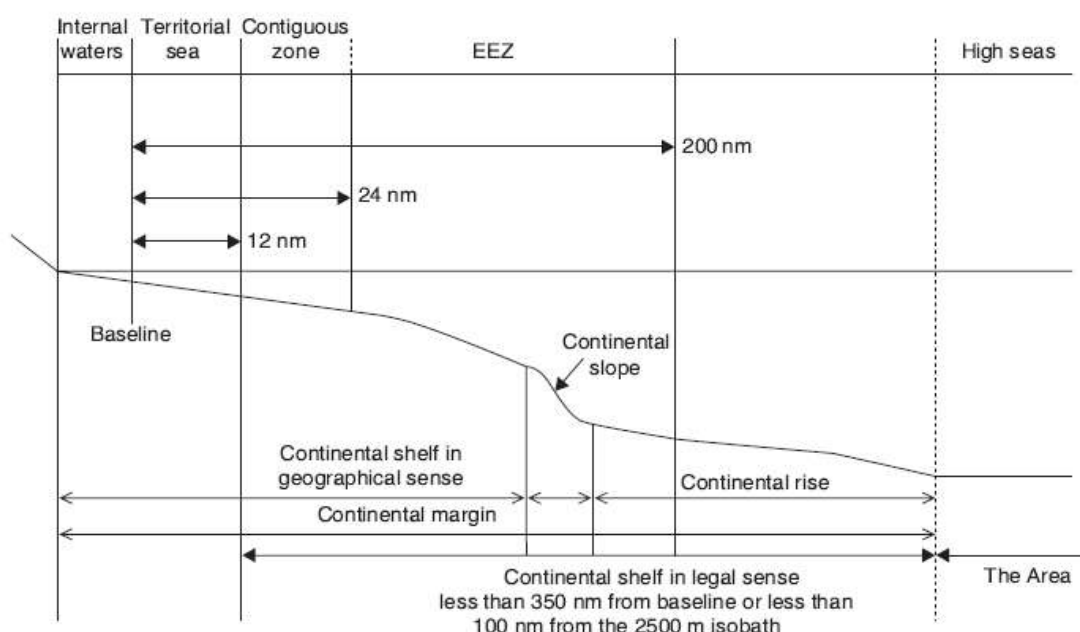


Рисунок 3. Разделение морских пространств согласно Конвенции ООН по морскому праву и Женевским конвенциям.

Источник: открытые источники.

Современный этап регулирования рыболовства характеризуется первостепенностью проблемы чрезмерного вылова и сокращения популяций (Таблица 5). Уже в период «Тресковых войн» истощение морских биоресурсов выступало катализатором конфликтов между государствами. Упомянутое ранее Соглашение по трансграничным рыбным запасам (*UNFSA*) 1995 г.²⁵⁷ стало приметой нового этапа развития международного права в сфере рыболовства с фокусом на экологическую проблематику. Соглашение закрепило ключевые принципы трансграничного управления рыбными ресурсами, которые используются в том числе в ОРП ЕС.

²⁵⁶ Конвенция 1982 г. не относит напрямую прилежащую зону к открытому морю, равно как и ИЭЗ.

²⁵⁷ The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks. Overview. URL: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm

Во-первых, это принцип использования научных данных для установления количественных ограничений на вылов. Во-вторых, это предупредительный подход, выраженный в превентивных действиях по сохранению рыбных ресурсов. В-третьих, Соглашение обязует государства проводить политику по сохранению и оптимальному использованию рыбных ресурсов как внутри ИЭЗ, так и за её пределами. При этом сами государства определяют способ достижения «оптимальности». Соглашение легло в основу совместных трансграничных режимов вылова, устанавливаемых в различных регионах мира.

Таблица 5. Обобщённые этапы эволюции регулирования морских пространств и рыболовства

Этап	Основное противоречие	Основные положения
0. Правовой обычай (XV–XVIII вв.)	Mare Liberum vs. Mare Clausum	Формирование морских доктрин, различные обычаи регулирования в зависимости от региона.
1. Формирование общих подходов	Гаагская конференция 1930 г.	Первые попытки выработки универсальных норм и их экстраполяции.
2. Первые международно-правовые соглашения ООН	Первая конференция ООН по морскому праву (<i>UNCLOS I</i>); Вторая конференция ООН по морскому праву (<i>UNCLOS II</i>)	Установление понятий территориальное море, прилежащая зона и открытое море. Выработка принципов делимитации и изъятий из него.
3. Оформление международного морского права	Третья конференция ООН по морскому праву (<i>UNCLOS III</i>)	Установление исключительной экономической зоны (ИЭЗ), формирование Международного трибунала по морскому праву для решения споров.
4. Международное регулирование смежных вопросов	Соглашение по трансграничным рыбным запасам (<i>UNFSA</i>), ВТО, ФАО	Регулирование правил вылова рыбы внутри/за пределами ИЭЗ, субсидии, ННН-промысел

Источник: составлено автором.

На сегодняшний день значительные усилия международного сообщества направлены на борьбу с незаконным, несообщаемым и нерегулируемым промыслом (ННН-промысел, *IUU fishing*). Как следует из названия, к подобному промыслу относится незаконный вылов рыбы, непредоставление информации о вылове, а также вылов, осуществляемый судами без средств идентификации и вне регуляторного поля (Рисунок 4)²⁵⁸. Роль международных организаций, таких как Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО ООН), связана с инструментами «мягкого права». Кодекс ведения ответственного рыболовства ФАО ООН, действующий с 1995 г., выступает в качестве добровольного стандарта для индустрии и регуляторов. Разработанный в 2001 г. Международный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла содержит в себе комплекс инструментов, среди которых: принятие национальных планов действий, ведение регистра судов, инструменты

²⁵⁸ Международный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, нерегулируемого и нерегулируемого рыбного промысла. Рим, ФАО ООН. 2008. 28 с.

контроля вылова и прочее. Даже в отсутствие императивного международного регулирования сферы рыболовства трансграничный характер проблемы, а также деятельность региональных организаций по управлению рыболовством (РОУР), позволяет говорить о наличии международного уровня управления рыболовством.

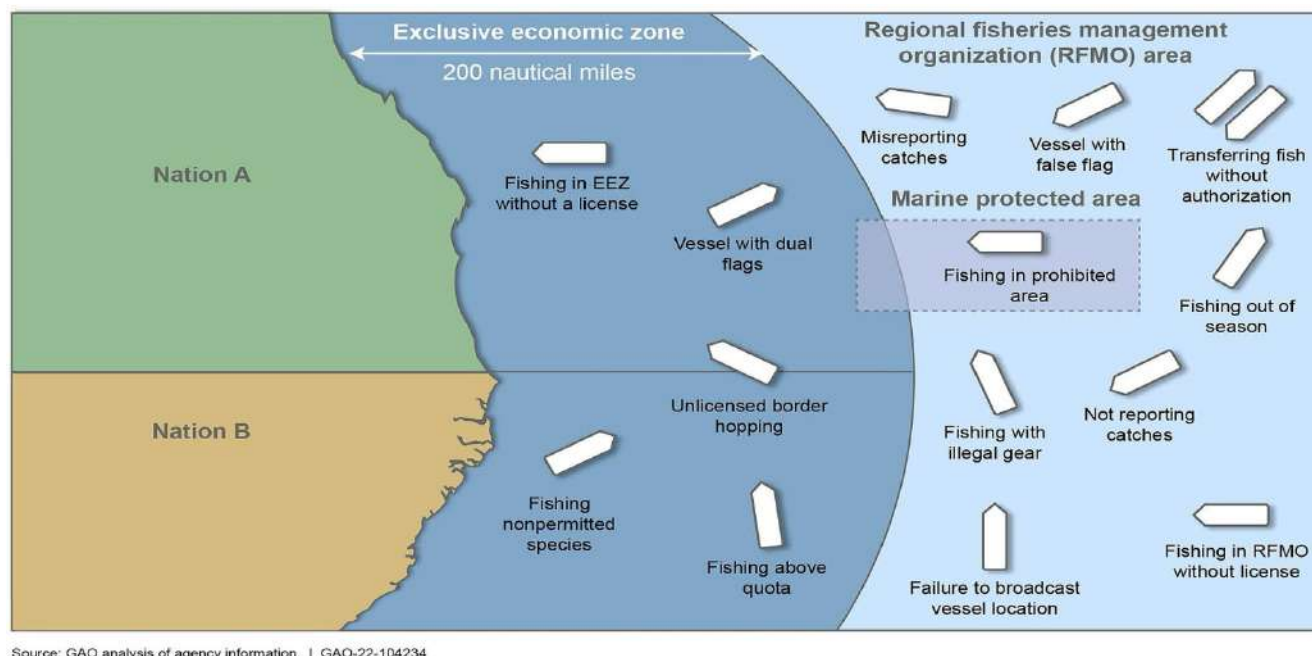


Рисунок 4. Типология ННН-промысла

Источник: открытые источники.

Особый интерес представляет возникшая в международно-правовом регулировании этой сферы в начале 2000-х гг. связка между борьбой с ННН-промыслом и инструментами торговой политики. Уже в Международном плане действий ФАО ООН по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла многосторонние торговые меры отмечаются в качестве действенного инструмента борьбы с ННН-промыслом, который составляет до 26 млн т улова ежегодно²⁵⁹. В течение следующих двух десятилетий неправительственные организации, ФАО ООН и Всемирная торговая организация (ВТО) стремились выработать универсальные подходы к борьбе с незаконными практиками, а также главной проблемой регулирования рыболовства – чрезмерным выловом. Результатом проработки вопроса стало понимание того, что социальная чувствительность сферы и экономическое значение рыболовства заставляют государства активно субсидировать эту сферу. В свою очередь, это ведёт к «раздуванию» мощностей флота и способствует чрезмерному вылову. Учитывая, что порядка 34% рыбных популяций в мире подвергаются чрезмерной эксплуатации, ФАО ООН предложила в качестве эффективного способа использования не только количественных ограничений на вылов, но и сокращение

²⁵⁹ Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing, FAO. URL: <https://www.fao.org/iuu-fishing/en/> (дата обращения 17.11.2024).

совокупных мощностей рыболовецкого флота²⁶⁰. На Двенадцатой министерской конференции ВТО 17 июня 2022 г. после многолетних переговоров было одобрено Соглашение по рыболовным субсидиям²⁶¹, призванное отменить те субсидии, которые способствуют чрезмерному вылову и сокращению биоразнообразия.

С политической точки зрения, Соглашение ВТО по рыболовным субсидиям продемонстрировало существенные противоречия между развитыми и развивающимися государствами. Так, до последнего момента одобрению Соглашения противодействовала Индия, указывая на то, что значительная часть субсидий развитых государств идёт на поощрение вылова вне границ ИЭЗ, в т.ч. в водах развивающихся государств²⁶². При этом основные мощности рыболовного флота приходятся на страны Азии и Африки, а пятёрку крупнейших государств-добытчиков составляют Китай (более 14 млн т рыбы), Индонезия (порядка 7 млн т), Перу (порядка 7 млн т), Индия (около 5 млн т), Россия (менее 5 млн т). Конфликт по линии Север – Юг (интересы развитых государств против интересов развивающихся государств) проявляет в себя в том числе во внешнем измерении ОРП. ЕС ведёт активный экспедиционный промысел, а также применяет механизм соглашений о партнёрстве в области устойчивого рыболовства²⁶³ для получения доступа к ИЭЗ других стран, прежде всего развивающихся.

Таким образом, политический аспект рыболовства имеет два основных измерения. Во-первых, это внутривнутриполитическое измерение, связанное с давлением, которое оказывают рыболовные сообщества и индустрия на процесс принятия решений внутри стран, в том числе во внешнеполитическом взаимодействии с другими государствами. Внутривнутриполитическое влияние рыболовов заметно на примере «рыбных войн».

Во-вторых, это международно-политическое измерение, имеющее долгую историю становления, доктринального оформления и окончательного закрепления в международно-правовых соглашениях. Если ранее основное влияние на политическую составляющую рыболовства оказывала проблема разграничения морских пространств и конфликтов между государствами на этой почве – с чем и было связано формирование ОРП в 1970-х гг. – то с конца XX в. на авансцену вышла проблема чрезмерного вылова и сокращения биоразнообразия. Конфликты на этой почве привели к появлению новых, более глубоких по степени затрагиваемых

²⁶⁰ The State of World Fisheries and Aquaculture // Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022. URL: <https://openknowledge.fao.org/items/11a4abd8-4e09-4bef-9c12-900fb4605a02> (дата обращения: 16.11.2024).

²⁶¹ Agreement on Fisheries Subsidies. Ministerial Decision of 17 June 2022. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/33.pdf&Open=True>

²⁶² Revised draft on WTO's fishery subsidies weak, favours developed nations. Financial Express, 2021. URL: <https://www.financialexpress.com/economy/revised-draft-on-wtos-fishery-subsidies-weak-favours-developed-nations/2367360/>

²⁶³ Sustainable fisheries partnership agreements (SFPAs). URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_en (дата обращения: 16.11.2024).

вопросов международных соглашений по линии ВТО, Международной морской организации (ИМО), Международной организации труда и других.

Ограниченность рыбных ресурсов ведёт к необходимости адаптации государств как во внутреннем, так и внешнем измерениях. Итогом этого процесса стало формирование международного-правового регулирования этой сферы, а также более продвинутых форматов межгосударственного взаимодействия в рамках РОУР. При этом только ЕС удалось в значительной степени преодолеть рамки межгосударственных переговоров и образовать надгосударственную систему управления в виде ОРП.

Однако нельзя не учитывать сложившуюся связку между рыболовством и вопросами суверенитета государств. В этом отношении внешнеполитическое взаимодействие по вопросу разграничения морских пространств или разделения квот на вылов приобретает особую политическую чувствительность, выходящую за рамки экономического веса индустрии или её социальной значимости. Это является одной из причин, поэтому ежегодное установление квот в рамках ОРП остаётся зоной совместной компетенции наднациональных институтов и национальных правительств.

Обозначенные факторы политической значимости рыболовства оказывают прямое влияние на развитие ОРП. В параграфе была показана историческая взаимосвязь рыболовства и развития представлений о море и разделении морских пространств. Вместе с тем на современном этапе развития основным политическим фактором, связанным с рыболовством, становится чрезмерное использование этого ресурса и международные усилия по предотвращению его истощения. В этой связи отдельные международные режимы вылова, связанные с мигрирующими видами или привязанные к определённой географической зоне, предстают многоуровневыми подсистемами глобального управления промыслом. ОРП также предстаёт в виде многоуровневой подсистемы управления, однако более жёстко связанной и вертикально интегрированной в составе европолитики, в которой исход взаимодействия зависит не только от межгосударственных переговоров, но и от институционализированного взаимодействия в интересах общего блага.

2.2. Устойчивое развитие в рыболовстве

Вопросы разграничения водных пространств и использования биологических ресурсов моря исторически были объектом споров и конфликтов между государствами, однако обострение экологических проблем, социальная чувствительность этой сферы придали новое звучание проблематике рыболовства и изменили характер общей рыболовной политики ЕС. В рамках параграфа будут проанализированы социально-экономические и экологические факторы, создающие фундамент для деятельности по регулированию и управлению рыбными ресурсами в ЕС. При этом совокупность экологических и социально-экономических факторов анализируется в том числе сквозь призму концепции устойчивого развития²⁶⁴, принятую ООН в качестве основополагающей рамки для направления усилий мирового сообщества на гармоничное развитие и удовлетворение потребностей человечества без разрушения естественной среды. Задача параграфа – выделить и описать социально-экономические и экологические факторы значимости политики в области рыболовства.

Рыболовство составляет около 1% глобального ВВП, и редко в какой стране доля рыболовства в национальной экономике превышает данное значение. Вместе с этим отрасль важна для обеспечения продовольственной безопасности, доступа к высокобелковой пище, экономического процветания прибрежных сообществ. Поэтому совокупное социально-экономическое значение рыболовства для государств представлено набором составляющих.

2.2.1. Экономическая парадигма в ОРП

Производственная составляющая индустрии рыболовства имеет уникальную специфику, связанную с особенностями рыбных ресурсов. Во-первых, рыбохозяйственный комплекс (рыбная промышленность) включает в себя рыболовство, рыбоводство (аквакультура), а также переработку. Рыбная промышленность является одним из важнейших источников продовольствия. Следовательно, доступ к рыбным ресурсам способствует достижению продовольственной безопасности государств. Поэтому обеспечение устойчивости производственных цепочек от вылова до переработки и доставки потребителю является объектом повышенного внимания правительств.

Например, разницу в предпочтениях (интересах) рыбодобытчиков и рыбопереработчиков необходимо учитывать при анализе межправительственного взаимодействия государств. Так, в процессе брекзита Лондон делал акцент на важности добычи рыбы в британских водах для рыбаков из других стран ЕС, в то время как Брюссель указывал на то обстоятельство, что порядка 70% выловленной в морских водах Британии рыбы экспортируется для дальнейшей переработки

²⁶⁴ Развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу возможность будущих поколений реализовывать свои собственные запросы.

в государства – члены ЕС²⁶⁵. Введение торговых барьеров со стороны ЕС на приёмку этой рыбы могло бы нанести существенный ущерб британским рыбакам.

Во-вторых, добыча рыбы напрямую зависит от устойчивости морских экосистем. Истощение морских биоресурсов ведёт к сокращению добычи рыбы и, далее по цепочке, сокращению производства пищевой продукции. В мировом разрезе динамика состояния морских популяций продолжает демонстрировать тенденцию к ухудшению (Рисунок 5). Если в 1974 г. 90% популяций вылавливались на биологически устойчивых уровнях, то в 2019 г. этот показатель упал до 64,6%²⁶⁶. При этом зачастую сокращение вылова одного вида приводит к увеличению вылова другого, что ведёт к ухудшению ситуации с биоразнообразием. Примером может служить ранее рассмотренный кейс «Войны за тюрбо», запасы которой стремительно сократились из-за переориентации рыбаков на неё вследствие нормирования добычи трески.

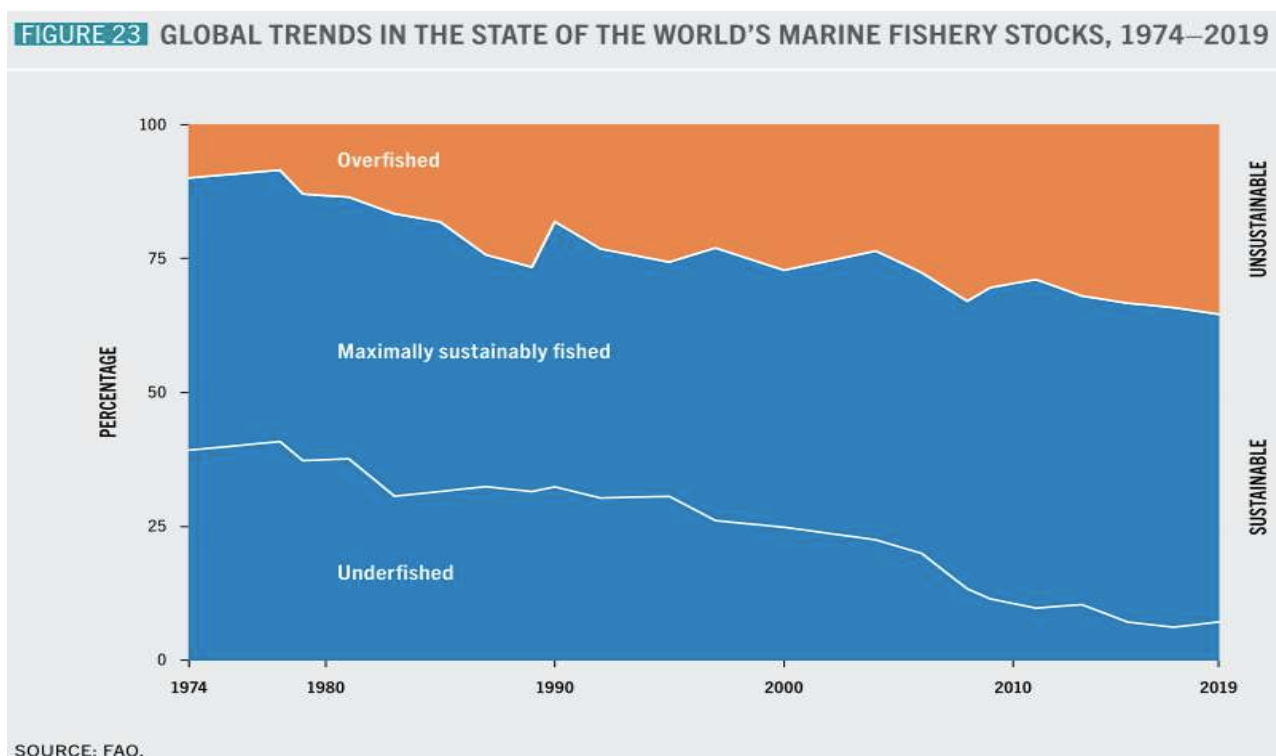


Рисунок 5. Динамика состояния морских рыбных популяций, 1974-2019 гг.

Источник: The State of World Fisheries and Aquaculture // Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022.

Сокращение рыбных ресурсов привело к тому, что текущие объёмы добычи дикой рыбы (как на море, так и во внутренних водах) продолжают оставаться на уровнях конца XX в. Если в 1990-х гг. в мировых морских и внутренних водах ежегодно вылавливалось 88,9 млн т рыбы, то в 2020 г. этот показатель составил 90,3 млн тонн²⁶⁷. Вместе с тем региональная динамика

²⁶⁵ Brexit: Why is there a row over fishing rights? // BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/46401558> (дата обращения: 16.11.2024).

²⁶⁶ The State of World Fisheries and Aquaculture // Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022. URL: <https://openknowledge.fao.org/items/11a4abd8-4e09-4bef-9c12-900fb4605a02> (дата обращения: 16.11.2024).

²⁶⁷ Там же.

состояния популяций и зависящие от неё объёмы добычи различаются. Во всех регионах мира, за исключением Европы и обеих Америк, с 1950-х гг. происходило увеличение вылова. Однако уже с 1990-х гг. в Европе, а затем с 2000-х гг. и в Западном полушарии заметно сокращение добычи, которое не компенсируется увеличением производства аквакультуры (Рисунок 6). При этом именно эти регионы характеризуются наиболее институционализированными системами управления рыболовством на основе наднационального или межправительственного взаимодействия (ОРП, РОУР), высоким уровнем механизации промысла и ориентированностью на товарное производство.

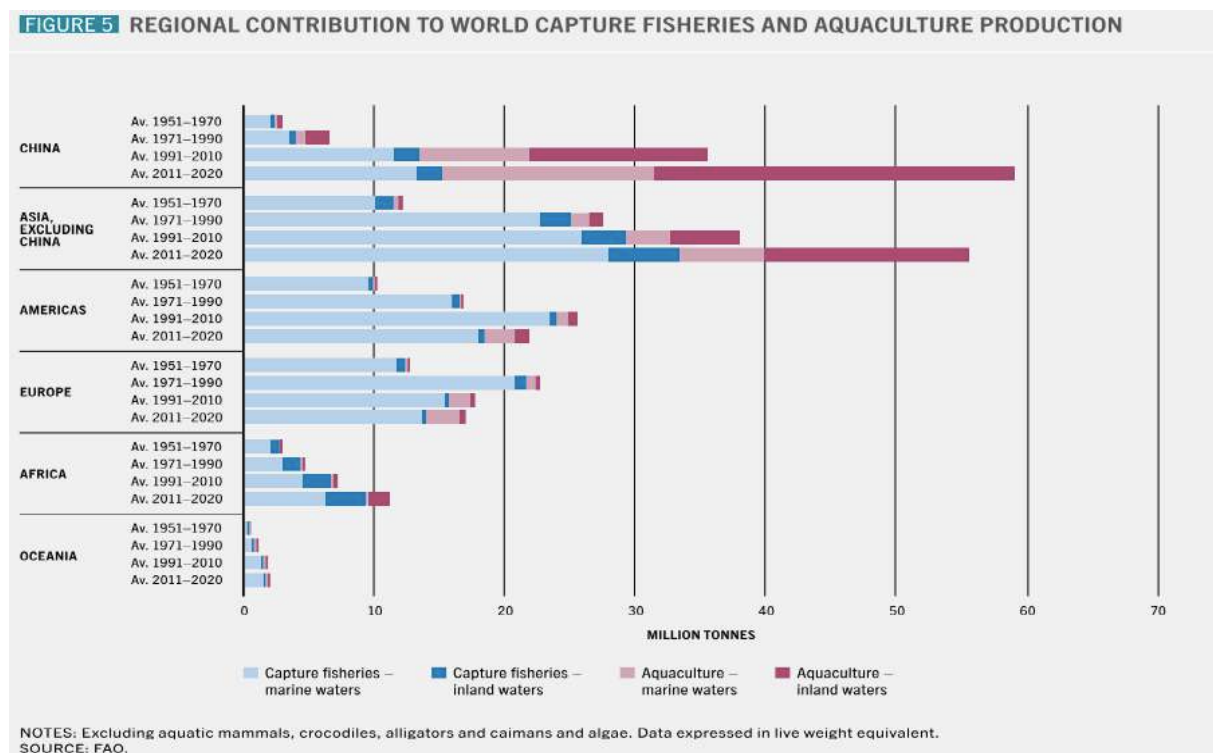


Рисунок 6. Региональное распределение мирового производства рыбы

Источник: The State of World Fisheries and Aquaculture // Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022.

ЕС благодаря ОРП, для которой поддержание и восстановление морских популяций является ключевой задачей, достиг определённых успехов в этом направлении. Порядка 70% вылова рыбы в ЕС приходится на северо-восточные воды Атлантического океана²⁶⁸. В этих водах доля устойчиво вылавливаемых популяций повысилась с 22% в 2007 г. до 62% в 2018 г. (Рисунок 9). Ситуация в Чёрном море остаётся самой неблагополучной – 75% управляемых на уровне ЕС рыбных популяций по-прежнему подвержены чрезмерному вылову²⁶⁹. В целом пик вылова рыбы в ИЭЗ ЕС был достигнут в 1995 году.

²⁶⁸ Key figures on the European food chain // Eurostat, 2021. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-key-figures/-/KS-FK-21-001> (дата обращения: 16.11.2024).

²⁶⁹ Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission, 2020. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cda10e39-ba77-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 16.11.2024).

В-третьих, одной из тенденций развития рыбохозяйственного комплекса является повышение значимости рыбоводства (аквакультуры). На сегодняшний день на неё приходится основной рост объёмов предложения. Если в 1990-х гг. на аквакультуру ежегодно приходилось 21,8 млн т производства рыбы, то в 2020 г. – уже 87,5 млн т (Рисунок 7). В физическом выражении предложение дикой рыбы и рыбы, выращенной в искусственных условиях, рыбы сравнивались, преимущественно из-за бума аквакультуры в странах Азии, прежде всего в Китае, который является мировым производственным лидером.

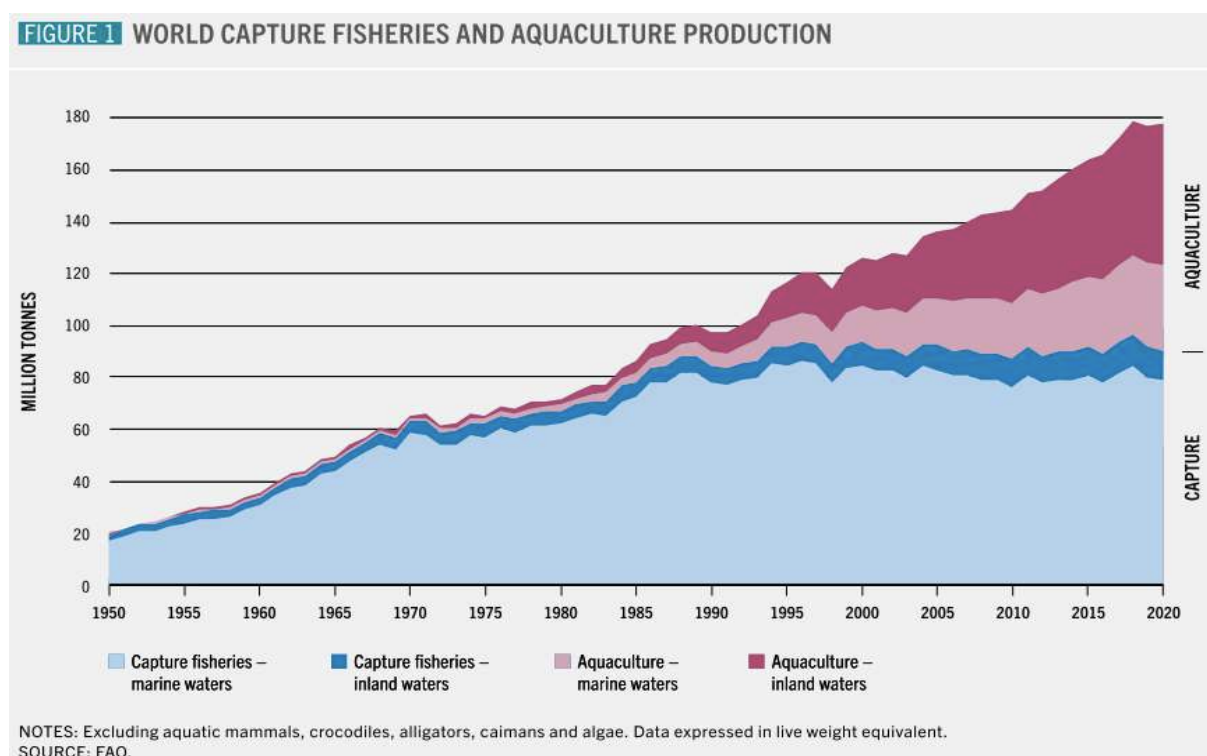


Рисунок 7. Мировое производство рыбы с 1950 по 2020 гг.

Источник: The State of World Fisheries and Aquaculture // Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022.

В региональном разрезе развитие рыбоводства имеет свои особенности. В Азии существенная доля аквакультуры приходится на водоросли – одну из основ национальной кухни Кореи, Филиппин, Японии. В Европе традиционным производителем аквакультуры исторически была и остаётся Норвегия, в которой выращивается лосось и форель. Несмотря на диверсификацию видов производимых водных биоресурсов, региональная специализация рыбоводства ЕС – моллюски (мидии, устрицы и др.), которые составляют половину всего аквакультурного производства²⁷⁰. В целом ЕС входит в число регионов с наименьшей долей аквакультуры в структуре предложения рыбы.

²⁷⁰ Key figures on the European food chain // Eurostat, 2021. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-key-figures/-/KS-FK-21-001> (дата обращения: 16.11.2024).

Аквакультура считается более экологичным способом производства рыбы и её развитие в ЕС будет продолжаться, по крайней мере из-за ограниченности естественных морских биоресурсов. В то же время вылов низкотоварных видов становится главным источником кормов для аквакультурных хозяйств. Порядка 70% рыбной муки отправляется на корм выращиваемых рыб при том, что ранее этот продукт использовался преимущественно в животноводстве. Развитие аквакультуры приближает рыболовство к сельскому хозяйству, что в перспективе может привести к сдвигу фокуса ОРП в сторону обычной отраслевой политики с акцентом на меры поддержки, а также обязательные и добровольные требования к производству. Тем не менее, учитывая обострение мировой конкуренции за морские биоресурсы, запаздывающий характер развития европейской аквакультуры в абсолютных цифрах, маловероятно, что рост аквакультуры изменит сущность ОРП, заключающуюся, прежде всего, в управлении выловом дикой рыбы.

Составляющая спроса на морские биоресурсы также имеет специфику, оказывающую влияние на ОРП. Порядка 40% протеинов, потребляемых среднестатистическим жителем Земли, приходится на животный белок. При этом в среднем 7% белков человек получает через потребление рыбы и морепродуктов²⁷¹. В зависимости от культурных, религиозных и других групповых предпочтений доля рыбы в потреблении может значительно превышать обозначенный уровень²⁷². Наиболее высокие подушевые показатели потребления рыбы характерны для государств с уровнем дохода выше среднего (25–30 кг на человека в год)²⁷³. В сравнении с другой продукцией, содержащий животный белок, рыба, особенно дикая, может считаться высокотоварным премиальным продуктом. Также доступ к рыбе важен и для бедных, преимущественно прибрежных государств, рацион которых исторически основан на продуктах моря, а их недостаток ведёт не к переключению на другие источники животного белка, а к нехватке продовольствия.

Особенность спроса на рыбную продукцию делает её наиболее товарной, т.е. торгуемой на мировом рынке, в сравнении с другой продукцией животного происхождения. На рыбные товары приходится половина (49%) мировой торговли животными продуктами в стоимостном выражении. Далее за ней следует мясо крупного рогатого скота (19%), свинина (18%) и птица (11%)²⁷⁴. В дополнение к этому за последние десятилетия потребление рыбной продукции росло опережающими темпами в сравнении и с приростом глобального ВВП на душу населения, и с увеличением населения. Благодаря этому цены на рыбную продукцию существенно выросли с

²⁷¹ The State of World Fisheries and Aquaculture // Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022. URL: <https://openknowledge.fao.org/items/11a4abd8-4e09-4bef-9c12-900fb4605a02> (дата обращения: 16.11.2024).

²⁷² Safina C. The World's Imperiled Fish // Scientific American. 1995. № 5 (273). P. 52.

²⁷³ The State of World Fisheries and Aquaculture // Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022. URL: <https://openknowledge.fao.org/items/11a4abd8-4e09-4bef-9c12-900fb4605a02> (дата обращения: 16.11.2024).

²⁷⁴ Там же.

1970-х гг. как номинальном, так и в реальном выражении. Условия спроса на дикую рыбу вкупе с тенденцией к чрезмерному вылову и неизбежному ограничению предложения делает её весьма важным экспортным товаром животного происхождения.

Проводимый ЕС «Зелёный курс», агропродовольственная стратегия «От фермы до стола», курс на устойчивую «голубую» экономику (*Blue economy*) свидетельствуют о приоритетном внимании к экологичному использованию ресурсов моря. Одновременно с этим осуществление данных инициатив ведёт к повышению стандартов и требований в отношении качества продукции, экологичности и транспарентности производственной цепочки, что в конечном итоге повышает стоимость продукции для потребителя. Совокупность данных факторов способствует развитию рынка органической продукции и производству таковой в ЕС, где к ней предъявляются более высокие требования и имеется значимая доля обеспеченных потребителей. В Европе в число крупнейших производителей органической рыбной продукции входят Ирландия, Норвегия и Италия²⁷⁵. Как итог, и вылов рыбы, и рыбоводство предстают в виде достаточно современной, ориентированной на рынок индустрией, продукция которой пользуется спросом и удовлетворяет потребностям как масс людей, так и наиболее состоятельных слоёв населения.

Усилия развитых государств ЕС направлены не только на сокращение чрезмерного вылова, но и на адаптацию доступных мощностей флота к доступным для добычи ресурсам. Что касается вылова в водах Северной Атлантики, после пиковых 1990-х гг. появилась необходимость стимулировать сокращение рыболовного флота с тем, чтобы повысить доходность хозяйств, обеспечить структурную перестройку индустрии. Параллельно с этим во второй половине XX в. проходил процесс механизации на флоте: обрела популярность технология донного траления, обеспечивающая существенные объёмы вылова, появились рыбопромышленные суда, способные перерабатывать рыбную продукцию в море в промышленных масштабах и без захода в порт (плавзаводы). Эти новации существенно увеличили антропогенную нагрузку на экосистему моря²⁷⁶. Равно как и уменьшили роль ручного труда в рыболовстве и потребность в рабочей силе.

Фактор структурной трансформации в отрасли на фоне сокращения биоресурсов привёл к общему упадку прибрежных рыболовных сообществ, однако сама отрасль осталась экономически значимой и доходной. Свидетельством этого является достаточно сильное рыбопромышленное лобби в ЕС, которое, несмотря на неэкологичность метода донного траления, сумело «отбить» атаки со стороны «зелёных», желавших наложить запрет на этот

²⁷⁵ European producers are making pollution-free aquaculture a successful business // Euronews. 22.12.2020. URL: <https://www.euronews.com/green/2020/12/22/european-producers-are-making-pollution-free-aquaculture-a-successful-business> (дата обращения: 16.11.2024).

²⁷⁶ Cooper M.-P. The Common Fisheries Policy of the European Union – A Lesson in How Not to Make Policy // Politics. 1999. № 2 (19). P. 64.

способ вылова в Европейском парламенте в 2022 г., аргументируя это тем, что донное траление приносит до четверти всего улова в водах ЕС²⁷⁷. Чистая рентабельность продаж (*net profit margin*) рыболовов ЕС увеличилась с 6% в 2010 г. до 17% в 2017 году²⁷⁸. Таким образом, по совокупности факторов рыболовство вместе с рыбоводством предстают не в виде устаревшей, угасающей индустрии, а достаточной важной отраслью хозяйства, которая переживает структурную трансформацию, имеющую социальный и политический контексты.

В дополнение к факторам экономической значимости рыболовства следует отметить роль ЕС в качестве ведущего мирового торговца продукцией рыбного хозяйства в стоимостном выражении. По оценке Европейской комиссии в 2018 г. оборот внешней торговли ЕС продукцией рыбной промышленности составил 32,3 млрд евро, из которых 26,5 млрд пришлось на импорт, прежде всего из Норвегии (лососевые), Китая (пелагические рыбы), Марокко и Эквадора (ракообразные)²⁷⁹. Характерной особенностью Европы является наивысшая в мире доля внутрирегиональной торговли. По оценке ФАО ООН, для Европы в целом (включая Россию) доля внутрирегиональной торговли рыбной продукцией составляет 67% – больше, чем во всех других частях света²⁸⁰. В ЕС торговля рыбной продукцией внутри объединения в 2018 г. составила 27,3 млрд евро, что сопоставимо с товарооборотом с государствами вне ЕС. То есть для ЕС характерна взаимозависимость и достаточно зрелая, устоявшаяся конфигурация рынка рыбной продукции, где каждая страна имеет специализацию и нишу. В то же время уровень самообеспечения ЕС рыбной продукцией до брекзита находился на уровне 43% в физическом выражении. С политической точки зрения подобное положение дел актуализирует необходимость совместных или по крайней мере скоординированных действий по управлению сложившимся комплексом рыбохозяйственных связей в виде ОРП.

2.2.2. Социальная парадигма в ОРП

Произошедший в рыболовной промышленности технологический сдвиг привёл к сокращению рабочих мест. В мировом разрезе структурная трансформация отрасли проходила неоднородно. Если североатлантические государства достигли точки исчерпания ресурсов в 1990-е гг., преимущественно из-за более раннего технологического перехода, то динамика развивающихся государств в этом отношении была запаздывающей. В особенности это касается западной части Индийского океана, где пик вылова пока, судя по всему, не пройден. Кроме того,

²⁷⁷ Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика (март-май 2022) // Европейский союз: факты и комментарии. 2022. № 108. С. 50.

²⁷⁸ Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission, 2020. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cda10e39-ba77-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 16.11.2024).

²⁷⁹ Там же.

²⁸⁰ The State of World Fisheries and Aquaculture // Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022. URL: <https://openknowledge.fao.org/items/11a4abd8-4e09-4bef-9c12-900fb4605a02> (дата обращения: 16.11.2024).

в некоторых регионах мира, например близ побережья Западной Африки²⁸¹, по-прежнему распространены традиционные, экстенсивные, а не промышленные способы вылова, которые требуют большей рабочей силы и повышают социальное значение промысла.

Рыбная промышленность входит в число крупных работодателей как в мировом, так и в европейском масштабе. По данным ФАО ООН, рыболовство создаёт рабочие места для 58,5 млн человек во всём мире. Совокупно с рыбоводством и рыбопереработкой, а также смежными отраслями количество людей, в той или иной степени зависящих от рыбной промышленности, может насчитывать от 200 до 600 млн человек²⁸². По данным Евростата на 2019 г., число напрямую занятых в рыболовстве и рыбоводстве ЕС составляет 161 тыс. человек²⁸³, из них около 75 тыс. человек работают в сфере аквакультуры. Данный показатель не включает занятость в индустрии рыбопереработки. При подсчёте эквивалента полной занятости²⁸⁴ в рыболовстве, рыбоводстве и переработке на основе данных Европейской комиссии²⁸⁵ суммарное количество рабочих мест, которые даёт рыбная промышленность, можно оценить в 265 тыс. При этом конфигурация рабочих мест в трёх составляющих рыболовной промышленности в 2016–2018 гг. следующая:

- рыболовство – 107 807 чел.;
- аквакультура – 43 683 чел.;
- рыбопереработка – 113 825 чел.

В дополнение к этому необходимо принимать во внимание рабочие места, создаваемые в смежных отраслях благодаря функционированию рыбохозяйственного комплекса – в транспортно-логистической индустрии, судостроении, социальном обслуживании и проч. Также в социальном аспекте важно учитывать число лиц, находящихся на иждивении или зависящих от доходов, связанных с рыбной промышленностью.

Дополнительную социальную значимость рыболовству придаёт такая специфическая характеристика этой сферы, как концентрация в прибрежных зонах. Рыболовная промышленность в целом тяготеет к приморским регионам, где она может обеспечивать до половины рабочих мест. В связи с этим поддержание экономического благополучия в этих областях становится приоритетом правительств, особенно в странах Южной Европы. На Испанию, Грецию и Италию приходится до 65% всех рабочих мест в рыболовстве ЕС. По

²⁸¹ «Они выловили всю нашу рыбу!» // Euronews. URL: <https://ru.euronews.com/2022/02/11/fishing-crisis-senegal> (дата обращения: 16.11.2024).

²⁸² Safina C. The World's Imperiled Fish // Scientific American. 1995. № 5 (273). P. 52.

²⁸³ С учётом Великобритании этот показатель в 2019 г. составил 179 тыс. человек.

²⁸⁴ Число рабочих мест из расчёта полного рабочего дня. Рассчитывается как количество отработанных человеко-часов за период, поделённое на среднее количество рабочих часов на местах с полным рабочим днём.

²⁸⁵ Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission, 2020. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cda10e39-ba77-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 16.11.2024).

некоторым подсчётам, ежегодный объём дотаций в индустрию доходит до 1 млрд евро, как со стороны ЕС, так и со стороны государств-членов²⁸⁶. При том что валовая прибыль отрасли составляет немногим более 2 млрд евро в год²⁸⁷. Внимание членов ЕС к рыболовству во многом связано с социальной значимостью отрасли, стремлением обеспечить ее устойчивое развитие.

В теории МУ рыболовные сообщества рассматриваются как актор, который стремится доносить свою позицию и быть услышанным через формальные механизмы, создаваемые или поддерживаемые наднациональными органами для увеличения своих институциональных возможностей и повышения легитимности. Например – через организации производителей (*producer organisations*). В данном случае рыболовные сообщества выступают как «фиксированный» или естественный актор, который имеет устойчивые предпочтения: обеспечение рыболовных возможностей (квот), привлечение внимания к своим проблемам и получение финансирования со стороны правительств и наднациональных институтов.

Внутри себя рыболовные сообщества распадаются на социальные группы со своими собственными целями и устремлениями. В разрезе видов вылова достаточно сильно могут отличаться интересы рыбаков местного и экспедиционного промысла, а рыбаков-переработчиков – от тех, кто занимается добычей. Крупные рыболовы, оперирующие судами более 24 метров в длину, представляют наиболее механизированную и экономически интенсифицированную часть рыболовного флота ЕС, однако их социальное значение меньше. Малое рыболовство, использующее суда длиной менее 12 метров, наиболее многочисленно с точки зрения количества задействованного персонала и оказывает более существенное социальное влияние. В то же самое время малое рыболовство гораздо менее консолидировано, имеет меньший экономический вес и зависимо от поддержки со стороны правительств²⁸⁸. При том что в плане совокупной мощности двигателей на малое рыболовство приходится 2,5 млн кВт мощности, а на крупное – 1,9 млн кВт (Рисунок 8).

С географической точки зрения, малое рыболовство наиболее распространено в странах Южной Европы, а крупное – в северных морях. В дополнение к этому следует учитывать экономические интересы аквакультуры, растущего туристического рыболовства (рекреационный промысел)²⁸⁹. Десегрегацию рыболовов на различные «подвижные

²⁸⁶ Skerritt D.J. et al. A 20-year retrospective on the provision of fisheries subsidies in the European Union // ICES Journal of Marine Science. 2020. Т. 77. № 7–8. p. 2741–2752.

²⁸⁷ Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission, 2020. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cda10e39-ba77-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 16.11.2024).

²⁸⁸ Said A., Tzanopoulos J., MacMillan D. The contested commons: The failure of EU fisheries policy and governance in the Mediterranean and the crisis enveloping the small-scale fisheries of Malta // Frontiers in Marine Science. 2018. № SEP (5). p. 1–10.

²⁸⁹ Are Europe's anglers threatening vulnerable species? // Euronews. URL: <https://www.euronews.com/green/2020/07/28/are-europe-s-anglers-threatening-vulnerable-species> (дата обращения: 01.02.2022).

сообщества», принадлежность к которым менее «фиксированная» и определяется рассматриваемым вопросом, необходимо учитывать при анализе субнационального уровня принятия решений, когда предпочтения этих сообществ могут разительно отличаться.

EU fishing fleet capacity by length category (2019)

	Length	Number of vessels	Gross tonnage	Engine power in kW	Average age in years
	< 12	69 480	174 778	2 484 888	32.5
	12-24	9 306	379 159	1 705 293	31.0
	> 24	2 467	996 982	1 875 016	26.3
	TOTAL	81 253	1 550 919	6 065 198	29.9

NB: Length refers to total length.

Source: EU fleet register. Situation as at December 2019.

Рисунок 8. Рыболовный флот ЕС, 2019 г.

Источник: Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission, 2020.

2.2.3. Экологическая парадигма в ОРП

Биоресурсы моря входят в число ресурсов общего пользования (*common-pool resource*). Рыба выступает достаточно сложным объектом регулирования, поскольку она как ресурс – возобновляема, высоко мобильна и напрямую связана со стабильностью экосистемы. Проблематика общих ресурсов возникает вместе с формированием экологической повестки дня, в особенности как реакция на энергетический кризис 1973 г., и последующее развитие концепции устойчивого развития. Трагедия общих ресурсов заключается в невозможности разрешить проблему их чрезмерной эксплуатации на уровне одного государства из-за интенсификации добычи/производства вследствие конкуренции за подверженное истощению благо²⁹⁰. Для предотвращения истощения таких ресурсов, как пресная вода, леса или чистый воздух, была разработана экономическая теория окружающей среды, целью которой стала выработка рыночных (*market-based*) инструментов для разрешения экологических проблем.

Пример трагедии общих ресурсов в рыболовстве – рассмотренный выше Тресковый кризис 1992 г. в Канаде. Экономика прибрежных регионов (Ньюфаундленд, Новая Шотландия) Канады в значительной степени зависела от рыболовства, на которое приходилось до четверти рабочих мест и с которым было связано историческое освоение этих земель (Ньюфаундленская

²⁹⁰ Hardin G. The Tragedy of the Commons // Science. 1968. № 3859 (162). P. 1243–1248.

банка). Рыболовная отрасль в 1970–1980-х гг. переживала подъём – число занятых в этой сфере увеличилось на 30%, при этом размер рыбных популяций сокращался из года в год²⁹¹. Возникла хрестоматийная ситуация «гонки за рыбу» (*race for fish*), когда истощение ресурса приводило к превышению спроса над предложением и ещё большему усилению конкуренции. Это, в свою очередь, привело к ускоренному истощению ресурса и экологическому коллапсу популяции трески. Долгое время правительство Канады не решалось вводить ограничения на вылов, несмотря на колоссальные масштабы истощения биомассы (уменьшение популяции трески составило около 75%) у восточных берегов Канады вследствие использования промышленных методов добычи. Вынужденный мораторий правительства на вылов трески привёл к прямой потере 40 тыс. рабочих мест и кардинальной перестройке экономики региона, а также стал фактором «Войны за тюрбо» из-за переориентации на вылов смежных видов рыбы.

Пример канадского рыболовного кризиса иллюстрирует важнейшую проблему экономической теории окружающей среды – проблему экстерналий, т.е. некомпенсируемых и не опосредованных рынком воздействий третьих лиц²⁹². Экономическим способом её разрешения выступает интернализация экстерналий – включение регулятором экологических издержек от пользования общим ресурсом в экономическую модель лица, занимающегося его добычей²⁹³. Выражением нового подхода стало использование принципа «пользователь платит» (*user-pays*) и «загрязнитель платит» (*polluter-pays*) в рамках новых практик управления ресурсами. Наиболее известной областью применения нового подхода стало глобальное регулирование выбросов оксида углерода в рамках Киотского протокола и создание системы торговли квотами на выброс (*cap-and-trade*). Европейскому союзу удалось создать наиболее продвинутую региональную систему торговли квотами на выброс, которая является важнейшим инструментом выполнения задач «Зелёного курса» ЕС²⁹⁴. Реформируя ОРП, наднациональные власти стремились внедрить похожие инструменты регулирования с учётом рыболовной специфики.

Основополагающая тенденция современного регулирования рыболовства – стремление к устойчивому использованию рыбных ресурсов в условиях, где с одной стороны стоят интересы рыбаков, а с другой – необходимость сокращения добычи и мощностей по вылову. Дилемма между «рыбой и рыбаком» находится в центре современного, постлиссабонского, этапа ОРП. Однако подобный фокус политики, как показывает дальнейший анализ, не был присущ ОРП

²⁹¹ Gustedt A. A. von, Joyner C. C. The Turbot War of 1995: Lessons for the Law of the Sea // The International Journal of Marine and Coastal Law. 1996. № 4 (11). p. 435.

²⁹² Ситуация, когда взаимодействие двух акторов оказывает положительное или отрицательное влияние на третьих акторов независимо от их желания или воли вследствие невозможности полностью урегулировать распределение прав на управление общим ресурсом.

²⁹³ Макаров И. А. Глобальное изменение климата как вызов мировой экономике и экономической науке // Экономический журнал ВШЭ. 2013. № 3 (17). С. 512–532.

²⁹⁴ A European Green Deal. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (дата обращения: 16.11.2024).

изначально, а сложился эволюционно под воздействием объективного фактора истощения рыбных ресурсов. С экономической точки зрения подход наднациональных институтов тесно связан со задачей сделать экстерналии от добычи рыбных ресурсов фактором экономической деятельности рыболовов (интернализация внешних эффектов) через закрепления прав владения (теорема Коуза)²⁹⁵. Механизм квотирования и передачи квот на вылов в этом отношении соответствует подходам экономики и политики окружающей среды. Уже на ранней стадии внедрения системы квот наднациональные институты столкнулись с вызовом в виде политической чувствительности сферы рыболовства в сочетании с нарастающим масштабом социальных проблем из-за болезненной адаптации к сокращающимся возможностям по вылову.

В начальный период развития форму и содержание ОРП определяло нахождение рыболовства под «зонтиком» **общей сельскохозяйственной политики (ОСХП)**. Обе политики ставили целью развитие соответствующих отраслей, их поддержку с учётом социальной значимости для государств-членов. Однако уже в этот период проявились фундаментальные различия между ОРП и ОСХП: проблемой ОСХП выступает избыток предложения (перепроизводство), а рыболовной – неустойчивость и ограниченность предложения (истощение ресурсов)²⁹⁶. Значение экологического компонента ОРП, учитывая также эксклюзивную компетенцию наднациональных институтов по сохранению биоразнообразия, предопределило постепенный дрейф этой политики от ОСХП в сторону самостоятельного направления, привязанного к повестке защиты окружающей среды и экологии в целом. Начиная с комиссии Баррозу (2004–2014 гг.) был выделен отдельный пост еврокомиссара по вопросам рыболовства и водных ресурсов, а в период комиссии Юнкера (2014–2019 гг.) морская проблематика была отнесена к ведению еврокомиссара по окружающей среде, что стало закономерным итогом этого сдвига. Аналогичная ситуация сохранилась и в комиссии фон дер Ляйен (с 2019 г.), когда к рыболовству была присоединена морская политика (морское пространственное планирование).

Оформление морского права и формирование международных организаций в области рыболовства, прежде всего РОУР, катализировали реформирование ОРП. Закрепление концепции исключительной экономической зоны (ИЭЗ) в 1977 г., расширившей зону национальной юрисдикции вплоть до 200 морских миль, при том что государства полностью контролировали вылов в территориальных водах, требовало усилий ЕС по гармонизации подходов и предотвращении потенциальных конфликтных ситуаций²⁹⁷. Взаимная адаптация как

²⁹⁵ Васильева Е. Э. Экономика природопользования: курс лекций / Е. Э. Васильева, Минск: БГУ, 2012. с. 40.

²⁹⁶ Коломин В. О. Общая рыболовная политика ЕС сквозь призму концепции многоуровневого управления // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2022. № 1 (14). С. 163.

²⁹⁷ Например, новым государствам-членам был предоставлен период адаптации с временным отклонением от принципа равного доступа, что послужило примером для следующих волн расширения ЕС.

в горизонтальном, так и в вертикальном измерениях становится основой для взаимодействия. При этом существенность политического фактора ведёт к тому, что наднациональное регулирование ОРП вплоть до реформы 1992 г. следовало преимущественно логике поиска и сохранения парето-оптимума как в разрешении конфликтов между государствами, так и во взаимодействии наднационального и национального уровней.

Экологический компонент общей рыболовной политики неотделим от неё, однако проникновение экологической повестки в ОРП происходило неравномерно. Задачи ОРП, отмеченные в регламенте 1970 г., демонстрируют приоритет экономической целесообразности – повышение производительности, стабилизация рынка и цен – над сохранением биоресурсов. Лишь регламент 1983 г. ставит перед ОРП первые задачи по сохранению рыбных популяций и контролю за выловом рыбы, но в части механизмов он лишь задаёт направления и принципы дальнейшей эволюции.

Установление приоритета экологических задач в ОРП происходит вместе с принятием Регламента № 3760/92²⁹⁸ от 1992 г., который обозначил смещение фокуса в сторону рационального природопользования. В этот период имеют место первые попытки оформления дискурса устойчивого развития. В документе четыре раза упоминается слово «устойчивость» – как основа для действий (*sustainable basis*). На фоне «Трескового кризиса» в Канаде, «Войны за тюрбо» и стремительного нарастания экологических проблем перед наднациональными и национальными властями во весь рост обозначается дилемма, которая станет ключевой для дальнейшей эволюции и функционирования ОРП: поддержание биоразнообразия и экосистемы моря против экономических интересов рыболовной отрасли («рыба против рыбака»).

В 1990-е гг. на передний план выходит проблема выравнивания баланса между возможностями рыболовной индустрии по вылову и возможностями окружающей среды по воспроизводству. Развитие международного регулирования, серия экологических кризисов, связанных с чрезмерным выловом, научно-техническое развитие изменили облик промысла²⁹⁹. Они же стимулировали появление новых инструментов ОРП – программы сокращения рыболовного флота и введение рыболовных лицензий. Однако уже в 1995 г. происходит ревизия ОРП, которая указала на значительный избыток мощностей (порядка 40%) и необходимость более жёстких мер по сохранению рыбных популяций³⁰⁰. В этой связи в 1995 г. Европейская комиссия начинает практику обращения к научной экспертизе при выработке предложений о количественных ограничениях.

²⁹⁸ Council Regulation (EEC) No 3760/92 of 20 December 1992 establishing a Community system for fisheries and aquaculture.

²⁹⁹ Safina C. The World's Imperiled Fish // Scientific American. 1995. № 5 (273). P. 46–53.

³⁰⁰ Common fisheries policy (CFP). European Commission. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/policy/common-fisheries-policy-cfp_en (дата обращения: 16.11.2024).

Под влиянием объективно складывающейся необходимости ужесточения регулирования рыболовного промысла, развития международного права наднациональные институты повышали свою вовлечённость в управление рыболовством в ЕС, переходя от негативной интеграции к позитивной. В свою очередь, это привело к росту каналов коммуникации между ЕС, с одной стороны, и субнациональными акторами – с другой. Повышение связанности уровней регулирования из-за роста количества и повышения качества взаимодействий способствовало европеизации ОРП, то есть расширению наднационального регулирования в многоуровневом взаимодействии через распространение общеевропейских правил, формальных и неформальных практик.

На ранних этапах способом европеизации, согласно типологии Ф. Шарпфа³⁰¹, выступала взаимная адаптация для контроля системной конкуренции между государствами. Её сменили межправительственные переговоры – структурированная конкуренция при координации наднациональных институтов для достижения статус-кво при принятии решений. При этом в процессе ежегодного установления квот, где полномочия ЕС ограничены выработкой предварительного решения, а принятие решения остаётся прерогативой национальных представителей, способ европеизации в рамках системы МУ может меняться и в большей степени соответствовать классическому межправительственному взаимодействию, в котором на первое место выходит торг и поддержание сложившегося статус-кво (принцип относительной стабильности).

Показательно, что в регламенте 1992 г. говорилось не об устойчивом развитии, а о рациональном природопользовании (*rational and responsible exploitation*). Несмотря на близость концепций, понятие устойчивого развития значительно шире. Во-первых, устойчивое развитие подразумевает долгосрочность усилий, исходя из самого определения – развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу возможность будущих поколений реализовывать свои собственные запросы³⁰². Во-вторых, устойчивое развитие включает в себя несколько компонентов, которые призваны находиться в гармонии друг с другом – экологический, экономический и социальный. В-третьих, появление концепции устойчивого развития в 1970-х гг. и её концептуальное оформление к 1990-м гг. проходило под главенством экологической повестки, и именно приоритетность экологических проблем способствовала продвижению концепции вплоть до современного этапа – становления в виде комплексной социоэколого-экономической теории³⁰³. В связи с этим следует подчеркнуть, что ОРП до

³⁰¹ Scharpf F. W. Multi-level Europe – the case for multiple concepts // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 69.

³⁰² The Sustainable Development Agenda. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda> (дата обращения: 16.11.2024).

³⁰³ Бобылев С. Н. Устойчивое развитие: парадигма для будущего // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 3 (61). С. 107–113.

принятия нового регламента 2002 г., с точки зрения целеполагания и принципов, содержала лишь первичное представление об устойчивом развитии, а акцент политики был направлен на сохранение экономики рыболовства при постепенном сокращении рыболовных возможностей для восстановления популяций, а не наоборот.

Регламент 2002 г. № 2371/2002³⁰⁴ констатировал усугубляющуюся ситуацию с проблемой чрезмерного вылова, но также продолжил движение по проложенной предыдущими регламентами институциональной и содержательной колее. Влияние на новый регламент оказало развитие повестки устойчивого развития, например, обсуждение новой реформы ОРП на Саммите устойчивого развития в Йоханнесбурге³⁰⁵. К моменту принятия регламента 88% всех рыбных популяций в водах ЕС подвергались чрезмерному вылову. Нарастающая проблема делала насущным ужесточение системы управления, мониторинга и контроля в сфере рыболовства.

Появление необходимых инструментов и механизмов политики – создание Европейского агентства по контролю за рыболовством (*EFCA*), ответственного за соблюдение правил ОРП, установление максимального устойчивого вылова и принятие первых многолетних планов восстановления популяций – сопровождалось стремлением гармонизировать усилия различных акторов и получать объективную информацию о состоянии дел. Нововведением стало вовлечение стейкхолдеров в процесс управления рыболовством. Появились семь (на сегодняшний день 11) консультативных советов (*advisory councils*³⁰⁶), призванных предоставлять экспертизу со стороны рыболовной индустрии для принятия решений на наднациональном уровне. Эти усилия содержали концепцию устойчивого развития в качестве руководящего принципа ОРП: появились первые элементы долгосрочного подхода, приоритет политики начал смещение от поддержания стабильности индустрии к сохранению биоразнообразия морей, наметилось использование многоуровневого подхода к регулированию.

Наконец, последняя, постлиссабонская, реформа ОРП 2013 г. приобрела полноценное целеполагание и механизмы, соответствующие логике устойчивого развития. Работа над новой реформой началась в 2008–2009 гг. с выпуска Европейской комиссией зелёной книги с целью инициирования широкого обсуждения³⁰⁷. Причиной реформы стала ситуация с чрезмерным

³⁰⁴ Council Regulation (EC) No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy.

³⁰⁵ Self E. Who Speaks for the Fish? The Tragedy of Europe's Common Fisheries Policy // *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 2015. № 2 (48). p. 585.

³⁰⁶ Встречаются различные переводы для слова «advisory». Возможно также использование термина «научно-промысловые», взамен «консультативные» - по аналогии с российским институтом бассейновых научно-промысловых советов, закрепленных ФЗ от 20.12.2004 № 166 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Однако в европейском случае в состав советов входят именно представители рыболовной и смежных отраслей, наделенные консультативными полномочиями, в связи с чем предпочтение отдано указанному термину.

³⁰⁷ Green Paper on the Reform of the Common Fisheries Policy // European Commission, 2009.

выловом, которая не улучшалась, несмотря на проведённую в 2002 г. реформу в соответствии с международными тенденциями в регулировании рыболовства. В 2008 г. порядка 73% популяций в Северном море и Восточной Атлантике продолжали вылавливаться чрезмерно и выше устойчивых уровней³⁰⁸. Однако уже с 2009 г. обозначилась тенденция к медленному, но улучшению ситуации (Рисунок 9). Вне зависимости от практической имплементации последняя реформа 2013 г. демонстрирует переход к осознанию ОРП как комплексной, многоуровневой, долгосрочной политики, имеющей в своём составе три измерения – экологическое, социальное и экономическое.

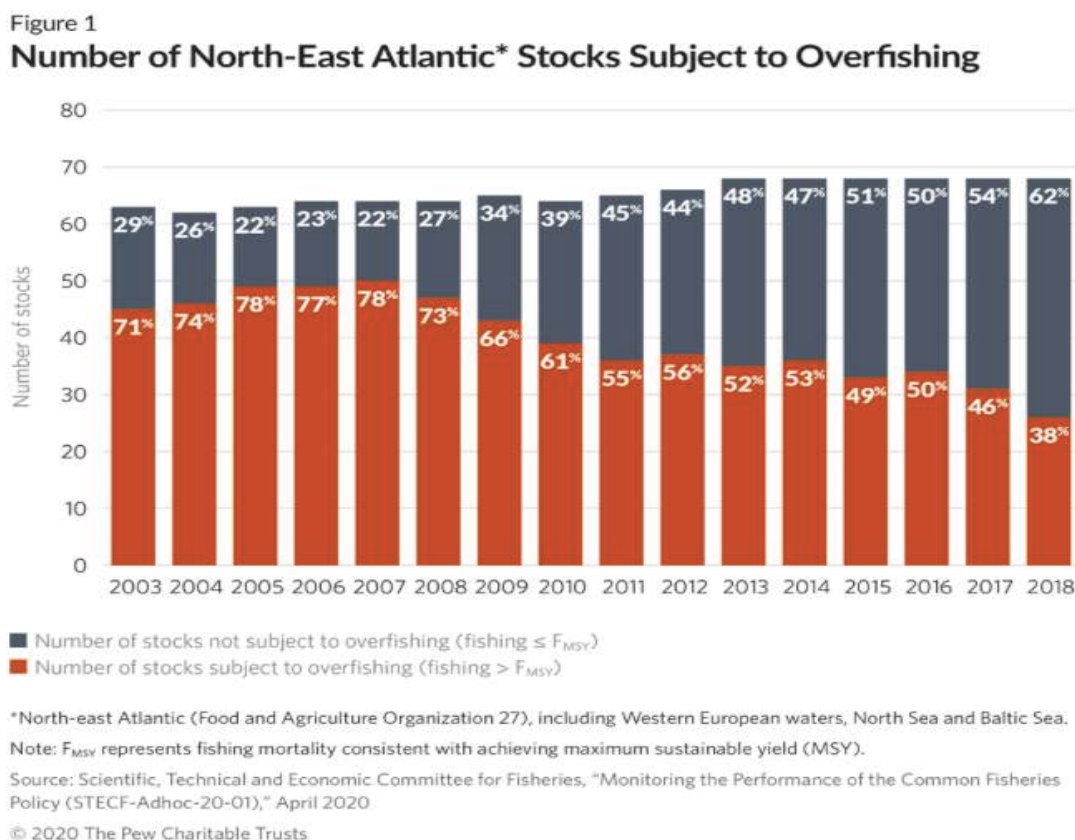


Рисунок 9. Доля рыбных популяций в зонах Северного моря и Восточной Атлантики, подверженных чрезмерному вылову.

Источник: Clayton A. Lessons from Implementation of the EU's Common Fisheries Policy // The Pew Charitable Trusts, 2021.

Последняя реформа ОРП была призвана выстроить баланс между **основными парадигмами рыболовной политики** – сохранением биоразнообразия, экономическим благосостоянием и социальным благополучием (Рисунок 10). Согласно подходу Э. Чарльза, каждая из трёх парадигм представляет собой систему взглядов, в центре которой находится тот или иной приоритетный аспект рыболовной политики, в связи с чем дискурс вокруг ОРП можно

³⁰⁸ Clayton A. Lessons from Implementation of the EU's Common Fisheries Policy // The Pew Charitable Trusts, 2021. URL: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2021/03/lessons-from-implementation-of-the-eus-common-fisheries-policy> (дата обращения: 16.11.2024).

свести к той или иной парадигме или их комбинации³⁰⁹. При этом сама политика содержит в себе все представленные направления, но может устанавливать одну из парадигм в качестве приоритетной.

Ухудшавшаяся ситуация с чрезмерным выловом привела к тому, что сохранение биоразнообразия стало полноценной основой ведения ОРП, а новые механизмы правоприменения и инструменты контроля были призваны ускорить движение на пути к долгосрочной стабильности популяций. В связи с этим в 2013 г. были приняты многолетние планы по устойчивому вылову популяций и количественные цели до 2020 г. Несмотря на критику в отношении европейских властей по вопросу превышения рекомендуемых научных норм вылова, следует подчеркнуть переориентацию целей, задач, системы оценки мониторинга политики в сторону устойчивого развития³¹⁰. Как указано в статье 2 действующего регламента № 1380/2013 от 2013 года, целями ОРП является экологическая устойчивость рыболовства в долгосрочной перспективе и управление рыболовством в соответствии с задачами по достижению экономических, социальных благ, поддержанию занятости и обеспеченность продовольствием.

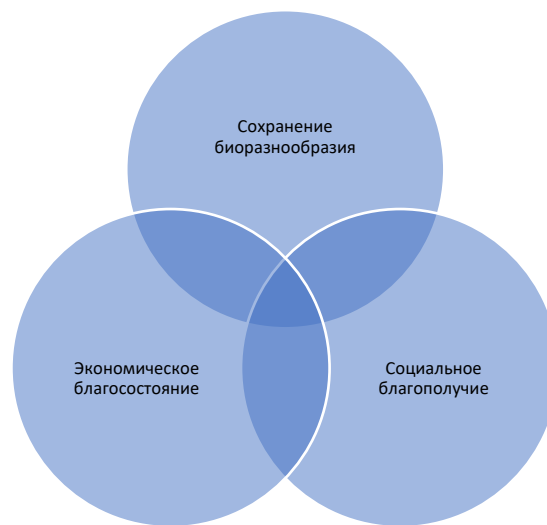


Рисунок 10. Основные парадигмы рыболовной политики.

Источник: составлено автором.

Невозможность решения проблемы чрезмерного вылова через межправительственное сотрудничество способствовало усилению наднациональных институтов, которые были во многом вынуждены перейти **от модели регулирования вылова к модели управления рыбными ресурсами ЕС**.

³⁰⁹ Charles A. T. Fishery conflicts // Marine Policy. 1992. № 5 (16). P. 384.

³¹⁰ Wakefield J. Common Fisheries Policy Reform and Sustainability // European Policy Analysis. 2012. № 6ера. P. 5.

Во-первых, наднациональные власти пошли по пути вовлечения широкого круга стейкхолдеров и разработали инструменты вовлечения рыболовных ассоциаций и производителей в процесс принятия решений, закрепив их официальный статус и финансовую поддержку со стороны ЕС. Продолжили деятельность региональные консультативные советы и сеть европейских научных организаций, которые обеспечивают ЕС экспертизой для принятия решений через Научно-технический и экономический комитет по рыболовству (*STECF*)³¹¹.

Во-вторых, было закреплено обязательство рыбаков сохранять и выгружать всю рыбу, которая выловлена (*landing obligation*)³¹². Условия об обязательной доставке рыбы на берег должно было содействовать повышению качества учёта вылова и уменьшению пространства для обхода запретов и манипуляций.

В-третьих, внешнее измерение европейского рыболовства в виде экспедиционного промысла (в отдалённых морях) получило новый инструмент – соглашения о партнёрстве в области устойчивого рыболовства (СПУР). Они должны были обеспечить доступ европейских рыбаков к ИЭЗ других стран в обмен на научно-техническую и материальную поддержку в целях повышения устойчивости промысла.

В-четвёртых, изменились некоторые технические требования к судам, использованию сетей, донных тралов – для повышения экологичности рыболовства и постепенного сокращения мощностей флота. Обобщая сказанное, инструментарий обновлённой рыболовной политики увеличил степень вовлечённости наднациональных властей в управление рыбными ресурсами, в то время как устойчивое развитие стало целью и руководящим принципом политики.

Управление рыболовством невозможно без учёта всех трёх парадигм, описанных выше. Для поддержания популяций не всегда достаточно простого ограничения вылова. Зачастую более значимое влияние оказывают экосистемные факторы: нарушение баланса пищевой цепи, экологические катастрофы. Например, для восточной части Балтийского моря характерна проблема «мёртвых зон»³¹³ – областей с низким содержанием кислорода из-за большого количества водорослей (эвтрофикация), которые питаются элементами, содержащимися в сбрасываемых в море антропогенных отходах и стоках (фосфор и азот)³¹⁴. Примирение различных интересов необходимо и во взаимодействии рыболовства с отраслями, также претендующими на морские пространства. Так, морские ветряные электростанции часто располагаются в районах рыбного вылова. Широкую медийную огласку получил протест ловцов

³¹¹ STECF. European Commission. URL: <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/about-stecf>

³¹² Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy.

³¹³ В океане около 500 «мёртвых зон» с низким содержанием кислорода. Их общая площадь превышает 245 тысяч км², что сопоставимо с размером Великобритании.

³¹⁴ Мертвые зоны Финского залива показывают признаки расширения. URL: <https://rus.err.ec/1146837/mertvye-zony-finskogo-zaliva-pokazyvajut-priznaki-rasshirenija> (дата обращения: 16.11.2024).

угря против строительства гидроэлектростанций на реках («Угри важнее плотин»), который дошёл до открытого саботажа станций со стороны рыбаков³¹⁵. Необходимость учитывать позиции других групп интересов в процессе освоения моря актуализирует связку рыболовства с морским пространственным планированием ЕС³¹⁶.

Помещение в центр регулирования поддержания стабильности экосистем привело к ребалансировке ОРП в пользу экологической составляющей. Рыночные инструменты предотвращения трагедии общих ресурсов мало применимы в ОРП и имеют незавершённый вид, в отличие от сферы борьбы с изменением климата. Однако ЕС всё равно попытался установить долгосрочные ограничения на вылов рыбы посредством следующих механизмов:

- максимальный устойчивый вылов (МУВ) – долгосрочная количественная цель с учётом научных рекомендаций;
- общий допустимый улов (ОДУ) – пороговое значение вылова для определённой популяции;
- квота на вылов (возможности вылова) – пороговые значения на страну в рамках одного вида в зависимости от морской зоны и ограничения числа промысловых дней;
- квота на предприятие/судно – распределяется и торгуется в рамках государств-членов.

Вместе с тем особенности сферы рыболовства не позволяют выработать компенсационные механизмы (*offset schemes*), распространённые в углеродном регулировании. Такие механизмы используются для перекладывания на производителей бремя ответственности за восстановление популяции. Стимулирование экологичного природопользования и поддержание морских ресурсов остаётся преимущественной задачей органов власти на всех уровнях МУ в рамках ОРП.

Система торговли квотами на вылов является примером **экономического подхода к предотвращению истощения общих ресурсов**. В основе современного регулирования проблемы изменения климата, а также истощения ресурсов наподобие рыбных лежит распределение прав собственности на ресурс, что позволяет закрепить ответственность за его использование и включить экстерналии в качестве издержек³¹⁷. В борьбе с изменением климата приобретаются и передаются права собственности на выброс углекислого газа, а в ОРП предметом должны были выступить так называемые индивидуальные передаваемые права (*individual transferable rights, ITRs*). Однако в процессе обсуждения последней реформы 2013 г. часть государств-членов выступила против внедрения системы прямой торговли квотами между

³¹⁵ Как спасти европейского угря? Euronews. URL: <https://ru.euronews.com/green/2021/11/30/oc-12-eels> (дата обращения: 16.11.2024).

³¹⁶ Колесникова М.Л. Морское пространственное планирование в ЕС: основные итоги // Современная Европа. 2024. № 2. С. 32–44.

³¹⁷ Ostrom E. The Challenge of Common-Pool Resources // Environment: Science and Policy for Sustainable Development. 2008. № 4 (50). P. 12–14.

экономическими агентами³¹⁸. Поэтому в ограниченном виде примером экономического подхода в ОРП является механизм обмена квот (*quota swaps*) между государствами-членами. Учитывая патерналистическую позицию ряда государств по отношению к своему рыболовному сектору, основным препятствием на пути введения системы передаваемых прав стало опасение, что такая система нарушит сложившийся политической баланс.

Концепцию устойчивого развития и проблематику общих ресурсов объединяет стремление ориентировать усилия государств и стейкхолдеров на долгосрочные выгоды, которые несёт ответственное природопользование. Приверженность ЕС устойчивому развитию выражается в использовании **предупредительного принципа** (*precautionary principle*), закреплённого в регламенте наряду с принципом относительной стабильности. Применение концепции устойчивого развития и экономического подхода к ОРП после реформы 2013 г. привело к улучшению ситуации с чрезмерным выловом. На сегодняшний день порядка трети популяций остаются подверженными чрезмерному вылову, а динамика состояния среды имеет тенденцию к улучшению³¹⁹. Тем не менее, ОРП остаётся объектом критики из-за необходимости поддержания баланса основных парадигм регулирования.

С последними реформами увеличивается количество механизмов гибкости, которые призваны повысить эффективность проводимой политики. Одним из таких инструментов стала торговля (обмен) квотами на вылов между государствами. Однако именно с этим механизмом связана критика ОРП из-за так называемого «перескакивания квоты» (*quota-hopping*)³²⁰ – ситуации, когда рыбаки одной страны забирают квоты на вылов в другой национальной юрисдикции через ассоциированные фирмы. Подобная практика не препятствует реализации принципов устойчивого использования ресурсов, поскольку вылов осуществляется в рамках квоты и не является незаконным в соответствии с правом ЕС, но не поощряется наднациональными властями и вызывает недовольство некоторых государств-членов из-за несоответствия принципу относительной стабильности.

Обмен квотами и их «перескакивание» позволяют уменьшить риск конфликтов между государствами, однако логика устойчивого развития требует ещё большей гибкости и сокращения квот в пользу сохранения популяций³²¹. Аналогичным образом перестройка рынка и состояние национальных рыболовных хозяйств фактически ведут к необходимости фиксации

³¹⁸ Wakefield J. Common Fisheries Policy Reform and Sustainability // European Policy Analysis. 2012. № 69. О. 5.

³¹⁹ Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission, 2020. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cda10e39-ba77-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 16.11.2024).

³²⁰ Wanlin A. The EU's common fisheries policy: the case for reform, not abolition // Centre for European Reform Policy Brief, 2004. URL: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2005/eus-common-fisheries-policy-case-reform-not-abolition> (дата обращения: 16.11.2024).

³²¹ Self E. Who Speaks for the Fish? The Tragedy of Europe's Common Fisheries Policy // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2015. № 2 (48). P. 586.

нового распределения вылавливаемых объёмов между странами, что не соответствует закреплённым в соответствии с принципом относительной стабильности договорённостям. Баланс между двумя фундаментальными принципами ОРП является одной из ключевых дилемм данной политики.

Попытка смещения баланса от приоритета принципа относительной стабильности к большему использованию предупредительного подхода и концепции устойчивого вылова – одна из примет современного этапа ОРП³²². Решение проблемы чрезмерной мощности флота (его ориентации на краткосрочные выгоды), недостатка контроля над исполнением решений и стремления государств к приобретению относительных выгод относительно других членов ЕС оказалось невозможным без усиления наднационального регулирования и перехода к модели управления рыбными ресурсами. Тем не менее попытка изменения сложившегося баланса или необходимость общего сокращения квоты в расчёте на популяцию влечёт сложные ежегодные переговоры с явственной политической составляющей. ЕС вынужден лавировать между двумя принципами, а также оппортунистскими стремлениями государств и усилиями лоббистских групп³²³. Как показало исследование британского Фонда новой экономики, в 2019 году Швеция, Британия и Ирландия стали лидерами по квотам на вылов, установленным выше рекомендованных научных уровней – 52, 24 и 22% соответственно³²⁴. Решения о распределении квот априори не могут в полной мере соответствовать научным рекомендациям³²⁵ – из-за необходимости учитывать сложившийся баланс между странами в их распределении, социальный фактор в виде стабильности прибрежных сообществ и неизбежность компенсации потерь в виде изменения квоты на вылов в смежных популяциях.

Квотирование является достаточно жёстким способом решения проблемы чрезмерного вылова, в связи с чем наднациональные институты также прибегают к использованию более «мягких» инструментов, связанных с координирующей ролью ЕС. Например, во взаимодействии с национальными правительствами и регионами Европейская комиссия развивает такое специфическое направление, как морское пространственное планирование (*Maritime Spatial Planning*), создавая закрытые для экономической деятельности морские зоны в целях восстановления популяций³²⁶. В данном случае наднациональные власти выступают

³²² Wakefield J. Common Fisheries Policy Reform and Sustainability // European Policy Analysis. 2012. № 6epa. P. 6–8.

³²³ Self E. Who Speaks for the Fish? The Tragedy of Europe's Common Fisheries Policy // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2015. № 2 (48). P. 585.

³²⁴ Carpenter G., Heisse C. Landing the Blame: Overfishing in the North East Atlantic // New Economics Foundation, 2016. URL: https://www.researchgate.net/publication/297001324_Landing_the_blame_Overfishing_in_the_Northeast_Atlantic_2016 (дата обращения: 16.11.2023).

³²⁵ По различным оценкам от 30 до 40% квот в конечном итоге устанавливаются выше значений, рекомендованных Европейской комиссией научным сообществом в рамках выработки предложения к принятию Советом ЕС.

³²⁶ A long road to a Fisheries Restricted Area: The Jabuka Pomo Pit (Italy – Croatia – Slovenia) // European Commission. URL: <https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/story-1-italycroatiaslovenia-fisheries-and-conservation> (дата обращения: 16.11.2023).

координаторами подобной активности и продвигают европеизацию подобной практики на другие государства-члены.

Характерной особенностью концепции устойчивого развития является не только стремление к балансу между экономикой и экологией, но также понимание значимости **социального фактора**. Социальный фактор находит отражение в Целях устойчивого развития ООН (ЦУР) – важнейшей концептуальной рамки современного глобального регулирования и практическом следствии концепции устойчивого развития. Цель № 14 посвящена устойчивому использованию ресурсов мирового океана и содержит 10 индикаторов³²⁷, направленных на следующие области:

1. Экологическая стабильность Мирового океана – индикаторы 14.1 – 14.5;
2. Имплементация международных договоров – индикаторы 14.6 и 14.с;
3. Поддержка наименее развитых государств – индикатор 14.7;
4. Использование научных знаний – индикатор 14.а;
5. Социальная стабильность рыболовных сообществ – индикатор 14.б.

Индикатор 14.б призван ориентировать усилия государств на поддержку мелких рыболовных хозяйств, которые являются опорой рыболовных сообществ, а их деятельность имеет меньшее влияние на благополучие экосистем.

Социальный фактор на протяжении эволюции ОРП приобретал всё большее значение, став третьей парадигмой дискурса об рыболовстве в ЕС. Вплоть до появления регламента 1992 г. социальный фактор почти не учитывался наднациональными властями, поскольку ОРП было нацелено на регулирование доступа к ИЭЗ и гармонизацию подходов, в то время как забота о стабильности рыболовных сообществ входила в число аргументов национальных правительств по защите своей рыболовной индустрии. Расширение наднационального регулирования привело ко всё большему включению социального фактора в качестве одного из ключевых для ОРП.

Увеличению значимости социального фактора способствовала необходимость сокращения чрезмерных мощностей флота ЕС, которая делала насущными компенсирующие действия по созданию новых рабочих мест в прибрежных городах и посёлках. Регламент 1992 г. подчёркивал стремление к контролируемому сокращению занятости вследствие сокращения флота. Для реализации нового, социального, направления Регламент 1992 г. и Регламент № 2792/1999 от 1999 г. устанавливали появление Финансового инструмента для управления рыбным хозяйством (*FIFG*)³²⁸, структурного фонда вне рамок общей сельскохозяйственной

³²⁷ Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/71/313. URL: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202022%20refinement_Eng.pdf (дата обращения: 16.11.2023).

³²⁸ Впоследствии на основе этого инструмента в 2007 г. был создан Европейский фонд рыболовства, который затем трансформировался в Европейский фонд морской и рыбный фонд (*EMFF*) в 2013 г., а в 2021 г. – в Европейский морской, рыболовный и аквакультурный фонд (*EMFAF*) с бюджетом в 6,1 млрд евро до 2027 г.

политики, имеющего своей целью оказание поддержки рыбакам в области сокращения и модернизации флота³²⁹. Субсидирование со стороны Фонда осуществлялось по пяти приоритетным направлениям: адаптация к регулированию; обновление и модернизация флота; защита и развитие аквакультуры, портов и рыбопереработки; техническая поддержка; другие меры. При этом за период с 1994 по 1999 г. 67% средств Фонда были направлены на меры, в действительности повышающие совокупную мощность флота³³⁰. Вопреки логике устойчивости основная масса кораблей на слом приходилась на небольшие суда, предназначенные для прибрежного вылова, в то время как крупные корабли, основа промышленного рыболовства, продолжали работу. Несмотря на разворот в сторону устойчивости и возросшую роль экологического фактора, в период 1990-х гг. в ОРП продолжает превалировать акцент на поддержании стабильности рыболовной индустрии и производственной составляющей.

Реформы 2002 и 2013 гг. отражали возросшую роль социального фактора в ОРП и стремление ЕС учитывать социальный компонент общей рыболовной политики. Например, действующая электронная система контроля рыбного вылова (*Fisheries Control System*) не распространяется на суда длиной менее 15 метров, т.е. на 89% рыболовецкого флота ЕС в разрезе общей численности судов³³¹. Данное изъятие особенно актуально для Средиземноморья, где доминируют малый бизнес и небольшие рыболовецкие суда. В отличие от северных морей, в которых рыболовство регулируется достаточно давно и имеет во многом товарный характер, рыболовство в Средиземноморье имеет ярко выраженный социальный компонент и серьёзные страновые отличия в плане качества национального регулирования и дисциплине выполнения решения на наднациональном уровне³³².

Таким образом, эволюция ОРП позволяет проследить изменение соотношение трёх основных парадигм регулирования – экологической, экономической и социальной. Каждая из парадигм, как показал анализ, достаточно фундирована, адекватна мировой практике и имеет влияние на выработку решений в рамках ОРП и функционирование самой политики. В своём развитии политика ЕС в области рыболовства претерпела ряд реформ, которые шаг за шагом смещали фокус политики в сторону устойчивого развития как наиболее актуальной и всеобъемлющей социоэколого-экономической теории.

³²⁹ Council Regulation (EC) No 2792/1999 of 17 December 1999 laying down the detailed rules and arrangements regarding Community structural assistance in the fisheries sector.

³³⁰ Skeritt D.J. et al. A 20-year retrospective on the provision of fisheries subsidies in the European Union // *ICES Journal of Marine Science*. 2020. Т. 77. № 7–8. P. 2744.

³³¹ Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission, 2020. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cda10e39-ba77-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 16.11.2024).

³³² Said A., Tzanopoulos J., MacMillan D. The contested commons: The failure of EU fisheries policy and governance in the Mediterranean and the crisis enveloping the small-scale fisheries of Malta // *Frontiers in Marine Science*. 2018. № SEP (5). P. 9.

В дилемме между стабильностью морских экосистем и экономической целесообразностью последняя реформа ОРП 2013 г. сделала акцент на поддержании биоразнообразия как безусловного долгосрочного блага. Расширение и углубление наднационального регулирования, а также смещение внимания от регулирования рыболовства к управлению рыбными ресурсами были обусловлены неэффективностью политики ЕС в деле сохранения рыбных ресурсов вплоть до последней реформы 2013 г.

В концептуальном плане в обновлённой ОРП удалось сместить акцент от извлечения краткосрочных экономических выгод к долгосрочной устойчивости в интересах всех стейкхолдеров. В основе нового политического процесса лежит система МУ, в которой ключевой является способность аргументировать и доносить свою позицию в рамках институционализированного взаимодействия под эгидой наднациональных властей. Тем не менее, ОРП сохраняет внутренние противоречия, важнейшим из которых является противостояние двух принципов – относительной стабильности и предупредительного подхода. Вследствие этого процесс распределения квот на вылов является ежегодной сделкой, в которой ЕС вынужден лавировать между интересами устойчивости и необходимостью достижения политического баланса, в т.ч. с учётом социального фактора и повышенного внимания к рыболовству со стороны национальных правительств и общественности. Процесс установления квот вносит элемент межправительственного взаимодействия и усложняет институциональную структуру ОРП.

2.3. Роль и место общей рыболовной политики в выходе Британии из ЕС

Выход Британии из ЕС, а также процессы, которые предшествовали и завершали брекзит, иллюстрируют политическую значимость рыболовства. И вступление Британии в ЕС, и выход из него оказали заметное влияние на общую рыболовную политику и исторически становились одним из катализаторов её реформирования. Исследование фактора ОРП в контексте брекзита призвано не только отразить его влияние, но и показать вышеизложенную комбинацию факторов – политических, экономических, экологических и социальных – в рамках отдельного кейс-стади. Таким образом, задача данного параграфа – установить роль и место ОРП в выходе Британии из ЕС. При этом акцент делается на рассмотрении феномена евроскептицизма британского рыболовного сообщества и факторе ОРП в процессе переговоров о брекзите.

Значимость рыболовства для Британии определяется как основными парадигмами рыболовной политики на современном этапе (сохранение биоразнообразия, экономическое благосостояние, социальное благополучие), так и специфичными национальными факторами. Что касается ЕС, Брюссель столкнулся с необходимостью защиты национальных интересов государств-членов и достигнутого уровня европеизации в ОРП. Совокупность факторов привела к тому, что рыболовный вопрос занял особое место в повестке брекзита и последующих переговорах между Лондоном и Брюсселем – во многом непропорциональное его социально-экономической значимости. В связи с этим следует выдвинуть гипотезу, что именно **политические факторы возвели фактор общей рыболовной политики в число наиболее значимых** в контексте выхода Британии из ЕС.

Несмотря на довольно незначительный экономический вес рыболовного промысла в структуре экономики как Британии, так и ЕС (не более 1% ВВП), торгово-экономические связи двух партнёров в этой области характеризуются высокой **взаимозависимостью**. С одной стороны, доступ к британской ИЭЗ обеспечивает существенную долю вылова для рыбаков Ирландии, Испании, Франции, Дании, Нидерландов и Бельгии, Германии и Швеции – эти восемь членов ЕС являются ключевыми бенефициарами доступа Союза к британским водам (Рисунок 11)³³³. При этом в физическом выражении на британские воды приходится порядка 59% совокупного вылова нидерландских рыбаков, 52% вылова немецких рыбаков и 40% вылова датских рыбаков³³⁴. В стоимостном выражении главным выгодоприобретателем доступа к водам Британии является Франция – порядка 30% стоимости совокупного национального вылова

³³³ Napier I. Fish Landings from the United Kingdom's Exclusive Economic Zone: by area, nationality and species // NAFC Marine Centre, 2016.

³³⁴ Sobrino Heredia J. M. Research for PECH Committee – Common Fisheries Policy and BREXIT – Legal framework for governance / Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2017.

страны приходится именно на ИЭЗ Соединённого Королевства³³⁵. На доступе к британским водам основано благосостояние портов Северной Франции, например Булонь-сюр-Мер – крупнейшего рыболовного порта Франции, а значит – и социально-экономическое благополучие всего этого региона³³⁶. Подобная зависимость во многом обусловила достаточно жёсткую позицию ЕС по этому рыболовному вопросу в переговорах с Лондоном.

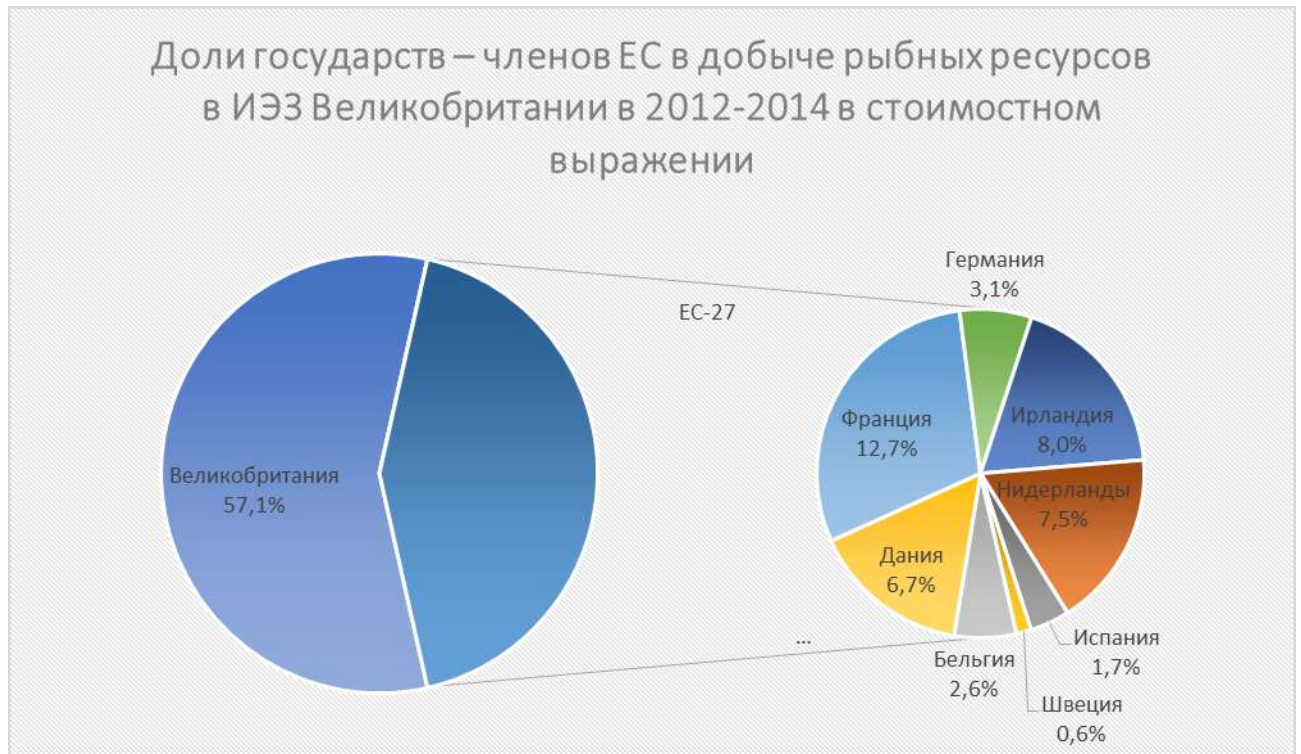


Рисунок 11. Доли государств – членов ЕС в добыче рыбных ресурсов в ИЭЗ Британии (2012-2014).

Источник: составлено автором.

С другой стороны, Британия зависима от доступа к рынку ЕС – важнейшего для британских рыболовов и рыбопроизводителей. На ЕС приходится до 70% британского экспорта рыбы и рыбной продукции³³⁷. Страна является нетто-экспортёром рыбной продукции в ЕС, но нетто-импортёром в совокупности своей внешней торговли – порядка 70% рыбы она сама завозит из третьих стран³³⁸. В дополнение к этому в цепочках добавленной стоимости Британия, как правило, выступает добытчиком рыбы, которая далее поставляется на переработку в страны ЕС из-за потребительских предпочтений внутри страны и специализации британских рыболовов на

³³⁵ Napier I. Fish Landings from the United Kingdom's Exclusive Economic Zone: by area, nationality and species // NAFC Marine Centre, 2016.

³³⁶ Brexit: EU and UK in choppy waters over fishing rights // France 24. URL: <https://www.france24.com/en/20201009-brexit-eu-and-uk-in-choppy-waters-over-fishing-rights> (дата обращения: 16.11.2024).

³³⁷ Sobrino Heredia J.M. Research for PECH Committee – Common Fisheries Policy and BREXIT – Legal framework for governance. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2017.

³³⁸ UK seafood industry could benefit from Brexit, but choppy waters lie ahead // University of York. URL: <https://www.york.ac.uk/news-and-events/news/2017/research/brexit-uk-seafood-industry/> (дата обращения: 16.11.2024).

определённых видах рыбы³³⁹. Особенности положения страны в цепочке добычи и переработки рыбы определяли задачи страны в переговорах с ЕС о «возвращении контроля» над своими промысловыми зонами. Правительство Британии было вынуждено учитывать сложившуюся с ЕС взаимозависимость, поскольку за «жёстким» брекзитом могло последовать введение тарифов со стороны ЕС, которые нанесли бы серьёзный ущерб отрасли³⁴⁰ и тем самым нивелировали бы положительные экономические эффекты.

В основе взаимозависимости Британии и ЕС в сфере рыболовства лежит комплекс причин, важнейшей из которых является ОРП – как институционализированное многоуровневое взаимодействие государств-членов для совместного использования морских биоресурсов. Как отмечает Эрнесто Пеньяс Ладос, в основе ОРП лежала сделка между теми, кто владеет морскими биоресурсами, и теми, кто предоставляет рынок для их сбыта³⁴¹. С экономической точки зрения ОРП с момента формирования представляла собой основу для формирования и укрепления взаимозависимости между ЕС и Британией. Стремление Лондона к «восстановлению суверенитета» над своими морскими пространствами после референдума 2016 г. вошло в конфликт не только с интересами членов ЕС, но и с установившейся взаимозависимостью, на поддержании которой настаивал Брюссель. Примечательно, что именно Лондон сыграл ключевую роль в становлении и развитии ОРП.

2.3.1. Вклад Британии в развитие ОРП

С политической точки зрения, **членство Британии в ЕС было одним из катализаторов развития общей рыболовной политики**. Зачастую это влияние оказывалось Британией в целях снижения негативных эффектов для самих себя или же проявлялось в силу самого факта участия страны в ОРП. До брекзита порядка 70% европейского вылова рыбы приходилось на северо-восток Атлантического океана³⁴², а ИЭЗ Британии составляла около половины всей морской зоны ЕС. Сам этот факт говорит о значимости и даже первостепенности британской морской зоны для ОРП.

Действия Лондона в ОРП во многом являлись отражением политической позиции Британии в отношении ЕС. На протяжении всего периода нахождения в составе ЕС Британия отстаивала свое положение страны «с особым статусом»³⁴³. Обладая различными преференциями

³³⁹ Например, знаменитый британский фиш-энд-чипс производится из трески, которая поставляется в страну из третьих стран, прежде всего из Исландии, Китая, Норвегии, России и Фарерских островов.

³⁴⁰ Forse A., Drakeford B., Potts J. Towards managing the United Kingdom's fisheries: A Brexit view from Scotland // Marine Policy. 2019. Т. 109.

³⁴¹ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. P. 23.

³⁴² Key figures on the European food chain // Eurostat, 2021. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-key-figures/-/KS-FK-21-001> (дата обращения: 16.11.2024).

³⁴³ Бабынина Л. О. Значение Brexit для Европейского союза // Современная Европа. 2016. № 4 (70). С. 21–33.

на уровне институтов ЕС (например, «британская скидка»), Лондон аналогичным образом стремился получить уступки от Брюсселя в области рыболовства.

Вступление Британии в ЕС в 1973 г. в корне изменило европейское регулирование рыболовного промысла. В дополнение к структурной политике, направленной на регулирование рынка и финансово-экономическую поддержку отрасли, развитие ОРП пошло по пути более глубокой интеграции, в основе которой находилась идея о равном доступе всех государств-членов в морские зоны друг друга. Эта идея стала первым фундаментальным принципом ОРП. В преддверии расширения 1973 г. государства ЕС столкнулись с дилеммой. С одной стороны, такие страны, как Германия и Нидерланды, добивались гарантированного доступа к британским водам, где они уже осуществляли промысел – то есть рассчитывали на максимальную либерализацию регулирования. С другой стороны, Франция и Италия были в большей степени обеспокоены открытием своего рынка для беспощинного ввоза рыбной продукции из Британии, Ирландии и Дании и настаивали на формировании механизмов защиты и поддержки собственных рыбаков³⁴⁴. Первые «рыболовные» регламенты 2141/70 и 2142/70, ознаменовавшие рождение европейской рыболовной политики, содержали этот спор. Они закрепили принцип равного доступа к морским пространствам друг друга одновременно с механизмами государственных интервенций на рынок рыбной продукции для поддержания стабильности и социального благополучия отрасли – по аналогии с общей сельскохозяйственной политикой.

Защищая свои интересы при вступлении в ЕС, Британия добилась для себя ряда изъятий из общих правил, которые впоследствии стали составной частью не только ОРП как политики, но и политического компромисса, лежащего в её основе. Уже через 6 часов после начала переговоров о вступлении в ЕС «старые» государства-члены приняли вышеупомянутые рыболовные регламенты, автоматически сделав их частью *acquis communautaire*, обязательной к принятию новыми членами Сообщества³⁴⁵. В ответ на это Британия и другие государства-кандидаты в процессе переговоров с Союзом закрепили за судами под своими флагами десятилетнее право на эксклюзивный доступ к своим территориальным водам³⁴⁶. Таким образом, режим равного доступа, утверждённый в первых регламентах, де-факто не работал из-за наличия данного изъятия вплоть до расширения границ морской зоны ЕС до 200 морских миль в 1977 г. Более того, данное исключение со временем стало правилом, поскольку все государства оказались заинтересованы в сохранении территориальных вод (до 12 морских миль) под

³⁴⁴ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. P. 23.

³⁴⁵ Bossche K. EU Enlargements and Fisheries: a Legal Analysis Steps Towards the Re-Nationalisation of EU Maritime Waters // Jurisprudencija. 2005. № 72 (64). P. 128.

³⁴⁶ Common Fisheries Policy: a timeline of key developments // European Parliamentary Research Service, 2022. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729306/EPRS_ATA\(2022\)729306_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729306/EPRS_ATA(2022)729306_EN.pdf) (дата обращения: 16.11.2024).

исключительным управлением национальных властей. До сих пор каждые десять лет Совет ЕС и Европарламент по предложению Еврокомиссии продлевают данное изъятие³⁴⁷.

Положение Британии в ЕС как страны с «особым статусом», «неудобного партнёра», имеющего право на несоблюдение отдельных правил Союза (*opt-out*), нашло своё отражение и в ОРП – не только в изъятиях, но и в правилах, которые были сформированы под влиянием участия Британии. Как отмечает Н.Ю. Кавешников, «вся история членства Британии в ЕС была историей переговоров о специальных условиях и цене продолжения членства»³⁴⁸. Как было показано в параграфе 2.1, развитие ОРП в 1970-е гг. проходило на фоне оформления международно-правового регулирования морских пространств, прежде всего установления режима исключительных экономических зон (ИЭЗ). Сама Британия стала «жертвой» этой тенденции в период «Третьей тресковой войны», когда Исландия, провозгласив ИЭЗ в 200 морских миль, эффективно «выдавила» британских рыбаков из их традиционных промысловых зон близ Исландии. Данный факт стал решающим для работы Третьей конференции ООН по морскому праву (*UNCLOS III*) и привёл к «эффекту домино» – стремительному принятию государствами концепции ИЭЗ³⁴⁹. Новые веяния в международном регулировании представляли собой вызов для Британии.

Наднациональные институты ЕС в этой связи также столкнулись с вызовами. Во-первых, объявление ИЭЗ другими государствами ставило под вопрос доступ европейских рыбаков к промыслу в других частях света, что требовало, как минимум, совместного ответа. Во-вторых, перед ЕС встал вопрос о расширении морской зоны до границ национальных ИЭЗ, что вело к радикальному увеличению зоны действия ОРП, львиная доля которой теперь приходилась на Британию. Вскоре было принято первое совместное решение государств-членов – по расширению своей морской зоны до 200 морских миль с 1 января 1977 г. Столь кардинальные изменения сделали насущной реформу ОРП 1983 г., в основе которой находилось формирование системы управления выловом. Именно поэтому ряд исследователей относит дату рождения ОРП именно к 1983 г.

Система управления рыболовством, т.е. механизм установления квот и контроля вылова рыбы, базируется на фундаментальном принципе ОРП – принципе относительной стабильности, – и **Британия выступила одним из создателей политического статус-кво, лежащего в основе**

³⁴⁷ Очередная пролонгация данного исключения состоялась в 2022 г. и вступает в силу с 2023 г. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013, as regards restrictions to the access to Union waters. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0356>.

³⁴⁸ Кавешников Н.Ю. Европейский союз: история, институты, деятельность. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2021. С. 308.

³⁴⁹ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. P. 24.

сформированной и существующей по сей день системы. Среди ключевых предпосылок, определивших конфигурацию системы управления выловом в ЕС, следует выделить:

1. Желание Британии связать вопрос вылова в морских водах страны с вопросом финансовых обязательств страны в бюджете Союза.
2. Стремление обеспечить доступ к промыслу в отдалённых водах через торговые механизмы.
3. Финансовое содействие адаптации рыболовной индустрии к сокращению рыболовных возможностей из-за ограничения доступа в воды третьих стран³⁵⁰.

В этих условиях принцип относительной стабильности, который фиксировал доли вылова государств-членов в различных морских районах в соответствии с подтверждёнными историческими данными, давал возможность решить большинство противоречий государств через ежегодные межправительственные переговоры по квотам. Приоритетным для Британии оставался вопрос доступа к экспедиционному промыслу в водах третьих стран через переговорную силу ЕС, ради чего Лондон выражал готовность обеспечить больший доступ для европейских рыбаков к своим водам³⁵¹. Таким образом, являясь наднациональной, общая рыболовная политика получила в качестве источника динамизма межправительственный по своей сути механизм переговоров по установлению значений максимального улова, далее распределяемый в соответствии с закреплёнными национальными долями³⁵². В этой связи Британия, учитывая размеры ИЭЗ страны, с самого начала имела существенное влияние на формирование системы управления рыболовством.

Иллюстрацией успешного «торга» со стороны Соединённого Королевства в отношении национальной доли вылова в общем допустимом улове³⁵³ (*total allowable catches*, ОДУ) являются «Гаагские преференции» 1976 г. В соответствии с ними в случае, если уровень установленного ОДУ снижался до определённого порогового значения, то Британия, Ирландия и Гренландия³⁵⁴ получали право на приоритетный доступ к биоресурсам и повышение своей доли вылова сверх закреплённой³⁵⁵. «Гаагские преференции» являются результатом более широких переговоров о факторах распределения национальных долей на вылов, в рамках которых Британии удалось

³⁵⁰ Penas Lado E. *The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability*. Wiley-Blackwell, 2016. P. 26.

³⁵¹ Conceição-Heldt E. Taking Actors' Preferences and the Institutional Setting Seriously: the EU Common Fisheries Policy // *Journal of Public Policy*. 2006. T. 26. № 3. P. 279–299.

³⁵² Cooper M.-P. *The Common Fisheries Policy of the European Union – A Lesson in How Not to Make Policy* // *Politics*. 1999. № 2 (19). P. 62.

³⁵³ Процесс определения квот на вылов начинается с установления общего допустимого улова (ОДУ) вида с учётом научных рекомендаций. Далее ОДУ разделяется между государствами в порядке закреплённых за ними долей.

³⁵⁴ Гренландия вышла из ЕС и, соответственно, ОРП в 1985 г. по итогам референдума о членстве 1982 г., важным референдумом которого был вопрос контроля над рыболовным промыслом в национальной юрисдикции и право устанавливать условия доступа европейских рыбаков к нему. Гренландское соглашение 1984 г. сохранило за рыбаками ЕС на вылов у берегов страны в обмен на финансовую компенсацию и доступ к рынку ЕС.

³⁵⁵ Sobrino Heredia J.M. *Research for PECH Committee – Common Fisheries Policy and BREXIT – Legal framework for governance*. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2017.

добиться уступок и изъятий для себя. Факторами для определения национальных пропорций стали:

1. Задokumentированный с 1973 по 1978 вылов.
2. Подтвержденные потери от односторонних расширений другими странами зоны национальной юрисдикции до 200 морских миль.
3. Социальная стабильность зависящих от вылова региональных сообществ³⁵⁶.

Согласно этим принципам, Британия получала преимущество в силу, во-первых, потерь, которые она понесла от расширения ИЭЗ Исландии вследствие «Тресковых войн» и, во-вторых, наличия рыболовных сообществ, чьи «потери» всячески подчёркивались британской стороной.

Действия Британии отражают роль политических факторов в формировании и развитии ОРП. На начальном этапе переговоров о квотах Британия с Ирландией стремились оставить под своим исключительным контролем зону до 50 морских миль в нарушение принципа равного доступа. В рамках переговорного процесса с ЕС обе страны отказались от этого требования и согласились на введение механизма квот на вылов, устанавливаемых в Брюсселе, в обмен на двенадцатимильную исключительную зону, субсидии ЕС на модернизацию флота и содействие в вопросе доступа к водам третьих стран. Итогом торга Британии в отношении основополагающих факторов принципа относительной стабильности в ОРП стали **«Гаагские преференции»**, которые можно рассматривать как проявление двух политических факторов, связанных с ОРП.

Во-первых, с точки зрения наднационального регулирования в ОРП «Гаагские преференции» стали своеобразным Люксембургским компромиссом в сфере рыболовства. Оба положения фиксировали наличие «жизненных интересов» государств-членов, которые было необходимо принимать во внимание. Люксембургский компромисс возник как результат противостояния Комиссии Хальштейна и Шарля Де Голля и трансформировался в правовой обычай обязательного учёта важнейших национальных интересов на наднациональном уровне³⁵⁷. «Гаагские преференции» основывались на том же базисе «жизненно важных интересов», связанных с необходимостью защиты уязвимых рыболовных сообществ – они представляли собой изъятие из общих правил распределения национальных долей на вылов. Несмотря на то что оба принципа непосредственно применялись ограниченное количество раз, они заложили определённый обычай, к которому в дальнейшем можно было апеллировать.

³⁵⁶ Carpenter G. Not in the Same Boat: the Economic Impact of Brexit Across UK Fishing Fleets // New Economics Foundation, 2017. URL: <https://neweconomics.org/uploads/files/Not-in-the-Same-Boat-PDF.pdf> (дата обращения: 16.11.2023). Р. 22.

³⁵⁷ Кавешников Н.Ю. Европейский союз: история, институты, деятельность. Москва: Издательство «Аспект Пресс», 2021. С. 42.

Во-вторых, «Гаагские преференции» отражают «особое положение» Британии в ЕС в целом и в ОРП – в частности. В 1975 г. Ирландия и отдельные районы Британии получили двойную квоту на вылов в соответствии с новой системой, однако применение критериев уязвимости рыболовных сообществ исключительно к британским и ирландским рыбакам поставило вопрос о справедливости подобных действий и критериях уязвимости и жизненных интересов³⁵⁸. Тем не менее «Гаагские преференции», закреплённые в них критерии, продолжали использоваться в рамках переговоров в Совете ЕС вплоть до брекзита, став обычаем межправительственного торга о квотах в ОРП³⁵⁹. Справедливость и эффективность принципа относительной стабильности будет не раз подниматься, в том числе при вступлении в ЕС ещё одного государства со значительной морской зоной и широкими рыболовными интересами в отдалённых водах – Испании. Однако по сей день данный принцип остаётся определяющим для баланса национальных интересов (статус-кво) и отражением межправительственной стороны ОРП. Политическая основа конфигурации национальных долей вылова, критерии их определения стали в том числе результатом «особого мнения» Британии на этот счёт.

Даже после получения «Гаагских преференций» **Британия всячески сопротивлялась усилению общеевропейского регулирования ОРП**, а защитником наднационального подхода выступал преимущественно Суд ЕС. Известны попытки Британии ограничить доступ к своим водам для французских рыбаков сразу после вступления ЕС – конфликт был частично урегулирован решением Суда ЕС в 1980 году³⁶⁰. Нежелание Лондона передавать полномочия в сфере ОРП на наднациональный уровень проявилось и в других судебных решениях, которые стали драйверами кристаллизации полномочий европейских институтов в этой сфере. Решением по делу 804/79 (Европейская комиссия против Соединённого Королевства) Суд ЕС в 1981 г. не только подтвердил исключительные полномочия наднациональных институтов по сохранению морских биоресурсов³⁶¹, но и указал на невозможность принятия односторонних действий Британией (и любым другим государством-членом), кроме как по согласованию с институтами ЕС³⁶². В целом Британия и Ирландия выступали основными ответчиками в Суде ЕС по искам Еврокомиссии в ОРП.

³⁵⁸ Gray T. S. *Fishing and Fairness: the Justice of the Common Fisheries Policy* London. Palgrave Macmillan UK, 1998. P. 237.

³⁵⁹ Примечательно, что опции применения «Гаагских преференций» в случае поступления запроса со стороны Великобритании или Ирландии предлагались страной – председателем Совета ЕС, а не Европейской комиссией, которая выступает только с базовым предложением о допустимом вылове и национальных квотах.

³⁶⁰ Hegland T. J. *The Common Fisheries Policy - caught between fish and fishermen?* Master's Thesis, Aalborg University, 2015. 117 p.

³⁶¹ Наряду с хрестоматийными кейсами *Kramer* и 61/77 (Еврокомиссия против Ирландии).

³⁶² Berg A. *Implementing and Enforcing European Fisheries Law* / A. Berg, Kluwer Law International, 1999. 352 p.

Серия кейсов суда ЕС под названием *Factortame*³⁶³ – характерный пример перманентного стремления Лондона отстоять верховенство национального права. В 1988 г. в Британии был принят Акт о торговом судоходстве, устанавливающий порог в 75% для получения судном регистрации в качестве британского (под флагом страны) на основе гражданства членов экипажа и происхождения капитала³⁶⁴. Целью данного шага было ограничение деятельности рыбаков из других государств-членов, прежде всего из Испании, которые свободно регистрировались под британским флагом для добычи рыбы и вывозили улов в испанские порты, при этом пользуясь британской квотой на вылов. После серии решений Суда ЕС по искам ряда юридических лиц (принцип прямого действия права ЕС) с 1990 по 1996 г. Акт о торговом судоходстве был признан противоречащим праву на свободу предпринимательской деятельности (*freedom of establishment*), гарантированному ст. 49 ДФЕС³⁶⁵. Кейсы *Factortame* сыграли важнейшую роль в консолидации ОРП. Обозначенные дела дошли до рассмотрения палаты лордов, которая была вынуждена признать верховенство права ЕС над британским, что впоследствии станет одним из главных сюжетов для сторонников брекзита.

Несмотря на «особый статус» Британии и изъятия, которых Лондону удалось добиться, **отношение к ОРП в Британии оставалось противоречивым на протяжении всего периода членства в ЕС.** Как показывали данные опросов, среди рыбаков отношение к ОРП было особенно негативным³⁶⁶. Рыбаки вошли в число наиболее активных сторонников выхода из ЕС, составив своеобразное ядро брекзитёров. В их позиции прослеживается разрыв между верхнеуровневым, экспертным, дискурсом и представлениями рыбаков, выражаемыми субнациональными акторами – рыболовными ассоциациями. Последние выступали за выход из ЕС³⁶⁷. С точки зрения конфликта идентичностей – европейской и национальной, – на который указывают некоторые исследователи³⁶⁸, рыбаки стали выразителями «британскости». Таковыми они воспринимались и британским обществом. Евроскептицизм рыболовов имел в основе несколько внутренних и внешних факторов, зачастую мифов, об ОРП и степени влияния наднациональных институтов на процесс установления квот.

³⁶³ Judgment of the Court of 19 June 1990. Case C-213/89; Judgment of the Court of 25 July 1991. Case C-221/89; Judgment of the Court of 4 October 1991. Case C-246/89; Judgment of the Court of 5 March 1996. Joined cases C-46/93 and C-48/93.

³⁶⁴ Sobrino Heredia J. M. Research for PECH Committee – Common Fisheries Policy and BREXIT – Legal framework for governance / Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2017.

³⁶⁵ Энтин К.В. Право Европейского союза и практика Суда Европейского союза / К.В. Энтин, Москва: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 20, 152.

³⁶⁶ Huggins C. et al. Brexit and the Uncertain Future of Fisheries Policy in the United Kingdom: Political and Governance Challenges // Ocean Yearbook Online. 2020. № 1 (34). P. 20–42.

³⁶⁷ van der Zwet A. et al. Brexit and the Common Fisheries Policy. Opportunities for multi-level differentiated (dis)integration? // The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union / eds. Leruth, B., Gänzle, S. & Trondal, J. London: Routledge, 2022. P. 311.

³⁶⁸ Еремина Н.В. Корни Брекзита: конфликт идентичностей в Соединённом Королевстве // Контуры глобальных трансформаций. 2017. Том. 10, № 1. С. 87–105.

При систематизации факторов политической значимости рыболовства в контексте выхода Британии из ЕС в качестве первого и, возможно, наиболее значимого следует выделить **связку между суверенитетом и вопросами рыболовства**. Сюда же можно отнести то, что называют «политическим символизмом» данной сферы для Британии. Тематика защиты водных пространств и ограничения доступа к морским биоресурсам прилежащих вод появляется в Британии уже в Новое время с трактатами шотландского юриста Уильяма Велвода и английского юриста Джона Селдена в защиту концепции «закрытого моря». В противостоянии с голландцем Гуго Гроцием оба британских автора стремились оправдать необходимость установления режима владения морскими пространствами вопреки идеям Гроция о море как о пространстве свободного доступа на основе естественного права³⁶⁹. Характерной особенностью британского подхода является его «ресурсная составляющая». Если монах Серафим де Фрейтас, один из главных идеологов концепции «закрытого моря», оппонировал Гроцию через инструментарий Римского права, используя понятия эффективного владения и легитимности претензий на морскую территорию, то в основе подхода его британских «коллег» лежало понимание моря как источника ценных исчерпаемых ресурсов, требующих закрепления прав собственности над ними³⁷⁰. Показательно, что Велвод предполагал, что идеи Гроция имеют целью оправдать права голландцев на якобы чрезмерный вылов сельди близ берегов Шотландии. Данный пример иллюстрирует символизм и историческое значение рыболовства для Британии.

Корреляция между вопросами рыболовства и суверенитетом во многом основывается на **взаимосвязи между доступом к морским ресурсам и распределением морских пространств**. Само возникновение ОРП было катализировано в том числе международно-правовым регулированием и становлением современного морского права благодаря работе Международной конференции ООН по морскому праву (*UNCLOS*). Указанную связку иллюстрирует пример «рыбных войн», возникавших в результате односторонних действий государств по расширению зоны национальной юрисдикции на море в отсутствие признанных международных договорённостей.

Болезненным и одновременно определяющим для Британии стал опыт «Тресковых войн» с Исландией. Ценные промысловые воды близ острова, богатые треской, исторически были объектом противостояния между Данией/Исландией и Британией, в процессе которого Датское королевство несколько раз, начиная с Нового времени, в одностороннем порядке пыталось расширить национальную морскую зону, однако всякий раз неудачно³⁷¹. После обретения

³⁶⁹ Grotius H. The rights of war and peace: including the law of nature and of nations. University of Toronto Libraries, 2012. 460 p.

³⁷⁰ Vieira M.B. Mare Liberum vs. Mare Clausum: Grotius, Freitas, and Selden's Debate on Dominion over the Seas // Journal of History of Ideas. 2003. №64(3). p. 361-377.

³⁷¹ Robinson R. Book Review: Cod: A Biography of the Fish That Changed the World // International Journal Maritime History. 1998. 10(2), p. 305-307.

Исландией независимости от Дании власти острова, используя выгоды, которые открывало для них развивающееся морское право, постепенно увеличивали морскую зону вокруг острова под своим контролем. В 1952 г. Исландия расширила свои морские границы до четырёх морских миль, в 1958 г. – до 12 морских миль, в 1972 г. – до 50 морских миль и в 1975 г. – до 200 морских миль. Ключевыми факторами успеха Рейкьявика были благоприятствующая международная среда, а также стратегическое положение острова для блокирования доступа СССР к восточному побережью США (Фареро-Исландский рубеж, *GIUK gap*). В первом случае расширение 1958 г. проходило на фоне Первой конференции ООН по морскому праву (*UNCLOS I*), а 1975 г. – в период Третьей конференции (*UNCLOS III*). Оба расширения не только соответствовали международному праву, но и во многом катализировали его становление³⁷². С международно-политической точки зрения, Исландия сумела нивелировать военно-морскую силу и политическое влияние Британии, используя свою значимость для США и институционализированные связи с Вашингтоном (оборонительный союз от 5 мая 1951 г.), а также апеллируя к сотрудничеству с СССР и возможности выхода из НАТО³⁷³. В результате рыбаки Британии потеряли доступ к ценным промысловым зонам, а Лондон был вынужден изменить стратегию в пользу большего вовлечения в многосторонние инициативы.

Кейс «Тресковых войн» стал поворотным моментом не только для формирования международно-правовых механизмов регулирования и управления рыболовством, но и для политического курса Британии в этой сфере и восприятия брексита британскими рыбаками. Во-первых, «Тресковые войны» сопровождались инцидентами и столкновениями между Береговой охраной Исландии и Военно-морскими силами Британии, некоторые из которых привели к человеческим жертвам. Учитывая важность военно-морской силы для британской политической культуры, невозможность полноценного силового ответа на действия Рейкьявика из-за нахождения Исландии под «военным зонтиком» США и ограниченные возможности по защите собственного рыболовного флота конвенциональными способами (сопровождение британских судов, эффективная демонстрация силы) стали неожиданным вызовом для Лондона и определённым ударом по национальной гордости. Симптоматично, что в период брексита вопрос о возможности Королевского военно-морского флота обеспечить защиту рыбаков и эффективный контроль над британской ИЭЗ в случае жёсткого брексита оказался в центре внимания, особенно в свете существенного сокращения бюджета в 2010-х годах³⁷⁴.

³⁷² Jóhannesson G. T. How «Cod war» came: the origins of the Anglo-Icelandic fisheries dispute, 1958–1961 // *Historical Research*. 2004. № 198 (77). P. 543–574.

³⁷³ Steinsson S. The Cod Wars: a re-analysis // *European Security*. 2016. № 2 (25). P. 260.

³⁷⁴ Admiral calls plan to police post-Brexit fishing waters «amazingly complacent» // *The Guardian*, 2017. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2017/jul/03/admiral-calls-plan-to-police-post-brexit-fishing-waters-amazingly-complacent> (дата обращения: 16.11.2023).

Показательно, что данный вопрос затрагивал саму способность осуществления Британией суверенитета над своими водами.

Будучи ограниченной в возможностях силового ответа на действия Исландии в период «Тресковых войн», Британия использовала рычаги многосторонней дипломатии и стремилась перехватить инициативу в установлении режима доступа к национальным водам в европейской части Атлантики. В 1964 г. была подписана Лондонская конвенция о рыболовстве с участием Британии и всех стран, осуществляющих промысел в Северном море³⁷⁵, за исключением Норвегии и Исландии³⁷⁶. В качестве зоны эксклюзивной национальной юрисдикции конвенция фиксировала расстояние до 12 морских миль, что на тот момент ещё не было утверждено в морском праве (будет утверждено лишь в 1982 г.), но следовало «духу времени». При этом Конвенция позволяла участвующим в ней сторонам осуществлять промысел в зоне от 6 до 12 морских миль, т.е. устанавливала режим общего пользования, на основании подтверждённого факта рыболовной активности в этой зоне с 1953 по 1962 г., что соотносится с принципом относительной стабильности, закреплённым позже в ОРП. Конвенция заменила собой предыдущее Соглашение о рыболовстве в Северном море от 1882 г., которое устанавливало зону до 3 морских миль в качестве национальной³⁷⁷. Таким образом, Лондонская конвенция о рыболовстве стала предтечей ОРП, а базовые принципы Лондонской конвенции стали впоследствии ключевыми для наднационального регулирования.

Лондонская конвенция демонстрирует склонность Британии к проактивному подходу в формировании режимов управления рыбными ресурсами, лидерству в этом вопросе через использование интеграционного, отчасти проевропейского подхода. Как заявлял Эдвард Хит, премьер-министр Британии в 1970–1974 гг., с подписанием Конвенции о рыболовстве «правительство её Величества выражает отчётливую заинтересованность в решении рыболовных проблем на общеевропейской основе»³⁷⁸. То есть с позиции Лондона установление совместного режима разделения морских пространств и управления рыболовством отвечало долгосрочным интересам страны. Вкупе с рядом механизмов ОРП оно предоставляло возможность восстановить позиции рыболовной индустрии страны, утраченные из-за ограничения доступа к водам третьих стран.

³⁷⁵ Конвенцию подписали следующие государства: Австрия, Бельгия, Дания, Франция, Германия, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция и Британия.

³⁷⁶ London Fisheries Convention 1964. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/269708/Fisheries_Conv_March-April_1964.pdf

³⁷⁷ International Convention for regulating the police of the North Sea fisheries outside territorial water, 1882. URL: <https://jusmundi.com/en/document/treaty/fr-convention-pour-regler-la-police-de-la-peche-dans-la-mer-du-nord-en-dehors-des-eaux-territoriales-1882-north-sea-fishers-convention-1882-saturday-6th-may-1882>

³⁷⁸ Schatz V. Access to Fisheries in the United Kingdom's Territorial Sea after its Withdrawal from the European Union: A European and International Law Perspective // Goettingen Journal of International Law. 2019. № 3 (9). P. 457–500.

Иным образом опыт «рыбных войн» 1960–1970-х гг. и установление нового режима управления рыбными ресурсами в Северной Атлантике были восприняты британским рыболовным сообществом. Как указывают британские обозреватели, конфликт с Исландией стал частью коллективной памяти рыбаков³⁷⁹. Потеря доступа к водам этой страны на фоне истощения биоресурсов в других акваториях привела к прямому сокращению от 1500 до 2500 рабочих мест, не считая смежные отрасли, социальному упадку портов Шотландии, а также английских Халла и Гримсби. В результате Исландия получила полный контроль над выловом рыбы в своей зоне национальной юрисдикции и организовала систему квотирования, которая считается одной из самых эффективных в мире с точки зрения устойчивости³⁸⁰. Британские власти ориентировались на опыт Норвегии как «независимого прибрежного государства», самостоятельно определяющего доступ других государств в свои воды³⁸¹.

В то же время для рыбаков более показательным был пример Исландии. Именно передача полномочий по регулированию рыболовства на наднациональный уровень стала камнем преткновения для Исландии и одним из факторов отзыва заявки страны на вступление страны в ЕС в 2015 году³⁸². В своём отношении к брекзиту британское рыболовное сообщество ориентировалось именно на исландский кейс как пример жёсткого национально-ориентированного подхода в отстаивании суверенитета над морскими ресурсами.

2.3.2. Влияние ОРП на выход Британии из ЕС

В представлении британских рыбаков сложившийся к моменту брекзита режим управления биоресурсами моря был несправедлив. Первым объектом критики являлась неспособность ОРП выполнить основную цель этой политики – обеспечить экологическую устойчивость рыболовного промысла при учёте социально-экономического фактора. В этом отношении ОРП и наднациональные власти традиционно упрекали в непрозрачности установления квот в Совете ЕС, в установлении уровней вылова, выше рекомендуемых научным сообществом. А «зелёные» активисты также упрекали ЕС в поддержке неэкологичных способов вылова (донное траление)³⁸³.

Вторым и наиболее политически мотивированным объектом критики была несправедливость принципа относительной стабильности. По мнению британских рыбаков,

³⁷⁹ Carpenter G. Not in the Same Boat: the Economic Impact of Brexit Across UK Fishing Fleets // New Economics Foundation, 2017. URL: <https://neweconomics.org/uploads/files/Not-in-the-Same-Boat-PDF.pdf> (дата обращения: 16.11.2023). p. 17.

³⁸⁰ Sustaining Iceland's fisheries through tradeable quotas. URL: <https://www.oecd.org/environment/resources/Policy-Paper-Sustaining-Iceland-fisheries-through-tradeable-quotas.pdf> (дата обращения: 16.11.2023).

³⁸¹ Echebarria Fernández J. et al. Fisheries and the Law in Europe. London: Routledge, 2022. P 66.

³⁸² Бабынина Л.О. Исландия и Европейский союз: рыба и банки // Аналитические записки Института Европы РАН. 2015. № 6.

³⁸³ Carpenter G. et al. Landing the blame: The influence of EU Member States on quota setting // Marine Policy. 2016. № 64. P. 9–15.

сложившиеся правила благоприятствовали промыслу европейских рыбаков в британских водах и привели национальную рыболовную индустрию в бедственное положение³⁸⁴. Также, по их мнению, изначальные условия вступления в ЕС не предусматривали изъятий (*opt-outs*), учитывающих богатство британских вод и значение рыболовства для страны. Это обстоятельство обрело ещё большее значение для рыбаков в свете того факта, что референдумы о вступлении в ЕС или о принятии основополагающих договоров Союза проходили уже после принятия правительством соответствующих решений³⁸⁵. В результате в рыболовном сообществе утвердилось представление о пренебрежении интересами рыбаков и пагубности ОРП.

Несмотря на свою малочисленность, **британские рыбаки вошли в ядро евроскептиков**, а политический и исторический символизм рыболовства сделал их выразителями национальных интересов в глазах общества. В преддверии референдума 2016 г. рыбаки показали значительный потенциал к самоорганизации – были образованы инициативные группы, выступающие за выход из ЕС (Рисунок 12). Позиция рыбаков находила сочувствие и поддержку в Консервативной партии. Одновременно с этим к положению рыбаков как жертв Европейской интеграции часто апеллировал Найджел Фарадж, на тот момент лидер Партии независимости Соединённого Королевства (*UKIP*), и именно в среде рыбаков жёсткая позиция *UKIP* нашла существенный отклик. Одним из наиболее ярких моментов, отражающих настроения в среде рыбаков, стали проходы рыболовных флотилий по Темзе в 2016 г. и их столкновения со сторонниками сохранения членства в ЕС³⁸⁶.

Ключевым фактором, определявшим евроскептицизм британских рыбаков, был упадок рыболовной индустрии, продолжающийся с 1992 г. Так, с 1992 по 2019 г. валовая добавленная стоимость в отрасли рыболовства и аквакультуры сократилась на 59%³⁸⁷. Именно депрессивное состояние британской рыболовной индустрии стало основой для распространения евроскептицизма среди рыбаков.

³⁸⁴ Huggins C. et al. Brexit and the Uncertain Future of Fisheries Policy in the United Kingdom: Political and Governance Challenges // *Ocean Yearbook Online*. 2020. № 1 (34). P. 25.

³⁸⁵ Первый референдум о членстве в ЕС был проведен в 1975 г., уже после вступления в Союз. Правительство страны не проводило референдум о ратификации Маастрихтского и Лиссабонского договоров.

³⁸⁶ Thames: Nigel Farage and Bob Geldof fishing flotilla clash // BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36537180> (дата обращения: 16.11.2023).

³⁸⁷ Echebarria Fernández J. et al. Fisheries and the Law in Europe. London: Routledge, 2022. 168 p.



Рисунок 12. Плакат в поддержку выхода из ЕС

Источник: открытые источники.

Рыбаки Британии, будучи в основной массе сторонниками выхода из ЕС, оказали влияние на брекзит, однако при детальном рассмотрении нельзя сказать об их абсолютном единстве в стремлении покинуть ЕС. Как было отмечено в параграфе 2.2, при детальном рассмотрении рыболовные сообщества распадаются на отдельные группы со своими собственными, зачастую конфликтующими, интересами. В исследовании 2017 г. Брюс Стюарт и Бетан О'Лири проанализировали интересы стейкхолдеров³⁸⁸ в отношении тех или иных вопросов, связанных с отраслью в контексте брекзита³⁸⁹. Это и другие исследования иллюстрируют различные приоритеты групп внутри рыболовного сообщества (Таблица 6). Наибольший евроскептицизм и стремление «вернуть контроль» над двенадцатимильной зоной и ИЭЗ демонстрировал сектор коммерческого рыболовства, в то время как добытчики морепродуктов (креветки, лобстеры и др.) и рыбопереработчики в гораздо большей степени были заинтересованы в сохранении связей с ЕС и доступа к европейскому рынку. Крупнотоннажный индустриализированный флот традиционно имеет больший политический вес и представляет позицию большинства в индустрии.

³⁸⁸ Исследование показательно широким охватом рыболовных ассоциаций: авторами были опрошены основные ассоциации, лоббирующие интересы британского коммерческого рыболовства, в том числе National Federation of Fishermen's Organisations (NFFO), South-West Fish Producer's Organisation (SWPO), Scottish Fishermen's Federation (SFF), Scottish White Fish Producer's Association (SWFPA).

³⁸⁹ Stewart B.D., O'Leary B.C. Post-Brexit Policy in the UK: A New Dawn? Fisheries, Seafood and the Marine Environment // Economic and Social Research Council, 2017. 14 p.

Priorities / Stakeholders	Commercial fisheries	Seafood processors & suppliers	Inshore managers (IFCAs)	Recreational fisheries	Scientists / academics	Environmental NGOs
Sustainable fisheries	4	4	4	4	4	4
Strong governance and well-enforced management	3	4	4	4	4	4
Ecosystem protection	2	2	4	4	4	4
Reformed regional and flexible management	4	2	4	4	3	3
Shared management/collaboration with the EU	2	4	2	3	4	4
Strong and well-funded science	2	3	3	3	4	4
Access to zero/low-tariff export markets	3	4	2	2	3	3
Better deal for inshore commercial fisheries	3	2	4	2	3	2
UK exclusive zone inside 12 NM	4	2	3	2	2	2
Full control of UK EEZ	4	2	2	2	2	2
Increased share of quotas	4	2	3	1	2	2
Improved marketing of UK seafood	3	3	3	1	2	2
Replacement of European Maritime Fisheries Fund	3	2	2	1	2	2
Resolution of devolved management issues	2	1	2	1	3	2
Stricter rules on foreign-owned vessels	3	1	2	1	2	2
Access to zero/low-tariff imports of raw materials	1	4	1	1	2	1
Continued access to EU labour	2	4	1	1	1	1
Better deal for recreational fisheries	1	1	1	4	1	1

Таблица 6. Приоритеты стейкхолдеров в рыболовном сообществе Британии в контексте выхода из ЕС

Источник: Stewart B.D., O'Leary B.C. Post-Brexit Policy in the UK: A New Dawn? Fisheries, Seafood and the Marine Environment // Economic and Social Research Council, 2017. 14 p.

Несмотря на то что в рамках последней реформы ОРП акцент был сделан на взаимодействии с субнациональными акторами, брекзит продемонстрировал устремления последних к продвижению своих позиций на национальном, а не наднациональном уровне. Британские рыболовные ассоциации рассматривали референдум о выходе как шанс получить преимущества над своими визави в других государствах – установить новый режим управления вне ОРП.

Подобный национальный эгоизм был присущ им и ранее, например в период «Войны за тюрбо» (1994–1996 гг.) между Канадой и Испанией, в которую был вовлечён и ЕС. В период кризиса британские рыбаки отметились проведением акций в поддержку канадских коллег: поднятием флагов Канады на своих судах. На заседаниях Совета ЕС Лондон подвергался критике за отсутствие должной европейской солидарности и желание смягчить общеевропейскую позицию по вопросу³⁹⁰. Британский и европейский опыт свидетельствуют о значительном потенциале самоорганизации рыболовов, который делает их важным компонентом системы многоуровневого управления рыболовством. В ответ на брекзит 12 европейских ассоциаций, работающих в британских водах, создали Европейский рыболовный альянс (*European Fisheries*

³⁹⁰ Barry D. The Canada-European Union Turbot War Internal Politics and Transatlantic Bargaining // International Journal. 1998. № 2 (53). P. 273.

Alliance) в целях поддержания трансграничного и неразрывного промысла в Северном море. В то время как британские рыбаки, напротив, добивались статуса «независимого прибрежного государства».

Результаты референдума о выходе Британии из ЕС 2016 г. продемонстрировали раскол внутри страны по вопросу членства в ЕС, при этом избирательные округа с высокой долей населения, живущего рыболовством, голосовали преимущественно за брекзит. Если взять крупнейшие рыболовные порты Британии, такие как Гримсби, Халл, Флитвуд, Бриксэм, Уитби и Ньюлин, и сравнить долю голосовавших за выход из ЕС в соответствующих округах со средним значением по Англии (53,4%), то можно заметить лидерство брекзитеров в районах с заметной долей населения, занятого в рыболовстве (Рисунок 13). Так, в Северо-Восточном Линкольншире, где расположен порт Гримсби и, по некоторым оценкам, до 70% рыбопереработки в стране³⁹¹, за выход из ЕС проголосовали почти 70%³⁹². Из рассматриваемых портов лишь в Корнуэлле доля евроскептиков опустилась ниже 60%, что, вероятно, связано с размытием доли рыбаков из-за размера избирательного округа. Наиболее заметно рыболовный фактор проявился в голосовании по брекзиту в Халле (Кингстон-апон-Халл), где избирательный округ состоит, собственно, из города-порта и окрестностей.

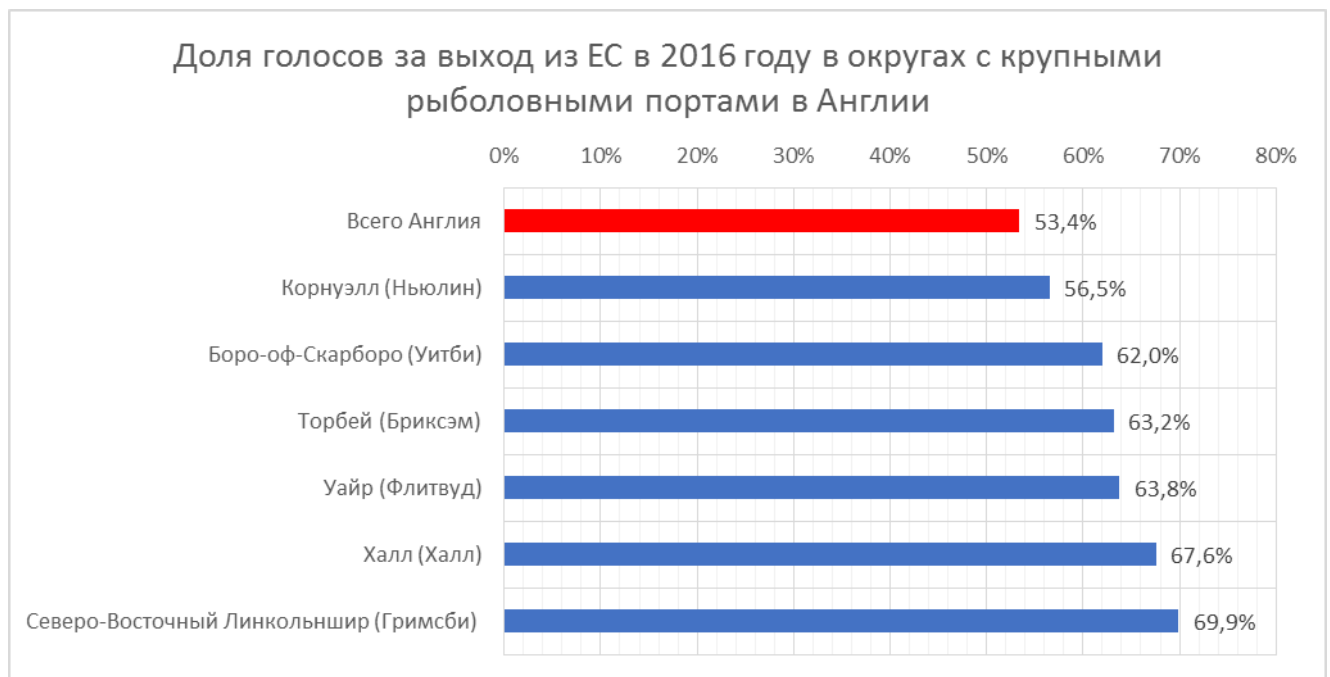


Рисунок 13. Доля голосов за выход из ЕС в 2016 г. в округах с крупными рыболовными портами в Англии

Источник: составлено автором на основе открытых источников.

³⁹¹ Fishing After Brexit: Grimsby Awaits a New Economic Reality // The Centre for International Governance Innovation (CIGI). URL: https://www.cigionline.org/articles/fishing-after-brexit-grimsby-awaits-new-economic-reality/?gclid=EAIaIQobChMIgKq67YXH5wIVGODtCh3WsQH2EAAAYASAAEgLDLfd_BwE.

³⁹² Referendum Results // BBC. URL: https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results (дата обращения 01.02.2022).

Результаты референдума в Англии фиксируют доминирование евроскептиков в регионах, переживающих постиндустриальную трансформацию и связанный с этим социально-экономический упадок. Это суждение является верным и для центров рыболовства. Рассматриваемые округа со значительной представленностью рыболовной индустрии являются также областями деиндустриализации. В особенности этот процесс коснулся тех регионов, которые показали наибольшую долю евроскептиков в голосовании 2016 г.: Западный и Восточный Мидленд, Северо-Восточная Англия, Восточная Англия, Йоркшир и Хамбер.

Рыболовная отрасль Британии достигла своего расцвета в 1950-х гг. «Тресковые войны» с Исландией и ограничение доступа к водам, богатым треской, нанесли серьёзный удар по благосостоянию всех английских портов, привели к потере рабочих мест. Сокращение рыбных популяций из-за чрезмерного вылова привело к тому, что на фоне технологических новаций вылов рыбы в Британии достиг своего пика в 1992 г., а количество рабочих мест, напрямую связанных с рыболовством, сократилось с примерно 48 тыс. в середине XX в. до 12 тыс. в начале 2010-х годов³⁹³. Как следствие, упадок этой традиционной для Британии индустрии в общественном представлении оказался увязан с появлением ОРП и регулированием со стороны ЕС, несмотря на наличие объективных экосистемных и экономических факторов. Выход из ОРП представлялся рыбакам как одномоментное выдворение из ИЭЗ страны всех иностранных судов и возвращение «старых добрых времён», в результате чего, по некоторым оценкам, до 92% рыбаков отдали голос за выход из ЕС³⁹⁴. Таким образом, голос рыбаков вошёл в унисон с голосом других традиционных индустрий в регионах английского «ржавого пояса», видящих причиной всех проблем наднациональное регулирование.

Аналогичные тенденции в голосовании рыболовных районов прослеживаются и в **Шотландии**. На Шотландию приходится порядка 60% совокупной добавленной стоимости рыболовной индустрии Соединённого Королевства, при этом шотландский рыболовный флот больше по тоннажу и по совокупной мощности двигателей, чем английский, а его улов почти в два раза больше в физическом выражении – прежде всего из-за специализации английских портов Северного моря на моллюсках³⁹⁵. Шотландская рыболовная отрасль имеет товарный характер и с 2010 по 2019 г. продемонстрировала рост как по совокупной, так и в подушевой добавленной стоимости³⁹⁶. Как итог, значение рыболовной индустрии и голос рыболовных

³⁹³ Echebarria Fernández J. et al. Fisheries and the Law in Europe. London: Routledge, 2022. 168 p.

³⁹⁴ Connolly J. et al. The governance capacities of Brexit from a Scottish perspective: The case of fisheries policy // Public Policy and Administration. 2022. № 3 (37). P. 345, 357.

³⁹⁵ UK Sea Fisheries Statistics 2021 // UK Marine Management Organisation. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1107359/UK_Sea_Fisheries_Statistics_2021.pdf (дата обращения: 16.11.2023).

³⁹⁶ Scotland's Marine Economic Statistics 2019 // Marine Scotland Directorate. URL: <https://www.gov.scot/publications/scotlands-marine-economic-statistics-2019/pages/3/> (дата обращения: 16.11.2023).

сообществ Шотландии имеют сравнительно большее влияние на региональную политическую повестку.

В референдуме о выходе из ЕС рыболовные сообщества Шотландии продемонстрировали схожие с английскими тенденции и высказались за брекзит на фоне неудовлетворённости ОРП. Так, в округе Абердиншир, в составе которого находится крупнейший рыболовный порт Британии и всей Европы, Питерхэд, за выход из ЕС выступили 45% голосовавших, при том что в среднем по Шотландии эта доля составила 38% (Рисунок 14). Аналогичные показатели демонстрируют округа Хайленд (Инвернесс и другие порты) и Шетландские острова (второй по величине рыболовный порт Леруик). Показательно сравнение Шетландских и Оркнейских островов, имеющих схожее по численности население и экономико-географическое положение. Если на Шетландских островах, где представлена рыболовная индустрия, 43,5% голосовавших высказались за брекзит, то на Оркнейских островах, мало вовлеченных в рыболовную деятельность, эта доля составила лишь 36,8%, т.е. меньше, чем в среднем по Шотландии. Таким образом, неудовлетворённость ОРП и увязка общеевропейской политики с системным кризисом в рыболовной отрасли Британии привела к появлению идентичных паттернов голосования в рыболовных сообществах на всей территории Соединённого Королевства.

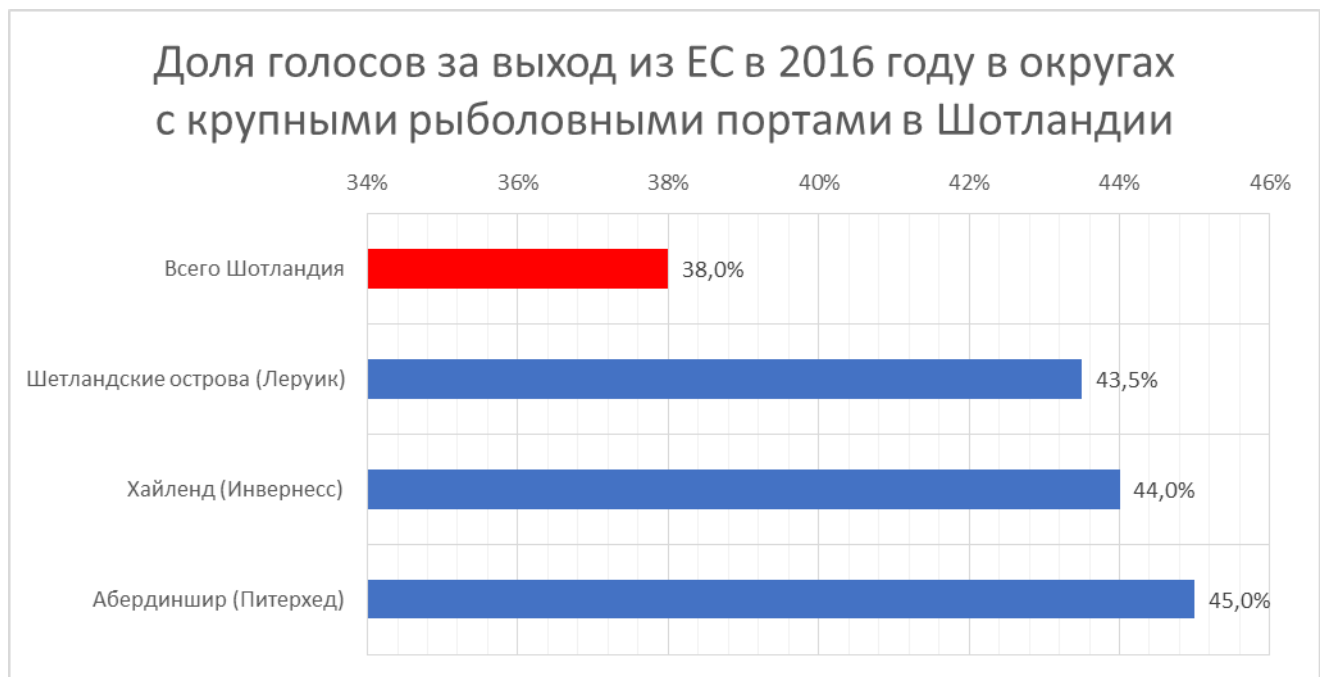


Рисунок 14. Доля голосов за выход из ЕС в 2016 г. в округах с крупными рыболовными портами в Шотландии

Источник: составлено автором на основе открытых источников.

В случае Шотландии общий евроскептицизм рыболовных сообществ повлиял на расклад политических сил в регионе. В преддверии референдума Шотландская рыболовная федерация (*SFF*), главный представитель интересов рыбаков региона, выступила за выход из ОРП, но с

учётом необходимости взаимодействия с ЕС в вопросах совместного управления общими популяциями³⁹⁷. Позиция *SFF*, отражающая интересы крупных рыбаков – обладателей наибольших по тоннажу и производительности судов, вошла в противоречие с программой Шотландской национальной партии (*SNP*), придерживающейся проевропейских взглядов³⁹⁸. «Интернационализация Шотландии», то есть использование связей с ЕС как фактор увеличения субъектности региона, является одним из приоритетов шотландских националистов³⁹⁹. Во многом именно «рыболовный вопрос» – причина, по которой шотландские консерваторы сумели набрать рекордное число мест на выборах в парламент Шотландии в 2016 г., в преддверии референдума о выходе из ЕС. Консерваторы взяли 31 место (против 15 на предыдущих выборах) и стали второй партией в регионе⁴⁰⁰. Пример Шотландии иллюстрирует политическое влияние рыболовных ассоциаций и рыболовных сообществ как субнациональных акторов в европейской системе многоуровневого управления рыболовством – на региональном субнациональном уровне.

Случай Шотландии раскрывает политическую значимость вопроса об участии в ОРП, которая связана не только с социально-экономическими факторами, но и деволуцией в распределении полномочий между Лондоном и регионами. В соответствии с Актом о Шотландии 1998 г., управление рыболовством является совместной компетенцией, где Лондон сохраняет контроль над международным сотрудничеством и общим распределением квот между административно-политическими частями Королевства, однако Шотландская администрация обладает полномочиями по регулированию собственной морской зоны⁴⁰¹. То есть Эдинбург осуществляет полноценное автономное управление морской зоной в юрисдикции страны вплоть до 200 морских миль (*the Scottish zone*)⁴⁰².

В свете постлиссабонской реформы ОРП и действующего регламента 2013 г.⁴⁰³, согласно которому европейские институты способствуют вовлечению региональных властей в работу консультативных советов (*advisory councils*), шотландские власти и стейкхолдеры участвовали в деятельности двух консультативных советов ЕС: по Северному морю⁴⁰⁴ и по Северо-Западным

³⁹⁷ EU referendum: Would Scotland's fishermen be better in or out? // BBC. URL: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-north-east-orkney-shetland-35639733> (дата обращения: 16.11.2023).

³⁹⁸ Connolly J. et al. The governance capacities of Brexit from a Scottish perspective: The case of fisheries policy // Public Policy and Administration. 2022. № 3 (37). P. 348.

³⁹⁹ Еремина Н.В. Международная деятельность Шотландии: взгляд шотландских националистов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2023. Том 16. № 1. С. 83–97.

⁴⁰⁰ Results and turnout at the 2016 Scottish Parliament election // The Electoral Commission. URL: <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/scottish-parliamentary-elections/results-and-turnout-2016-scottish-parliament-election> (дата обращения: 16.11.2023).

⁴⁰¹ Scotland Act 1998. Schedule 5. Paragraph C6. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>

⁴⁰² Marine Scotland Directorate // URL: <https://www.gov.scot/policies/sea-fisheries/> (дата обращения: 16.11.2023).

⁴⁰³ Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1380-20190814>.

⁴⁰⁴ North Sea Advisory Council (NSAC). URL: <https://www.nsrac.org/our-members/> (дата обращения: 16.11.2023).

водам⁴⁰⁵. По сложившейся практике Морской директорат Шотландии наряду с Министерством окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства Соединённого Королевства (*Department for Environment, Food, and Rural Affairs, DEFRA*) участвует в работе региональных организаций по рыболовству⁴⁰⁶, но без права принятия решений. Кроме того, шотландские рыбаки и рыбопроизводители входят в состав множества трансграничных неправительственных организаций, представляющих собой неформальные политические сети. При этом в рамках сложившейся деволюционной модели управления именно крупные рыболовные ассоциации занимают центральное место в распределении квот (*Fixed Quota Allocation units*)⁴⁰⁷. Всё это показывает в том числе и уровень европеизации рыболовства в Шотландии.

После референдума 2016 г. Шотландская администрация стремилась сохранить интегрированные с ЕС правила и каналы коммуникации с целью расширения собственных полномочий. В 2018 г. парламент Шотландии принял Билль о правовой преемственности с ЕС (*EU Continuity Bill*), призванный избежать возвращения в Лондон полномочий, которые были переданы на региональный уровень в соответствии с Правом ЕС⁴⁰⁸. Несмотря на решение Верховного суда Соединённого Королевства о неправомерности парламента Шотландии принимать отдельные положения этого закона и конечный отзыв Билля в марте 2022 г., было постановлено, что Эдинбург может сохранить нормы права ЕС только в том случае, если они входят в компетенцию региональных правительств и парламентов. Данный проект продемонстрировал устремления Эдинбурга гармонизировать свои правила с общеевропейскими, особенно в областях, где это такая гармонизация будет способствовать повышению степени автономии местных властей.

В отсутствие формализованных отношений с ЕС действия правительства Шотландии направлены на поощрение фактического участия представителей региона в европейских форматах управления рыболовством. Они представляют собой стремление к дифференцированной интеграции с ЕС. Дифференцированная интеграция в общем смысле предполагает наличие формальных и неформальных объединений с участием государств – членов ЕС, в которых участники не всегда имеют одинаковые права и обязанности⁴⁰⁹. Несмотря на разную степень внедрения европейских норм и стандартов, интенсивность коммуникации, в

⁴⁰⁵ The North Western Waters Advisory Council (NWWAC). URL: <https://www.nwwac.org/about-nwwrac.167.html> (дата обращения: 16.11.2023).

⁴⁰⁶ Прежде всего, Комиссии по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК) и Организации по рыболовству в северо-западной части Атлантического океана (НАФО).

⁴⁰⁷ Моисеева Д.Э. «Репатриация» рыболовной политики: случай Великобритании // Современная Европа. 2020. № 4 (97). С. 115.

⁴⁰⁸ UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill. URL: <https://www.parliament.scot/bills-and-laws/bills/uk-withdrawal-from-the-european-union-legal-continuity-scotland-bill>.

⁴⁰⁹ Бабынина Л.О. Соглашение о торговле и сотрудничестве ЕС и Великобритании: между кондициональностью и суверенитетом // Современная Европа. 2021. № 2 (102). С. 5-16.

рамках дифференцированной интеграции государства сохраняют общее направление движения в сторону гармонизации подходов и механизмов управления и регулирования⁴¹⁰. Отсутствие у Шотландской администрации формальных полномочий для взаимодействия с ЕС не позволяет говорить о дифференцированной интеграции в рассматриваемом случае, однако примечательно то обстоятельство, что функциональное взаимодействие в сфере рыболовства становится драйвером устремлений Эдинбурга.

В случае рыболовной политики амбиции Шотландии по участию в европейских форматах управления рыболовством продиктованы двумя причинами. Во-первых, это интересы субнациональных акторов, которые глубоко интегрированы в политические сети: трансграничные ассоциации производителей, консультативные советы, экспертные ассоциации. Во-вторых, к сохранению существующей степени европеизации рыболовства стремятся региональные власти для того, чтобы получить дополнительные полномочия благодаря субнациональной мобилизации (поощрения участия рыболовных ассоциаций в различных европейских форматах сотрудничества) и фактическому участию в межправительственных организациях, несмотря на формальное отсутствие полномочий в сфере внешней политики. Немаловажно и то обстоятельство, что функциональные особенности рыболовной политики делают невозможным изолированное управление этой сферой, вне международно-правовых договорённостей и межгосударственного сотрудничества.

Политическая значимость рыболовства, взаимосвязь с вопросами суверенитета государства, а также потенциал рыболовных сообществ к самоорганизации и отстаиванию своих интересов превратили данную тему в одну из важнейших с точки зрения публичной политики. Британия оказала во многом ключевое влияние на формирование действующего международно-правового режима управления морскими биоресурсами в Северной Атлантике, а также на становление ОРП в том виде, который эта политика имеет по сей день, с принципом относительной стабильности в её основе. Внутривнутриполитические обстоятельства, помноженные на объективные тенденции развития этой отрасли, вывели вопрос обретения Британией собственной, независимой от Брюсселя, рыболовной политики в число важнейших в переговорах о выходе из ЕС.

2.3.3. Итоговое соглашение между ЕС и Британией в части рыболовства

Несмотря на всю публичную представленность рыболовного вопроса, **взаимозависимость рыболовных индустрий и институциональная инерция сделали сценарий «жёсткого развода» невозможным для Лондона.** Во-первых, британские рыбаки, в

⁴¹⁰ van der Zwet A. et al. Brexit and the Common Fisheries Policy. Opportunities for multi-level differentiated (dis)integration? // The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union / eds. Leruth, B., Gänzle, S. & Trondal, J. London: Routledge, 2022. P. 310–324.

особенности рыбопереработчики, и производители аквакультуры продолжили ориентироваться на европейский рынок сбыта. При моделировании различных сценариев брекзита все сегменты отрасли, связанные с переработкой и сбытом, оказывались в невыгодном положении, прежде всего из-за введения пошлин на импорт в ЕС их продукции в качестве ответной меры⁴¹¹. Следует отметить, что в случае введения тарифы повлияли бы на все отрасли, связанные с рыболовством, а квоты в рамках ОРП распространяются на ограниченное число видов рыбы и морепродуктов, добыча которых носит промышленный характер. То есть основной удар от такого решения пришёлся бы на малых рыболовов, находящихся преимущественно в Англии.

Во-вторых, любые «жёсткие» сценарии были связаны с повышенной неопределённостью вследствие того, что Британия была бы вынуждена заново формировать собственную политику в области рыболовства. В ЕС рыболовство является одной из наиболее регулируемых политик, в которой Брюссель имеет право осуществлять контрольно-надзорные функции, а также обладает исключительными полномочиями по сохранению морского биоразнообразия. Подобный «микроменидмент» со стороны Брюсселя был серьёзным раздражителем для рыбаков, критиковавших ЕС за постоянное ужесточение требований, например за введение на общеевропейском уровне с 2015 г. обязательной выгрузки всего улова на сушу (недопущение выброса рыбы в море, *landing obligation*).

Наднациональные власти с момента реформы 2013 г. уделяли особое внимание учёту мнения акторов на различных уровнях управления. Вместе с тем построение модели многоуровневого управления требовало не только механизмов вовлечения субнациональных акторов в процесс выработки решений, но и создания системы принуждения к выполнению решений⁴¹². После выхода из ОРП уже правительство Британии и региональные органы власти были вынуждены взять на себя функцию «управления и наказания».

Таким образом, компромисс с ЕС представлялся наиболее вероятным и желательным сценарием в переговорах по треку рыболовства, однако политическая значимость и символизм проблемы на фоне затянувшихся переговоров потребовали шагов по удовлетворению запросов рыбаков. После формального выхода из ЕС 31 января 2020 г. и в течение переходного периода Британия оставалась частью ОРП, но более не принимала участие в процессе выработки и принятия решений. Так, 17 декабря 2019 г. состоялось последнее заседание Совета по сельскому хозяйству и рыболовству ЕС с участием представителя Соединённого Королевства. Перенос даты выхода из ЕС, переходный период и неопределённость в отношении будущего

⁴¹¹ Carpenter G. Not in the Same Boat: the Economic Impact of Brexit Across UK Fishing Fleets // New Economics Foundation, 2017. URL: <https://neweconomics.org/uploads/files/Not-in-the-Same-Boat-PDF.pdf> (дата обращения: 16.11.2023).

⁴¹² Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // Journal of Common Market Studies. 1996. № 3 (34). P. 352.

регулирования ставило европейских и британских рыбаков в уязвимое положение, учитывая присущую этой сфере цикличность.

Неопределённость привела к негативной консолидации европейских и британских рыбаков и обострению проблемы вылова в водах Британии. В качестве ответа на сложившуюся ситуацию Европейский рыболовный альянс начинает лоббистскую кампанию⁴¹³, а в странах ЕС выходят публикации, подтверждающие права местных рыбаков на вылов в британских водах со времён Средневековья и Нового времени⁴¹⁴. В то же время правительству в Лондоне пришлось доказывать приверженность политике «возвращения контроля» над своими водами. В 2017 г. страна объявила о подготовке Акта о рыболовстве, включающего в себя выход из Лондонской конвенции о рыболовстве 1964 г., тем самым обозначив своё намерение установить полный контроль над территориальными водами вплоть до 12 морских миль⁴¹⁵. Данная декларация имела целью воодушевить рыболовные сообщества, заручиться их поддержкой, а также продемонстрировать переговорную позицию европейской стороне. Аналогичным образом Британия в 1963 г. денонсировала Конвенцию о рыболовстве в Северном море 1882 г. ещё до созыва новой конференции в Лондоне, тем самым показав невозможность возвращения к старому порядку вещей⁴¹⁶. Вступление в силу Акта о рыболовстве 23 ноября 2020 г. предшествовало заключению Соглашения о торговле и сотрудничестве с ЕС (СТС) и знаменовало собой появление самостоятельной британской рыболовной политики⁴¹⁷. Однако Акт о рыболовстве во многом обозначил и преемственность с ОРП: общность целей и механизмов их достижения.

Несмотря на незначительную долю в ВВП страны, рыболовный вопрос стал лакмусовой бумагой в вопросе о том, удастся ли Британии действительно вернуть контроль над своими водами. Анализ изначальных переговорных позиций указывает на серьёзный разрыв в представлениях сторон об исходе переговоров (Таблица 7). Цель британской делегации заключалась в использовании потребности ЕС в сохранении доступа к британским водам для максимизации доли вылова, переходящей рыбакам Королевства⁴¹⁸. При этом Лондон стремился отделить рыболовство от основного трека переговоров и, что самое главное, от общих условий

⁴¹³ European Fisheries Alliance launches its campaign in the European Parliament // EUFA. URL: <https://fisheriesalliance.eu/european-fisheries-alliance-launches-its-campaign-in-the-european-parliament>.

⁴¹⁴ Denmark to contest UK efforts to «take back control» of fisheries // Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/18/denmark-to-contest-uk-efforts-to-take-back-control-of-fisheries>; Flanders will use charter from 1666 to guarantee post-Brexit fishing rights // Politico. URL: <https://www.politico.eu/article/flanders-waives-century-old-charter-to-guarantee-post-brexit-fishing-rights/>

⁴¹⁵ UK to «take back control» of waters after exiting fishing convention // Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2017/jul/02/uk-take-back-control-london-fisheries-convention-michael-gove>.

⁴¹⁶ Whomersley C. Cooperation and Boundaries in the North Sea: the Position of the United Kingdom before and after Brexit // Maritime Cooperation in Semi-Enclosed Seas Asian and European Experiences / eds. Keyuan Z. Brill Nijhoff, 2019. P. 54.

⁴¹⁷ Lennan M., Echebarria Fernández J., Johansson T.M. The Fisheries Act 2020 and Devolution // Fisheries and the Law in Europe / eds. Echebarria Fernández J. et al. London: Routledge, 2022. P. 68–80.

⁴¹⁸ Serdy A. The Fisheries Provisions of the Trade and Cooperation Agreement // Fisheries and the Law in Europe / eds. Echebarria Fernández J. et al. London: Routledge, 2022. P. 32–54.

торговли и доступа на рынок ЕС. Другой целью Лондона было установить кондициональный, а не гарантированный, доступ рыбаков ЕС к британским водам и сделать это с минимальным по времени переходным периодом. Можно констатировать, что миссией британской делегации в переговорах по рыболовству, по сути завершавших переговорный процесс с ЕС, была максимизация доли британского улова и, по возможности, ограничение доступа европейских рыбаков, что позволило бы заявить об успешном «возвращении контроля» и удовлетворить запрос рыбаков Британии.

Таблица 7. Переговоры о доступе к британским водам в контексте брекзита: переговорные позиции и итоговые решения

Переговорный вопрос	Переговорная позиция		Итог
	Британия	ЕС	
Доля вылова ЕС, переходящая британским рыбакам	80% → 60% → 35%	15% → 18% → 25%	25% (15% + 2,5% в год)
Переходный период	3 года	14 лет → 7 лет	5,5 лет (до 2026 г.)
Условия доступа рыбаков ЕС по окончании переходного периода	Лицензии на вылов	Гарантированный доступ	Ежегодные переговоры о распределении с гарантированной долей ЕС (пример Норвегии)
Тарифы на экспорт рыбы в ЕС	Нет	Нет в случае сохранения доступа к водам	Нет в случае сохранения доступа ЕС к брит. водам
Ковенант о праве ЕС ввести тарифы в случае нарушения соглашения	Нет, или только на рыбу и рыбную продукцию	Да, на все виды продукции («молот»)	Да, но только на рыбу и рыбную продукцию

Источник: составлено автором на основе открытых данных.

Переговорная позиция ЕС представляется более взвешенной и учитывающей торгово-экономическую и институциональную взаимозависимость между сторонами. С самого начала европейская делегация поставила целью обеспечить не полный, но преференциальный доступ рыбаков ЕС к ИЭЗ Британии, но при этом – сохранить без изменений сам режим управления ресурсами⁴¹⁹. Инструментом реализации переговорной позиции для ЕС была зависимость рыболовной индустрии Британии от доступа на рынок ЕС и, как следствие, жёсткая привязка преференциального доступа к британским водам к беспопытной торговле с ЕС в целом и рыбной продукцией в частности. Таким образом, Брюссель был заинтересован в сохранении статус-кво при минимизации требований Лондона в части передачи доли вылова европейских рыбаков.

Исход переговоров демонстрирует «победу» институциональной инерции и европеизации над узконациональными интересами. Британия не смогла отделить вопрос о доступе к морским

⁴¹⁹ Sobrino Heredia J. M. Research for PECH Committee – Common Fisheries Policy and BREXIT - Legal framework for governance / Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2017.

пространствам от основного, торгового, трека переговоров⁴²⁰. Несмотря на отчуждение от ЕС в пользу Британии заметной доли вылова в 25% в течение переходного периода, ЕС сохранил и гарантировал преференциальный, пусть и ограниченный, доступ к британской ИЭЗ. Переход четверти рыболовных возможностей позволил Лондону заявить о возвращении суверенитета над своими водами⁴²¹. Принцип относительной стабильности продолжил действовать де-факто, поскольку ЕС удалось зафиксировать свою долю вылова, а также закрепить режим доступа через внедрение ковенанта о пересмотре тарифов на британскую рыбу в случае нарушения соглашения. Британия получила право на собственную политику в области рыболовства, однако для безбарьерного доступа на рынок ЕС рыбаки вынуждены учитывать технические требования и стандарты Союза.

По аналогии с Норвегией Лондон ежегодно проводит переговоры о квотах на вылов рыбы в смежных морских зонах, однако в основе любых решений лежат научные рекомендации Международного совета по исследованию моря (ИКЕС, *ICES*) при соблюдении зарезервированной для ЕС пропорции. Наконец, неизменными остались сам принцип территориального разделения (Британия предлагала перейти на зональное деление вместо разделения по национальным ИЭЗ), цели и принципы рыболовной политики, а также комплекс субнациональных связей. Не говоря о торгово-экономической взаимозависимости сторон.

Тесная взаимосвязь между Британией и ЕС в рыболовной отрасли особенно заметна при переходе на уровень непосредственных операторов. По некоторым данным, конечными владельцами наиболее крупных английских⁴²² компаний, таких как Североатлантическая рыболовная компания (*North Atlantic Fishing Company*) и Британская рыболовная компания (*UK Fisheries*), выступают нидерландские и исландские юридические лица (*Cornelis Vrolijk BV, Parlevliet & Van Der Plas. Samherji*)⁴²³. Аналогичным образом владельцами крупнейших рыболовных судов, занимающихся промышленным выловом рыбы в ЕС, как правило, являются крупные конгломераты, оперирующие в различных странах.

Показательно также и то, что выход Британии из ЕС не привёл к изменению системы распределения квот внутри страны. Передача прав на вылов на протяжении всего периода существования ОРП оставалась и продолжает оставаться прерогативой государств – членов ЕС.

⁴²⁰ UK–EU Trade and Cooperation Agreement Review // The Institute for Government. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/about-us>.

⁴²¹ UK-EU Trade and Cooperation Agreement Summary // Gov.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/agreements-reached-between-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-european-union>.

⁴²² В Британии национальная система распределения квот осложнена наличием в составе Соединённого Королевства субъектов, которые имеют собственные рыболовные администрации, распределяющие квоты.

⁴²³ Poulsen R.W. Fishy business: How Brexit failed to help a dying industry // Follow the Money, 2024. URL: https://www.ftm.eu/articles/how-brexit-failed-to-help-dying-fishing-industry?utm_source=nieuwsbrief&utm_medium=email&utm_campaign=UKFisheriesEU&share=cjHbvnBI12kzVaxbh6qdo8HKq3WW6PDpBTu6JMasnjKhsZjRl%2B%2BdO6S82TluXjU%3D#popup-form (дата обращения: 04.06.2024).

В Британии с 1990-х гг. действует система лицензий на вылов, которая, как и ОРП, основывается на историческом принципе – то есть компании (суда) получают квоты исходя из подтвержденной истории осуществления промысла определённого вида рыбы в определённом районе. Это позволяет компаниям лучше планировать операционную и инвестиционную деятельность. Вместе с тем это является препятствием для входа других игроков. Вопреки желаниям британских рыбаков, выход из ЕС не внёс кардинальных изменений в распределение квот на вылов внутри страны, поскольку полномочия Брюсселя никогда не распространялись на этот сегмент управления рыбными ресурсами. Эта ситуация привела к некоторому разочарованию британских рыбаков в брексите.

Выход Британии из ОРП демонстрирует ограничения, которые накладывает на национальные правительства сложившаяся комплексная многоуровневая среда управления с сильными наднациональными полномочиями. Оказав значительное влияние на формирование ОРП, Лондон не смог, а возможно и не стремился, перейти к режиму полностью автономного прибрежного государства, по аналогии с Исландией, в силу сложившегося многоуровневого режима управления морскими биоресурсами. Стремясь исправить несправедливые с точки зрения британских рыбаков пропорции распределения вылова, Лондон получил максимальные преференции со стороны ЕС, но при этом осталась в европеизированном режиме управления с лидирующей ролью европейских институтов.

С европейской точки зрения, выход Британии из ОРП показал, с одной стороны, способность наднационального регулирования ограничивать спектр возможностей национальных государств даже в такой, связанной с суверенитетом, области, как рыболовство. С другой стороны, брекзит вновь высветил вопрос о жизнеспособности принципа относительной стабильности – лежащего в основе ОРП изначального политического компромисса. Оставляя за скобками весь комплекс причин, повлёкших выход Британии из ЕС, суть требований Лондона к ОРП заключалась в пересмотре зафиксированных в 1973 г. долей вылова в водах Британии. Парадоксальным образом сам принцип относительной стабильности стал следствием вступления страны в ЕС.

Триумф взаимозависимости партнеров был подтвержден 19 мая 2025 года на саммите в Лондоне, посвященном перезагрузке отношений ЕС и Соединенного Королевства. На фоне ряда договоренностей в области торговли, свободы передвижения, оборонной кооперации было достигнуто принципиальное согласие сторон по вопросу продления существующих (установленных Соглашением о торговле и сотрудничестве 2020 года) условий доступа рыбаков ЕС к вылову в британских водах до 2038 года⁴²⁴. Исход переговоров нашел поддержку у

⁴²⁴ UK–EU reset agreement. Institute for Government. 23.05.2025. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/uk-eu-reset> (дата обращения 03.06.2025).

европейских рыбаков, в то время как их британские коллеги надеялись на устранение режима преференциального доступа европейских рыболовов⁴²⁵ к водам страны после 2026 года в пользу ежегодных переговоров. Решение о перезагрузке отношений, достигнутое на саммите, подтверждает триумф взаимозависимости партнеров и ограниченность результатов брекзита в рыболовстве.

Последствия выхода Британии из ЕС для будущего ОРП – двояки. С одной стороны, усложняется внешняя среда регулирования для европейских властей, которые начиная с 2022 г. вынуждены вести ежегодные переговоры с Лондоном в двустороннем и трёхстороннем формате с участием Норвегии. Кроме того, брекзит уменьшил переговорную силу ЕС в международных организациях и РОУР, затруднил транслирование норм и правил (нормативная сила) ЕС на соседние страны в силу уменьшения коллективного веса Союза.

Вместе с тем выход Британии открывает возможности для повышения управляемости ОРП вследствие исчезновения из прямой зоны действия этой политики наиболее спекулятивной, политической её части – британской. В силу размеров и соседства со всеми другими государствами-членами на севере Европы, ИЭЗ Соединённого Королевства исторически была «яблоком раздора» для прибрежных государств Европы. Желание установить «правила игры» в этом морском бассейне одновременно со вступлением Британии в ЕС в своё время катализировало появление ОРП. Несмотря на сокращение совокупных запасов морских биоресурсов ЕС, выход Британии, по всей видимости, уменьшит количество противоречий относительно ОРП внутри ЕС и позволит направить усилия наднациональных институтов на внешнее измерение ОРП – обеспечение интересов государств – членов Союза на международном уровне.

⁴²⁵ Коломин В.О. Фактор общей рыболовной политики в свете брекзита // Современная Европа. 2023. № 4. С. 207–219.

3. Трансформация наднационального регулирования в ОРП в постлиссабонский период

3.1. Тенденции развития наднационального регулирования ОРП

Как было показано в предыдущих главах, общая рыболовная политика ЕС (ОРП) не существует изолированно на наднациональном уровне, а является итогом взаимодействия институтов ЕС с национальными правительствами (национальный уровень), международными организациями и институтами (международный уровень), а также субнациональными акторами и стейкхолдерами. При этом акцент в работе сделан именно на наднациональном уровне, представленном институтами ЕС, что обусловлено, во-первых, самой темой исследования, а во-вторых, изначальной направленностью выбранной теоретической рамки. Теория МУ ориентирована на наднациональные институты и расширение наднационального компонента регулирования. Вследствие этого работа подробно останавливается на наднациональном уровне регулирования, а также на субнациональном и международном. В то же время национальный уровень управления политикой, представленный совокупностью национальных рыболовных политик, не рассматривается отдельно, но присущ каждому из уровней и представлен в каждом из рассматриваемых параграфов.

Общая рыболовная политика ЕС на современном этапе – итог реформы 2013 г., связанной с принятием регламента № 1380/2013. В соответствии с официальной позицией ЕС, на текущий момент ОРП прошла через три реформы: 1992, 2002 и 2013 годов⁴²⁶. Последняя, постлиссабонская, стала результатом как институциональных изменений в ЕС, так и инерции регулирования предыдущих периодов. В представленном разделе работы будет проведён анализ ОРП на современном этапе развития с акцентом на наднациональное регулирование рыболовства в ЕС. Для этого необходимо **определить тенденции развития наднационального компонента ОРП в рассматриваемый период: движущие силы изменений, распределение формальных полномочий, инструментарий регулирования.**

В соответствии с концепцией МУ, как было показано в первом разделе исследования, под властью/влиянием наднациональных институтов понимается, прежде всего, способность ЕС агрегировать общеевропейскую позицию: находить компромисс, выступать арбитром между участниками процесса формирования и принятия решений. Такая трактовка отражает релятивизм власти/силы ЕС, т.е. зависимость фактического влияния институтов ЕС от конкретной сферы или

⁴²⁶ Common Fisheries Policy: a timeline of key developments. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729306/EPRS_ATA\(2022\)729306_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729306/EPRS_ATA(2022)729306_EN.pdf) (дата обращения: 05.08.2023).

URL:
(дата

рассматриваемого вопроса. В то же время такое понимание силы позволяет проследить влияние наднациональных институтов в ситуации, когда государства-члены по-прежнему остаются основным источником власти для институтов, поскольку передают свои полномочия на определённых в основополагающих договорах условиях.

Ключевым фактором силы наднациональных институтов становится способность к успешному проведению множества переговоров в качестве арбитра, агрегирующего и отстаивающего интересы ЕС в целом. Это переносит фокус внимания на инструменты и «рутинные» практики регулирования⁴²⁷. Как отмечает исследователь европейской интеграции Евгения да Консейсао-Хельдт, несмотря на важность трансфера полномочий, определяющим фактором интеграции является появление новых инструментов политики, контроль за которыми передаётся на наднациональный уровень⁴²⁸. Благодаря длинному горизонту планирования, привлекаемой экспертизе и институциональной «мудрости»⁴²⁹ наднациональные институты занимают центральное место в процессе принятия решений, часто в отсутствие формальных компетенций. То есть вовлечение ЕС в регулирование тех или иных сфер деятельности становится необходимым условием эффективности и результативности политики, а выполнение поставленных государствами-членами целей становится невозможным без выделения наднациональным институтам ресурсов (инструментов) для их осуществления.

3.1.1. Функциональная логика развития ОРП

В качестве **первого фактора** реформы ОРП в постлиссабонский период следует обозначить институциональную динамику, под которой понимается **тенденция к большему вовлечению наднациональных институтов** в управление рыболовством с целью качественного повышения результативности политики.

В XXI век ОРП вступало в качестве одной из самых неуспешных политик ЕС вследствие структурного кризиса отрасли на фоне резкого сокращения рыбных ресурсов в европейских морях. В 2008 г. порядка 73% популяций в Северном море и Северо-восточной Атлантике продолжали вылавливаться чрезмерно и выше рекомендованных наукой уровней⁴³⁰. Ухудшение ситуации фиксировала и Еврокомиссия в «зелёной» книге по реформе ОРП 2009 г., указывая на то, что 88% рыбных ресурсов вылавливаются выше устойчивых значений (*maximum sustainable*

⁴²⁷ Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance or government? // Policy and Politics. 2001. № 2 (29). P. 200.

⁴²⁸ Conceição-Heldt E. Da. Taking Actors' Preferences and the Institutional Setting Seriously: the EU Common Fisheries Policy // Journal of Public Policy. 2006. Т. 26. № 3. P. 279–299.

⁴²⁹ По выражению отца-основателя европейской интеграции Жана Монне, жизнь институтов длиннее, чем жизнь людей; поэтому институты... могут накапливать и передавать мудрость сменяющихся поколений, подчиняя людей определённым правилам и тем самым меняя их природу.

⁴³⁰ Clayton A. EU Fisheries Management Still Not in Line With Scientific Advice Despite 2020 Deadline // The Pew Charitable Trusts, 2020. URL: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2020/09/02/eu-fisheries-management-still-not-in-line-with-scientific-advice-despite-2020-deadline> (дата обращения: 05.08.2024).

yield, MSY), а ОРП в целом не сумела справиться с основными проблемами⁴³¹. Европейской комиссией были выделены 5 структурных пробелов ОРП, на преодоление которых был нацелен новый этап реформирования:

1. Избыточные мощности рыболовного флота ЕС.
2. Размытое целеполагание и противоречивость задач ОРП.
3. Доминирование компромиссных решений, не учитывающих долгосрочные цели.
4. Недостаточная вовлечённость представителей отрасли в процесс выработки и осуществления решений.
5. Недостаточный контроль и надзор над реализацией политики.

Подобная конфигурация проблем ОРП отражала готовность наднациональных институтов к большему участию в управлении рыболовством. Сама открытость и откровенность «зелёной» книги 2009 г. вела к повышению амбиций участников политики в отношении нового раунда реформы. Разрешение проблемы избыточных мощностей требовало координации и содействия со стороны ЕС в сокращении рыболовного флота. Задачи, связанные с переориентацией ОРП на долгосрочные цели, т.е. смещение приоритета в пользу сохранения биоразнообразия как источника экономической и социальной устойчивости рыболовства, также способствовали увеличению влияния наднациональных институтов, учитывая исключительные полномочия ЕС в данной сфере. Наконец, акцент на контроле и надзоре, что Еврокомиссия называет «культурой комплаенса», ведёт к созданию системы мониторинга и контроля за исполнением решений на наднациональном уровне. Таким образом, целеполагание реформы 2013 г. создавало предпосылки для увеличения степени регулирования рыболовства со стороны ЕС.

Становление и эволюция ОРП в предшествующие периоды во многом закладывали институциональную «колею» для современной реформы. Развитие наднационального регулирования европейского рыболовства было плодом многочисленных компромиссов, триггером которых выступали, как правило, внешние факторы. Первые два регламента 1970 г.⁴³², заложившие основу структурной политики в области рыболовства, были направлены на предотвращение рыболовных конфликтов («рыбных войн») между государствами-членами в процессе становления международного морского права, а также финансовую поддержку рыбаков (Таблица 8).

Изменения в ОРП и регулирующих эту политику базовых регламентах коррелировали с волнами расширения Союза на государства со значительными морскими пространствами в

⁴³¹ Green Paper on the Reform of the Common Fisheries Policy. European Commission. 2009.

⁴³² Regulation (EEC) No 2141/70 of the Council of 20 October 1970 laying down a common structural policy for the fishing industry. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31970R2141>; Regulation (EEC) No 2142/70 of the Council of 20 October 1970 on the common organization of the market in fishery products. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31970R2142>.

национальной юрисдикции. Ожидаемое вступление в ЕС Британии, Ирландии и Дании в 1972 г. привело к появлению принципа равного доступа государств-членов к национальным морским зонам в Регламенте 2141/70⁴³³, с которого началась ОРП как таковая. Показательно, что регламент был принят в преддверии подачи новыми странами заявок на вступление, что автоматически сделало его частью *acquis communautaire*, обязательной к принятию новыми государствами⁴³⁴. Расширение территориальных вод Союза до 200 морских миль привело к появлению нового базового регламента ОРП.

Ещё одним компонентом политического статус-кво стало изъятие из принципа равного доступа государств-членов к морским зонам друг друга. Принцип равного доступа был заложен базовым регламентом 1970 г. в период, когда концепция исключительной экономической зоны ещё не получила развития, что ограничивало юрисдикцию государств на море 12 морскими милями. Изъятие из принципа равного доступа было продиктовано позицией Британии на переговорах о вступлении в ЕС, которые были успешно завершены в 1973 г. В том же году была внесена поправка в базовый регламент, установившая сроком на 10 лет право государств-членов по своему усмотрению устанавливать режим доступа в водах до 12 морских миль. Катализатором решения выступила явно обозначившаяся тенденция к расширению зоны национальной юрисдикции на море. Уже в 1977 г. государства – члены Союза синхронно провозгласили расширение своих морских зон до 200 морских миль (ИЭЗ). С тех пор каждые 10 лет ЕС продлевает действие данного изъятия, оставляя за государствами-членами право управления доступом к вылову в зоне до 12 морских миль как часть политического компромисса. Последняя пролонгация изъятия состоялась в конце 2022 г.⁴³⁵ без каких-либо возражений со стороны членов ЕС.

Регламент №170/83 от 1983 г.⁴³⁶ стал первым всесторонним и коммунитарным регулирующим документом, который, по сути, сформировал политику, зафиксировав принцип относительной стабильности и квотирование вылова на его основе⁴³⁷, а также первые механизмы по сохранению биоресурсов моря. Однако и на этом этапе влияние политической составляющей на развитие ОРП по-прежнему заметно. Вступление в ЕС Испании в 1986 г. привело к появлению изъятий в ОРП. Из-за страха перед обширным рыболовным флотом страны испанские рыбаки

⁴³³ Regulation (EEC) No 2141/70 of the Council of 20 October 1970 laying down a common structural policy for the fishing industry.

⁴³⁴ Bossche K. EU Enlargements and Fisheries: a Legal Analysis Steps Towards the Re-Nationalisation of EU Maritime Waters // Jurisprudencija. 2005. № 72 (64). P. 128.

⁴³⁵ Extension of EU rules on access to coastal waters // European Parliament Plenary Session – November II 2022. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738211/EPRS_ATA\(2022\)738211_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738211/EPRS_ATA(2022)738211_EN.pdf).

⁴³⁶ Council Regulation (EEC) No 170/83 of 25 January 1983 establishing a Community system for the conservation and management of fishery resources.

⁴³⁷ The common fisheries policy: origins and development. European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/114/the-common-fisheries-policy-origins-and-development> (дата обращения: 16.11.2024).

лишь в 1996 г. получили доступ к территориальным водам Франции, а французы – к водам Испании⁴³⁸. О политических противоречиях в реализации ОРП говорит и то обстоятельство, что рыболовный вопрос стал одним из факторов отказа Норвегии от вступления в ЕС⁴³⁹. Известны попытки Британии ограничить доступ к своим водам для французских рыбаков сразу после вступления ЕС – конфликт был частично урегулирован решением Суда ЕС в 1980 году⁴⁴⁰. Несмотря на эволюцию ОРП от режима управления морскими пространствами к полноценной наднационально регулируемой политике, систему МУ в ОРП в тот период отличала достаточно низкая степень горизонтальной и вертикальной связанности, наличие изъятий и механизмов гибкости.

Ключевую роль в развитии ОРП на этом этапе сыграл **Суд ЕС, который в ряде резонансных кейсов «отстоял» полномочия наднациональных властей**. Примечательно, что ответчиками перед Судом ЕС выступали преимущественно Великобритания и Ирландия. Решением по делу 804/79 (Европейская комиссия против Соединённого Королевства) Суд ЕС в 1981 г. не только подтвердил исключительные полномочия наднациональных институтов в сохранении морских биоресурсов⁴⁴¹, но и указал на невозможность принятия односторонних действий Британией (и любым другим государством-членом), кроме как по согласованию с Европейской комиссией⁴⁴². Именно на основе компетенции по защите биоразнообразия в дальнейшем продолжилось усиление позиций наднациональных институтов в ОРП.

Особенно важной для развития наднационального компонента ОРП стала серия дел *Factortame*⁴⁴³, которые подтвердили верховенство европейского права перед национальным в сфере рыболовства. В 1988 г. в Британии был принят Акт о торговом судоходстве, постановивший, что для получения рыболовным судном британской регистрации доля членов экипажа, имеющих британское подданство, должна составлять не менее 75%⁴⁴⁴. Целью данного шага было ограничить деятельность рыбаков из других государств-членов, прежде всего из Испании, которые свободно регистрировались под британским флагом для добычи рыбы и вывозили улов в испанские порты, пользуясь при этом британской квотой на вылов. По решению Суда ЕС на иски нескольких юридических лиц, обратившихся в Суд в соответствии с принципом

⁴³⁸ Bossche K. EU Enlargements and Fisheries: a Legal Analysis Steps Towards the Re-Nationalisation of EU Maritime Waters // *Jurisprudencia*. 2005. № 72 (64). P. 130.

⁴³⁹ How does Norway's relationship with the EU work? BBC. 21.01.2016. URL: <https://www.bbc.com/news/business-35354288> (дата обращения: 21.01.2022).

⁴⁴⁰ Hegland T. J. The Common Fisheries Policy – caught between fish and fishermen? Master's Thesis, Aalborg University, 2015. 117 p.

⁴⁴¹ Наряду с хрестоматийными делами *Kramer* и 61/77 (Еврокомиссия против Ирландии).

⁴⁴² Berg A. Implementing and Enforcing European Fisheries Law: Kluwer Law International, 1999. 352 p.

⁴⁴³ Judgment of the Court of 19 June 1990. Case C-213/89; Judgment of the Court of 25 July 1991. Case C-221/89; Judgment of the Court of 4 October 1991. Case C-246/89; Judgment of the Court of 5 March 1996. Joined cases C-46/93 and C-48/93.

⁴⁴⁴ Sobrino Heredia J. M. Research for PECH Committee – Common Fisheries Policy and BREXIT – Legal framework for governance. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2017.

прямого действия права ЕС с 1990 по 1996 г., указанный акт был признан противоречащим праву на свободу предпринимательской деятельности (*freedom of establishment*), гарантированному ст. 49 ДФЕС⁴⁴⁵. Таким образом, Суд ЕС способствовал повышению дисциплины среди государств-членов в следовании установленным на наднациональном уровне нормам в области рыболовства.

Обозначенная выше тенденция к **расширению инструментария наднациональных институтов** в ОРП с целью качественного повышения эффективности и результативности политики является первым и, пожалуй, главным фактором динамизма наднационального регулирования в ОРП. В изначальной версии ОРП имела четыре опоры: структурная политика и общая организация рынка, введенные в 1970 г. для поддержки отрасли; внешнее измерение, направленное на заключение соглашений с третьими странами; и, наконец, сохранение биоресурсов и управление рыболовством, полноценно появившиеся лишь в 1983 г. вместе с соответствующим регламентом⁴⁴⁶. Такое целеполагание уже содержало в себе противоречия.

Структурная политика, нацеленная по аналогии с общей сельскохозяйственной политикой (ОСХП) на финансовую поддержку рыболовной индустрии, вела к увеличению вылова. При этом задача по сохранению биоресурсов требовала сокращения вылова – то есть прямо противоположных действий. Индустриализация отрасли и чрезмерная эксплуатация рыбных ресурсов привели к радикальному сокращению рыбных популяций во второй половине XX в., что вылилось в серию «рыбных войн», в т.ч. с участием государств – членов ЕС («Тресковые войны», «Война за тюрбо» 1994–1996 гг.). К 1990-м гг. вылов рыбы в водах ЕС достигает пиковых значений и впоследствии начинает сокращаться. В Британии максимальный улов зафиксирован в 1992 г., и значения тех лет не достигнуты до сих пор⁴⁴⁷. Даже к моменту начала реформы 2013 г. одним из узлов противоречий между государствами-членами оставалось сохранение выделяемых из бюджета ЕС субсидий для модернизации флота⁴⁴⁸. Наличие конфликтующих между собой целей очевидным образом вело к умеренным амбициям в отношении результатов ОРП и стремлению к поддержанию статус-кво – выработке компромиссных решений по наиболее острым вопросам.

Если на первом этапе создания ОРП основные споры имели место в отношении юрисдикций на море, что являлось следствием формирования морского права, то с 1980-х гг. и вплоть до рассматриваемой реформы 2013 г. фокус внимания переносится на споры о механизмах управления выловом. Данная типология конфликтов в сфере рыболовства была

⁴⁴⁵ Энтин К.В. Право Европейского союза и практика Суда Европейского союза. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 20, 152.

⁴⁴⁶ Conceição-Heldt E. Da. Taking Actors' Preferences and the Institutional Setting Seriously: the EU Common Fisheries Policy // Journal of Public Policy. 2006. Т. 26. № 3. Р. 279–299.

⁴⁴⁷ Echebarria Fernández J. et al. Fisheries and the Law in Europe. London: Routledge, 2022. 168 p.

⁴⁴⁸ Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика // Европейский союз: факты и комментарии. 2011. № 63–64. С. 33–36.

выработана Э. Чарльзом⁴⁴⁹ с целью показать основные дилеммы рыболовной политики (Таблица 4). Её применение также позволяет лучше понять эволюцию проблематики ОРП, поскольку появление новых задач (функций) ведёт к введению новых форм и механизмов наднационального регулирования.

Регламент 1983 года иллюстрирует переход ОРП к задаче построения эффективной системы управления выловом на основе единого стратегического видения. Данный регламент, по сути, сформировал ОРП, поскольку привёл к введению системы квотирования. Появление ежегодно устанавливаемых квот на вылов подразумевало дальнейшее расширение наднационального инструментария по управлению и контролю вылова в водах ЕС⁴⁵⁰. Решение об установлении квот принималось на основе принципа относительной стабильности (фиксированные доли вылова государств) при принятии во внимание необходимости поддерживать социальную устойчивость рыболовных сообществ в государствах-членах (отголосок «Гаагских преференций»).

С институциональной точки зрения консолидация ОРП в полной мере завершается уже в 1990-х гг. с установлением режима доступа к морским пространствам ЕС и образованием ИЭЗ Союза. Реализация принципа равного доступа государств-членов к ИЭЗ ЕС, а также деградация морских биоресурсов определили дальнейшую эволюцию ОРП в сторону наделяния наднациональных институтов большими полномочиями и инструментами политики через компетенцию по сохранению биоразнообразия⁴⁵¹. Консолидация ОРП приводит к сокращению и, наконец, к отказу от изъятий из режимов равного доступа и относительной стабильности, которые, хоть и носили временный характер, сохранялись для ряда новых государств-членов вплоть до реформы 2002 г. Принятие Маастрихтского договора и увеличение полномочий наднациональных институтов позволили принять регламент 1992 г., а затем – регламент 2002 г., которые подчинили ОРП логике устойчивого развития и позволили внедрить ряд новых инструментов политики.

⁴⁴⁹ Charles A. T. Fishery conflicts // *Mar Policy*. 1992. Т. 16. № 5. P. 379–393.

⁴⁵⁰ Conceição-Heldt E. Da. Taking Actors' Preferences and the Institutional Setting Seriously: the EU Common Fisheries Policy // *Journal of Public Policy*. 2006. Т. 26. № 3. P. 279–299.

⁴⁵¹ Например, дело Суда ЕС 61/77 от 1978 г. или кейс 804/79 от 1981 г.

Таблица 8. Эволюция ОРП ЕС в разрезе основных регулирующих регламентов.

Этап	Цель и задачи	Инструменты и принципы	Акцент реформы
Регламенты № 2141/70 и 2142/70 от 1970 г.	• Повышение производительности. • Стабилизация рынка. • Обеспечение здоровой едой. • Обеспечение приемлемых цен.	Принцип равного доступа государств-членов к морским зонам национальной юрисдикции.	• Формирование общей организации рынка и структурной политики в области рыболовства (по аналогии с ОСП) • Устранение потенциальных конфликтов между государствами.
Регламент № 170/83 от 1983 г.	Определены четыре направления деятельности: • Сохранение рыбных популяций. • Контроль судов и сооружений для вылова. • Механизмы регулирования рынка морской продукции. • Международные соглашения.	Определение общего допустимого вылова и установление квот на вылов в соответствии с принципом относительной стабильности.	Внедрение механизмов сохранения рыбных ресурсов при учете потребностей индустрии и принципа относительного равенства.
Регламент № 3760/92 от 1992 г.	«Рациональное и ответственное использование». • Снижение вылова до устойчивых уровней. • Снижение мощностей флота до возможностей окр. среды. • Контролируемое сокращение занятости в зависимых от индустрии районах.	• Принятие обязательств по сокращению мощности флота. • Ограниченное введение лицензий на вылов. • Отказ от изъятий из режимов общего доступа и относительной стабильности до 2002 г.	• Акцент на рациональном природопользовании. Учет социальной роли ОРП. • Консолидация политики, ужесточение контроля над соблюдением требований.
Регламент № 2371/2002 от 2002 г.	Долгосрочная стабильность рыболовства в ЕС.	• Установление максимального устойчивого вылова по научным рекомендациям. • Многолетние планы восстановления. • Агентство по контролю за рыболовством, региональные консультативные советы.	• Устойчивый вылов в долгосрочной перспективе • Вовлечение стейкхолдеров
Регламент № 1380/2013 от 2013 г.	От регулирования рыболовства к управлению рыболовством.	• Запрет на выброс рыбы в море. • Соглашения о партнерстве в области устойчивого рыболовства. • Регулирование аквакультуры. • Децентрализация и регионализация.	• Устойчивость как основа политики. • Борьба с нелегальными практиками. • Новая институциональная конфигурация

Источник: составлено автором.

3.1.2. Устойчивое развитие как источник расширения наднационального регулирования

Регламенты 1992 и 2002 гг. фактически переносили акцент ОРП на устойчивое развитие индустрии в привязке к экологическому фактору и с этой целью вводили новые инструменты политик. **Первая реформа ОРП**, связанная с принятием регламента № 3760/92⁴⁵², была направлена на уточнение целеполагания – основной целью ОРП стало построение системы «рационального и ответственного природопользования» посредством сокращения мощностей рыболовного флота и последовательного сокращения квот на вылов до устойчивых уровней. Фактически эта деятельность вылилась в принятие государствами-членами первых обязательств по сокращению флота и в постепенный, до 2002 г., отказ от изъятий из режимов общего доступа и принципа относительной стабильности (например, от «Ирландского квадрата»⁴⁵³). Сама система претерпела незначительные изменения. А выдвинутые идеи о создании научно-технического экспертного комитета по рыболовству, выработке многолетних планов сокращения вылова для каждого промышленно эксплуатируемого вида не были реализованы вплоть до следующей реформы⁴⁵⁴. Регулирование ОРП имело место только в атлантических водах при фактическом игнорировании бассейна Средиземного моря. Степень горизонтальной связанности оставалась достаточно низкой, а в вертикальной плоскости наднациональные власти продолжали взаимодействовать преимущественно с национальными правительствами.

Тем не менее в 1990-х гг. принимается ряд решений, способствующих более активной роли ЕС в ОРП. С 1983 г. утверждается практика принятия решений квалифицированным большинством в Совете ЕС при установлении ежегодных квот на вылов⁴⁵⁵. Значимым стало создание в 1999 г. первого структурного фонда ЕС в сфере рыболовной политики (т.е. вне рамок ОСХП) – Финансового инструмента для управления рыбным хозяйством (*FIFG*) в размере 4,1 млрд евро, направляемых на содействие адаптации рыболовной индустрии ЕС к сокращению флота и квот на вылов⁴⁵⁶. Как показал анализ финансовой поддержки ЕС с 1994 по 1999 г., 67% выделяемых целевым образом средств в действительности способствовали увеличению

⁴⁵² Council Regulation (EEC) No 3760/92 of 20 December 1992 establishing a Community system for fisheries and aquaculture.

⁴⁵³ Ирландский квадрат (*Irish box*) – морская территория до 50 морских миль от острова Ирландия, в которой применялись количественные ограничения в отношении судов и вылова. Мера имела целью ограничить промысел в зоне для испанских и португальских рыбаков после вступления стран в ЕС (только 40 судов из этих стран были допущены к вылову) и действовала до 1996 г. В 2003 г. порядка трети квадрата попало в особо охраняемую зону, в которой действует запрет на промышленный вылов рыбы.

⁴⁵⁴ Penas Lado E. *The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability*. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

⁴⁵⁵ Conceição-Heldt E. Da. Taking Actors' Preferences and the Institutional Setting Seriously: the EU Common Fisheries Policy // *Journal of Public Policy*. 2006. Т. 26. № 3. Р. 279–299.

⁴⁵⁶ Council Regulation (EC) No 2792/1999 of 17 December 1999 laying down the detailed rules and arrangements regarding Community structural assistance in the fisheries sector.

рыболовных мощностей⁴⁵⁷. Несмотря на появление новых инструментов политики, результаты ОРП оставались неудовлетворительными.

Постепенная консолидация ОРП вокруг устойчивого развития продолжилась **второй реформой 2002 года**, оформленной регламентом № 2371⁴⁵⁸. Документ впервые констатировал устойчивое развитие, понимаемое как гармоничное развитие индустрии с учётом экологических, социальных и экономических факторов, в качестве идеологической основы ОРП. То есть ОРП была призвана найти баланс трёх основных парадигм в рыболовстве – сохранение биоразнообразия, социальное благополучие и экономическое благосостояние (Рисунок 10). Реформа ОРП проходила под влиянием глобальных тенденций, а сам процесс реформирования обсуждался в том числе на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 году⁴⁵⁹. На этом же саммите в мейнстрим международного управления рыболовством вошла идея о максимальном устойчивом вылове (*maximum sustainable yield, MSY*, МУВ), реализованный уже в реформе ОРП 2013 г. Вне зависимости от практических результатов обогащение ОРП концепцией устойчивого развития, а также последующее внедрение концепта максимального устойчивого вылова как долгосрочной цели политики позволили существенно уточнить, а затем консолидировать разнонаправленное и противоречивое целеполагание, придать последнему долгосрочное видение, по крайней мере на концептуальном уровне.

Обращает на себя внимание незримое присутствие внешнего контекста в каждом из основных решений в области общей рыболовной политики ЕС: начиная от становления международного морского права, до «Зелёного курса» и декарбонизации на современном этапе, которые приводят к изменению концептуальной рамки ОРП и позволяют обогатить политику новыми инструментами регулирования.

Оформление идеологии ОРП в виде концепции устойчивого развития ускорило внедрение инструментов регулирования под эгидой наднациональных институтов. Сама **реализация политики в области сохранения биоресурсов и управления выловом стала невозможной без более жёстких мер в отношении квотирования, сокращения рыболовного флота и контроля** за исполнением решений европейских органов власти. А самое главное – системы выработки научных рекомендаций для обоснования и аргументации Еврокомиссией своих предложений по повышению устойчивости вылова в европейских водах.

Во-первых, **реформа 2002 года** была отмечена систематическим внедрением идеологии устойчивого развития и элементов долгосрочного планирования. В 2002 г. принимаются первые

⁴⁵⁷ Skerritt D. J. et al. A 20-year retrospective on the provision of fisheries subsidies in the European Union // ICES Journal of Marine Science. 2020. № 7–8 (77). p. 2744.

⁴⁵⁸ Council Regulation (EC) No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy.

⁴⁵⁹ Self E. Who Speaks for the Fish? The Tragedy of Europe's Common Fisheries Policy // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2015. № 2 (48). P. 585.

многолетние планы по максимальному устойчивому вылову (МУВ) рыбных популяций – во многом под влиянием международной повестки устойчивого развития⁴⁶⁰. Регламент наделял Европейскую комиссию возможностью принятия планов восстановления популяций (ст. 5 регламента) и планов управления популяциями (ст. 6). Первый многолетний план был принят в отношении атлантической трески под воздействием развернувшегося кризиса⁴⁶¹, вызванного чрезмерным выловом. Объективная необходимость в срочном сокращении на 80% квот на вылов трески сподвигла государства на скорое внедрение этого нового инструмента политики.

Во-вторых, возникает запрос на повышение качества экспертизы ЕС в области рыболовства, без чего была бы невозможной реализация концепции устойчивого развития. В «зелёной» книге 2001 г. по реформе ОРП Еврокомиссия констатировала недостаточную информированность о реальном состоянии европейских морей и их морских биоресурсов⁴⁶². Произошла формализация роли Научно-технического и экономического комитета по рыболовству (*STECF*) как источника информации о состоянии морских биоресурсов. Комитет оставался экспертным органом при Европейской комиссии, выступающей заказчиком экспертизы. При принятии решений также учитывается позиция Международного совета по исследованию моря (ИКЕС, *ICES*), однако она не является обязательной к принятию и может противоречить выводам Комитета⁴⁶³. Тем не менее запрос на получение актуальных научных знаний для аргументации решений наднациональных институтов стал ещё более заметным.

В-третьих, появился первый элемент вовлечения индустрии в процесс выработки решений – региональные консультативные советы (*regional advisory councils, RACs*)⁴⁶⁴. Советы были призваны стать каналом донесения информации от субнациональных акторов, прежде всего рыболовов, до принимающих решения лиц. Были организованы семь региональных консультативных советов (5 районных и 2 по виду рыболовства), в каждом из которых представительство индустрии должно было составлять не менее $\frac{2}{3}$ от общего числа членов⁴⁶⁵. Как будет показано ниже, данный шаг представляет собой первую попытку вовлечения субнациональных акторов в управление рыболовством в ЕС и построения системы многоуровневого управления в ОРП («субнациональная мобилизация»).

⁴⁶⁰ Руденкова Д.Э. «Рыбные войны» с участием Европейского союза // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 6. С. 71–81.

⁴⁶¹ EU debates drastic fishing cuts // CNN. URL: <https://edition.cnn.com/2002/WORLD/europe/12/16/eu.cod/> (дата обращения 10.10.2023).

⁴⁶² Wakefield J. Reforming the Common Fisheries Policy. Edward Elgar Publishing, 2016. 336 p.

⁴⁶³ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability: Wiley-Blackwell, 2016. 392 c.

⁴⁶⁴ После реформы 2013 г. данные советы лишились слова «региональные» в названии, несмотря на то что географическая представленность и тенденция к регионализации (децентрализации) на современном этапе только усилились.

⁴⁶⁵ Council Decision 2004/585/EC of 19 July 2004 establishing Regional Advisory Councils under the Common Fisheries Policy.

В-четвёртых, реформа 2002 г. включала в себя меры по борьбе с чрезмерными мощностями по вылову, которые соответствовали международным тенденциям и повестке Всемирной торговой организации (ВТО) в рамках так наз. Дохийского раунда. Выступая в роли лидера либерализации мировой торговли и отмены различных механизмов субсидирования, ЕС сам продолжал субсидирование рыболовной отрасли. Подобная непоследовательность позиции ЕС влияла на переговорные позиции Союза по более широкому кругу вопросов и, как итог, стала одним из факторов отхода ЕС от прямого субсидирования рыболовной индустрии. В 2004 г., после окончания двухлетнего переходного периода, были полностью отменены субсидии на строительство новых рыболовных судов. Целью меры было довести мощности флота до уровней, соответствующих возможностям по вылову. Субсидии на модернизацию флота были ограничены. Принятие курса на сокращение рыболовного флота обозначило тенденцию к отказу от прямых субсидий, несмотря на позицию коалиции стран, выступавших за сохранение или адаптацию программ поддержки строительства флота (Эстония, Франция, Греция, Италия, Польша, Португалия, Испания)⁴⁶⁶. Основные политические «баталии» вокруг финансирования ОРП были перенесены на следующий финансовый период, связанный с формированием в 2007 г. Европейского фонда рыболовства⁴⁶⁷.

В-пятых, реформа 2002 г. обозначила первые шаги по ужесточению контроля над реализацией ОРП. С целью продвижения «культуры комплаенса» в 2005 г. в городе Виго (Испания) было создано Европейское агентство по контролю за рыболовством, осуществляющее координацию деятельности государств-членов в этой области⁴⁶⁸. Агентство было призвано стать проводником гармонизации контрольно-надзорных механизмов в области рыболовства. В функции созданного органа входило лишь содействие национальным органам власти, координация усилий и походов. Создание агентства следует, скорее, отнести к усилиям ЕС в области «мягкой интеграции» с целью получения обратной связи о действительном положении дел в отрасли, а также – повышения экспертизы Еврокомиссии для отстаивания своей позиции.

Таким образом, вторая реформа заложила идеологию и институциональный каркас для современной ОРП. В 2006 г. в область регулирования ОРП наконец-то попали воды Средиземного моря, в отношении которых был выпущен отдельный регламент⁴⁶⁹. Некоторые

⁴⁶⁶ Coffey C. Fisheries Subsidies – Will the EU turn its back on the 2002 Reforms? // WWF, 2006. URL: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/eu_fisheries_subsidies_2006.pdf (дата обращения: 16.11.2024).

⁴⁶⁷ С 2013 г. трансформирован в Европейский фонд морской и рыбный фонд (*EMFF*) в рамках нового бюджетного цикла, а в 2021 г. – в Европейский морской, рыболовный и аквакультурный фонд (*EMFAF*) с бюджетом в 6,1 млрд евро до 2027 г.

⁴⁶⁸ Council Regulation (EC) № 768/2005 establishing a Community Fisheries Control Agency and amending Regulation (EEC) No 2847/93 establishing a control system applicable to the common fisheries policy.

⁴⁶⁹ Council Regulation (EC) No 1967/2006 of 21 December 2006 concerning management measures for the sustainable exploitation of fishery resources in the Mediterranean Sea, amending Regulation (EEC) No 2847/93 and repealing Regulation (EC) No 1626/94

специалисты склонны рассматривать реформу 2002 г. и 2013 г. как единое целое⁴⁷⁰, поскольку институциональная колея, заложенная в обозначенный период, во многом формировала повестку постлиссабонской реформы, находящуюся в фокусе исследования. Принимая базовый регламент 2002 г., Европейская комиссия предусмотрела проведение ревизии результатов ОРП к 2012 г. В 2006 г. был опубликован отчёт Европейской счётной палаты, констатирующий неэффективность ОРП⁴⁷¹, а в 2009 г. вышла «Зелёная книга» по реформе ОРП⁴⁷².

Подобный реформизм указывает также на то обстоятельство, что результативность ОРП перешла в разряд вопросов, оказывающих влияние на репутацию ЕС как эффективного наднационального актора, способствующего экономическому процветанию и благосостоянию государств-членов, а также рыболовной индустрии и рыболовных сообществ.

Институциональными драйверами реформирования ОРП – от регламента 1992 г. и 2002 г. до современного регламента 2013 г. – выступали:

1. Необходимость постоянного вмешательства европейских институтов в ОРП из-за её противоречивости и неэффективности – невозможности решения задач политики изолированно на национальном уровне.
2. Стремление учесть интересы рыболовной индустрии в условиях низкого одобрения мер политики в области рыболовства.
3. «Озеленение» ОРП из-за проникновения тематики устойчивого развития при том, что ЕС имеет исключительные полномочия по сохранению биоразнообразия.
4. Институциональные изменения в ЕС в результате принятия Лиссабонского договора.
5. Влияние международной среды – появление новых идей (концептуальных рамок) и практик регулирования для последующего внедрения в ОРП.

3.1.3. Постлиссабонская реформа 2013 года

Постлиссабонская реформа 2013 года, третья по счёту, не несла концептуальных изменений для ОРП, однако вводила новые инструменты регулирования, появление которых было заложено более ранними решениями и являлось насущным для кардинального повышения результативности рыболовной политики ЕС. Эта реформа стала одной из самых масштабных для ОРП, учитывая тот факт, что одновременному пересмотру в 2011 г. подверглись почти все аспекты политики: базовый регламент⁴⁷³, регламент об общей организации рынка рыболовной

⁴⁷⁰ Например, Wakefield J. Reforming the Common Fisheries Policy. Edward Elgar Publishing, 2016. 336 p.

⁴⁷¹ Special Report No. 7/2007 of the European Court of Auditors on the control, inspection and sanction systems relating to the rules on conservation of Community fisheries resources (2007/C 317/01).

⁴⁷² Green Paper on the Reform of the Common Fisheries Policy. European Commission. 2009.

⁴⁷³ Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy.

продукции⁴⁷⁴, регламент о новом финансовом фонде поддержки ОРП⁴⁷⁵. Пакетный характер реформы способствовал консолидации ОРП и вместе с тем ограничивал пространство для радикальных преобразований. При подготовке последней реформы основная дискуссия была сосредоточена вокруг четырёх наиболее спорных вопросов: многолетние планы по вылову, запрет на выброс рыбы в море, регионализация, индивидуальные передаваемые права на вылов.

Лиссабонский договор внёс существенные изменения в институциональный баланс и формальное распределение полномочий, что стало одним из драйвером изменений в период рассматриваемой реформы. Договор расширил область применения обычной законодательной процедуры (ранее – процедура совместного принятия решений), при осуществлении которой Европейский парламент приобретает равнозначное с Советом ЕС слово в принятии решений. В области рыболовной политики обычная законодательная процедура получила значительное распространение (ст. 43 п. 2 ДФЕС). Именно с её помощью был принят базовый регламент 2013 г., ознаменовавший новый этап реформирования.

Расширение формальных полномочий способствовало активизму Европарламента в области рыболовства. Уже при принятии базового регламента развернулся спор между Советом ЕС и Европарламентом в отношении основной цели ОРП. Если Совет ЕС выступал за умеренное целеполагание и декларировал стремление к добыче рыбных ресурсов «на уровнях, способных обеспечить максимальный устойчивый вылов», то Европарламент следовал более экологически ориентированному подходу, подчёркивая стремление к вылову «выше уровней, способных обеспечить МУВ»⁴⁷⁶. Позиция Совета ЕС отражает склонность к поддержанию статус-кво и минимизации амбиций в пользу поддержания экономического и социального баланса отрасли, в то время как Европарламент, чья легитимность зависит от общественного мнения, настаивал на более радикальных изменениях.

Если в 2002 г. идеология устойчивого развития была внедрена в ОРП в качестве концептуальной основы, то после реформы 2013 г. все основные механизмы (инструменты) политики прошли через процесс «озеленения», а парадигма сохранения биоразнообразия заняла центральное место в ОРП. Предполагалось, что предпосылкой для решения социально-экономических проблем рыбаков и рыболовных сообществ должно стать повсеместное восстановление рыбных популяций, пусть и ценой краткосрочных экономических и социальных издержек. Ключевая роль в этом процессе отводилась многолетним планам по вылову, выстроенным на основе долгосрочных целей по максимальному устойчивому вылову (МУВ).

⁴⁷⁴ Regulation (EU) No 1379/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the common organisation of the markets in fishery and aquaculture products.

⁴⁷⁵ Regulation (EU) No 508/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the European Maritime and Fisheries Fund.

⁴⁷⁶ Earle M. Maximum sustainable yield in the EU's Common Fisheries Policy - a political history // ICES Journal of Marine Science. 2021. T. 78. № 6. P. 2173–2181.

МУВ стали первыми количественно закреплёнными целями по сохранению и восстановлению рыбных популяций, которые ОРП должна была достичь к 2020 г. с подведением промежуточных итогов в 2015 г.

Следует отметить, что принятие «на вооружение» ЕС концепции МУВ демонстрирует значимость политико-социального измерения ОРП. С точки зрения экономической теории, бóльший «оздоровительный» эффект для рыболовной индустрии имело бы использование концепции максимальной экономической отдачи (*maximum economic yield, MEY*). Как показано на рисунке ниже (Рисунок 15), в этом случае сокращение вылова привело бы к увеличению прибыли рыбаков. Однако с социально политической точки зрения, сокращение вылова (усилий рыбаков) влечет угрозу сокращения рабочих мест и является неприемлемым для национальных властей. Исходя из этого, МУВ не является наиболее эффективным способом разрешения дилеммы «рыбы и рыбака», но представляется наиболее оптимальным политическим компромиссом из возможных.

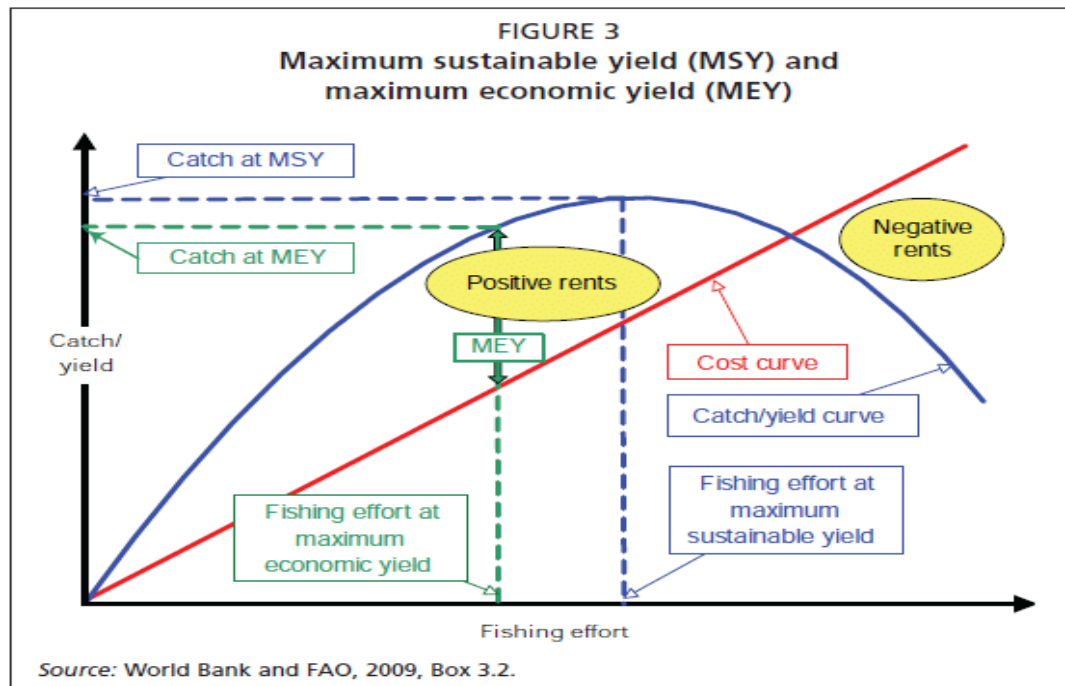


Рисунок 15. Максимальный устойчивый вылов и Максимальная экономическая отдача в разрезе экономической теории

Источник: открытые данные.

МУВ стали новым инструментом политики в распоряжении наднациональных институтов и аргументом в пользу установления более жёстких квот на вылов вопреки стремлению государств-членов к максимизации вылова. В процессе внедрения механизм МУВ как инструмент политики вошёл в клинч с механизмом общего допустимого улова (ОДУ) – ежегодными (двухлетними в отдельных случаях) квотами на вылов, устанавливаемыми Советом ЕС, т.е. государствами-членами, на основе проекта Еврокомиссии. С одной стороны, базовый

регламент сохранял прерогативу Совета ЕС по установлению квот на вылов (п. 3 ст. 43 ДФЕС). С другой стороны, ОДУ зачастую устанавливается сверх рекомендованных Европейской комиссией уровней по итогам межправительственного торга в Совете, учитывая тенденцию к отказу от амбициозных обязательств в пользу сохранения статус-кво⁴⁷⁷. Тем не менее необходимость следовать поставленным реформой 2013 г. долгосрочным целям вынуждает Совет ЕС действовать с оглядкой на долгосрочные количественные цели.

Внедрение МУВ в многолетние планы вылова существенно изменило политический ландшафт, особенно после принятия Лиссабонского договора. Политическую составляющую инструмента иллюстрирует **пример согласования балтийского плана по управлению выловом** трески, сельди и шпрот – первого с момента реформы 2013 г. Несмотря на появление Европарламента как полноправного участника процесса принятия решений, согласование базового регламента 2013 г. в рамках обычной законодательной процедуры заняло порядка 2,5 месяцев. В то же время принятие балтийского плана по управлению рыболовством заняло около 9,5 месяцев. В конечном итоге первый постлиссабонский план по управлению выловом был принят лишь в 2016 г.⁴⁷⁸ Подобная пауза была связана не только с институциональной борьбой между Европарламентом и Советом ЕС за право равного участия первого в принятии решений в отношении многолетних планов, о чём будет сказано подробнее ниже, но и с разночтением в отношении того, как концепция МУВ должна быть реализована на практике.

Этот спор стал продолжением дискуссии о целях базового регламента. Европейский парламент настаивал на том, что МУВ должен быть верхним лимитом для установления общих допустимых уровней вылова, в то время как Совет ЕС считал МУВ не строгим, а условным целевым ориентиром⁴⁷⁹. Итогом споров стал компромисс, в соответствии с которым планы устанавливали лимиты устойчивого вылова в виде диапазона, что давало Совету ЕС пространство для манёвра и межправительственного торга при установлении квот, но также понизило амбициозность планов.

Противоречия между ОДУ и МУВ явственно проявились при согласовании промысловых возможностей на 2025 г., которые были осложнены ситуацией с многолетним планом по устойчивому рыболовству в Западном Средиземноморье. Принятый в 2019 г. план для придонных видов ставил целью постепенный переход к экологически устойчивому промыслу, что выражается в непревышении количественных показателей смертности рыбных популяций в

⁴⁷⁷ Clayton A. Lessons from Implementation of the EU's Common Fisheries Policy // The Pew Charitable Trusts, 2021. URL: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2021/03/lessons-from-implementation-of-the-eus-common-fisheries-policy> (дата обращения: 16.11.2024).

⁴⁷⁸ Regulation (EU) 2016/1139 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 establishing a multiannual plan for the stocks of cod, herring and sprat in the Baltic Sea and the fisheries exploiting those stocks.

⁴⁷⁹ Earle M. Maximum sustainable yield in the EU's Common Fisheries Policy - a political history // ICES Journal of Marine Science. 2021. T. 78. № 6. P. 2173–2181.

результате промысла (*fishing mortality*)⁴⁸⁰. С 1 января 2025 г. все предусмотренные ограничения промысла должны были стать постоянными⁴⁸¹, однако систематическое превышение ОДУ в предыдущие годы привело к необходимости резкого сокращения промысловых дней. Для испанских рыболовов это означало уменьшение дней в море со 130 до 27, что могло обернуться катастрофой для отрасли. При этом реальный вылов, по данным экологов, превышал устойчивые уровни в 2,7 раза. Характерная для ОРП проблема имела характерный для ОРП компромиссный исход. Сокращение промысловых дней было принято, но с условием о компенсационном механизме: при выполнении ряда технических требований рыбаки могли сохранить промысловые дни в прежнем объёме.

Особое значение для наднациональных институтов в постлиссабонский период приобретает научная экспертиза и поддержка субнациональных акторов в лице рыболовных ассоциаций. Обретение полноценного научного понимания о состоянии морской биосферы, рыбных популяций было обозначено в качестве важного направления деятельности и для Европарламента⁴⁸². Базовый регламент 2013 г. закрепляет множественность источников экспертизы, включая как европейский Научно-технический и экономический комитет по рыболовству (*STECF*)⁴⁸³, так и международные организации, такие как Международный совет по исследованию моря (ИКЕС). Ещё одним новшеством последней реформы стало законодательное закрепление обязанности государств-членов собирать и передавать в Еврокомиссию сведения о состоянии популяций и уровнях вылова и сброса рыбы в море (п. 46 преамбулы). Тем самым наднациональные органы стремились снять аргумент национальных органов по управлению рыболовством об отсутствии данных, который обуславливал их «поблажки» местным рыбакам.

Уже в процессе общественного обсуждения зелёной книги 2009 г. оказалось, что, несмотря на критику со стороны экспертного сообщества, подавляющее большинство стейкхолдеров не выказывали заинтересованность в изменении политической основы ОРП. Сохранение принципа относительной стабильности, фиксирующего доли вылова государств-членов, и изъятие в отношении зоны 12 морских миль, где сохранялся полный суверенитет государств-членов, пользовались поддержкой участников ОРП⁴⁸⁴. Долгое время ОРП преимущественно следовала логике поиска и сохранения парето-оптимума как в разрешении конфликтов между государствами, так и во взаимодействии наднационального и национального уровней. Сокращение рыбных популяций требовало больших усилий государств и введения

⁴⁸⁰ Коломин В.О. Общая рыболовная политика (декабрь – февраль 2025) // Европейский союз: факты и комментарии. 2025. № 119. С. 28–32.

⁴⁸¹ При этом изначально реформой 2013 г. выполнение цели по переходу к устойчивому вылову был назначено на 2020 г.

⁴⁸² Data-deficient fisheries in EU waters // European Parliament's Committee on Fisheries, 2013. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495865/IPOL-PECH_ET\(2013\)495865_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495865/IPOL-PECH_ET(2013)495865_EN.pdf).

⁴⁸³ STECF. European Commission. URL: <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/about-stecf>.

⁴⁸⁴ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

дополнительных ограничений на объёмы вылова и мощность рыболовного флота ЕС. Именно наднациональные институты были вынуждены взять на себя фронтирующую роль во внедрении непопулярных мер при необходимости сохранения политического баланса между государствами-членами.

Неудовлетворительные результаты ОРП, которые констатировались и самими институтами ЕС, привели к тому, что для наднациональных органов ОРП стала во многом токсичной политикой, которая вела к репутационным издержкам и давала дополнительные аргументы противникам ЕС на национальном уровне. Примером этого эффекта стал выход Британии из ЕС, в процессе которого британские рыбаки вошли в ядро евроскептиков, и, несмотря на незначительное экономическое влияние, вопрос выхода из ОРП приобрёл существенную политическую значимость для британцев, стал лакмусовой бумагой успеха брекзита⁴⁸⁵. Необходимость учитывать политический баланс между наднациональными институтами и государствами-членами, между самими государствами-членами, между различными группами рыбаков ограничивала пространство для амбициозных целей и задач, препятствовала радикальным преобразованиям в ОРП.

Насущным для ЕС стало вовлечение более широкого круга акторов в реализацию политики как для переноса части ответственности, так и **для повышения легитимизации и обоснованности собственных решений.**

Важным направлением реформы 2013 г. была **регионализация**, которая стала проявлением многоуровневого управления в ОРП. Базовый регламент уточнял форму и функции консультативных советов (продукт предыдущей реформы), которые стали стержнем процесса регионализации и отражением вовлечения субнациональных акторов в реализацию ОРП. Каждый управляемый ЕС морской регион должен был иметь совет, который на 60% состоит из представителей рыболовной индустрии и на 40% – из представителей групп интересов, например «зелёных» некоммерческих организаций, рекреационных ассоциаций. Реформа 2013 г. включала советы в процесс выработки практически всех решений в ОРП, включая чрезвычайные меры. Предложения, подаваемые советами, не носят обязательный характер для лиц, принимающих решения. Однако после 2013 г. советы были законодательно указаны как институт, чьё мнение по различным вопросам должны запрашивать как наднациональные, так и национальные органы власти, равно как и отвечать на запросы со стороны советов (п. 4 ст. 44). Наконец, финансирование консультативных советов также осуществляется ЕС, что отражает важный для концепции многоуровневого управления феномен – оно выводит различные субнациональные группы интересов на наднациональный уровень обсуждения вопросов, минуя национальный.

⁴⁸⁵ Коломин В.О. Фактор общей рыболовной политики в свете брекзита // Современная Европа. 2023. № 4. С. 207–219.

Опираясь на консультативные советы, европейские институты стремились, во-первых, повысить эффективность политики через её приближение к интересам непосредственных участников. Это была попытка избавиться от излишней иерархичности и распространённого мнения о том, что решения, принимаемые в ЕС, навязаны сверху, вопреки реальным запросам рыбаков⁴⁸⁶. Во-вторых, институты ЕС заинтересованы в разделении ответственности за принимаемые, зачастую непопулярные, решения о сокращении квот или флота с государствами-членами. Вместе с тем подобные совместно выработанные решения придают дополнительную обоснованность предложениям Еврокомиссии, особенно в части ежегодных квот, которые устанавливает Совет ЕС на основе проекта Еврокомиссии. Именно с появлением консультативных советов всё большее число обозревателей стало рассматривать ОРП как систему многоуровневого управления⁴⁸⁷.

Наконец, последняя реформа завершает географическое расширение ОРП, которая теперь функционально покрывает все морские пространства ЕС: число советов доводится до 11, включая регион Чёрного моря.

Консультативные советы отражают как тенденцию к регионализации ОРП, так и процесс субнациональной мобилизации. После 2013 г. консультативные советы были полноформатно включены в процесс формирования решений, став дополнительной опорой Еврокомиссии и примером многоуровневого управления в действии. Необходимость дальнейшего вовлечения субнациональных акторов в процесс выработки решений всячески подчёркивается наднациональными институтами, например в сообщении Европейской комиссии от 2023 г., содержащем планы развития ОРП⁴⁸⁸, или в исследовании Еврокомиссии в отношении сценариев будущего ОРП⁴⁸⁹.

Ещё одним амбициозным направлением последней реформы, помимо регионализации, стал **запрет на выброс рыбы в море** (*discard ban* или *landing obligation*). В своей основе запрет на выброс был связан с тем, что при осуществлении промысла часть улова приходится на побочные виды рыбы, которую из-за отсутствия квоты или иных прав на вылов рыбаки просто сбрасывают в море. В особенности проблема выбросов характерна для отдельных методов промысла, таких как лучевые и другие виды тралов – наиболее распространённые в ЕС и других регионах, где используются продвинутые промышленные способы вылова. В связи с этим в

⁴⁸⁶ Wakefield J. Reforming the Common Fisheries Policy. Edward Elgar Publishing, 2016. 336 p.

⁴⁸⁷ Например, Mulazzani L. и др. Multilevel governance and management of shared stocks with integrated markets: The European anchovy case // Marine Policy. 2013. Т. 38. Р. 407–416 или Руденкова Д.Э. «Рыбные войны» с участием Европейского союза // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 6. С. 71–81.

⁴⁸⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The common fisheries policy today and tomorrow: a Fisheries and Oceans Pact towards sustainable, science-based, innovative and inclusive fisheries management. COM/2023/103 final.

⁴⁸⁹ Fishers of the future: A study that examines the future role of fishers in society up to 2050. European Commission. 2025. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fishers-future_en (дата обращения 14.03.2025).

северо-восточной Атлантике, важном районе промысла рыбаков ЕС, на выброшенную за борт рыбу приходится до 23% улова, в то время как в среднем по миру этот показатель составляет порядка 8%⁴⁹⁰. Подобные выбросы долгое время выпадали из статистики, что вело к искажению реального состояния популяций и неучёте выброшенной рыбы при установлении квот.

Принятие запрета на выброс рыбы в море было обусловлено не только экологической, но и политической целесообразностью. Выпадение из регуляторного поля значительного пласта вылова, составляющего до четверти от общеевропейских объёмов, при одновременном ужесточении квот на вылов по причине упадка популяций к моменту реформы 2013 г. стало проявлением непоследовательности политики⁴⁹¹. К этому обращались в том числе евроскептики, критикующие ОРП как неэффективную централизованную политику, ведущую к упадку рыболовной индустрии. В связи с этим решение проблемы выбросов стало вопросом публичной политики для ЕС⁴⁹². То есть мотивация наднациональных властей здесь, как и в случае с регионализацией, во многом базировалась на том же стремлении преодолеть негативные эффекты от реализации ОРП для собственной легитимизации.

Появление запрета ОРП привело к необходимости принятия новых инструментов политики, без которых невозможна практическая реализация запрета. Были разработаны механизмы гибкости, среди которых:

1. Освобождение ради выживания (если нецелевая рыба жива, то её можно выбросить).
2. Принцип минимально возможного (*de minimis*) сохранения улова с учётом технических и биологических особенностей хранения на судне отдельных видов.
3. Своп (обмен) квоты между государствами или зачёт побочного улова в качестве целевого.

Из-за технических сложностей с внедрением обязательства по доставке улова окончательное вступление запрета в силу произошло лишь в 2019 г. с завершением переходного периода в четыре года. Этот факт отражает пролонгированный характер постлиссабонской реформы 2013 года. Аудит исполнения запрета, проведённый в 2020 г., показал недостаточную степень исполнения этого требования, а также ограниченность существующих мер по контролю за действиями рыбаков в море. Кроме того, внедрение механизма показало неготовность, а иногда и отсутствие желания государств-членов следовать этому требованию⁴⁹³. В 2024–2025 гг. проводится очередная оценка эффективности внедрения запрета.

⁴⁹⁰ Discarding fish under the Common Fisheries Policy: Towards an end to mandated waste // European Parliament, 2013. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/LDM_BRI\(2013\)130436](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/LDM_BRI(2013)130436).

⁴⁹¹ Коломин В.О. Наднациональный уровень регулирования в реализации общей рыболовной политики ЕС // Мировая экономика и международные отношения. 2024. Т. 68, № 10. С. 59–69.

⁴⁹² Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

⁴⁹³ Моисеева Д. Многоуровневое управление в ЕС: институциональные проблемы // Мировая экономика и международные отношения. 2024. Т. 68, № 12. С. 83.

Запрет на выброс актуализировал **вопрос контроля и надзора за рыбаками**, учитывая общее усложнение регулирования рыболовства со стороны ЕС. В 2009 г. принимается регламент, устанавливающий систему контроля за исполнением ОРП. Ключевая роль в нем отводится государствам-членам при координирующей роли Европейского агентства по контролю за рыболовством (EFCA)⁴⁹⁴. Регламент предусматривал создание системы мониторинга судов на основе спутникового наблюдения, а не простого контроля бортовых журналов и отгрузки в портах. Уже в 2016 г. для повышения горизонтальной связанности принимается поправка о взаимодействии указанного агентства с Европейским агентством морской безопасности и службой Фронтекс⁴⁹⁵. Целью данных мер было повышение возможностей ЕС в области инспекции судов⁴⁹⁶. Еще одним шагом вперед в области контроля стало внедрение системы прослеживаемости продукции рыболовства «от моря до тарелки»: электронной системы, включающей декларирование улова, выпуск сертификата на улов и сертификата происхождения, передачу транспортных документов, а также информацию о первой продаже улова⁴⁹⁷. Тем самым обеспечивается прозрачность рынка и ограничиваются возможности продажи продукции незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла (ННН-промысел).

Усложнение ОРП, появление новых функций привели к необходимости ещё большего ужесточения контроля и надзора. Несмотря на ряд достижений, доклад Европейской счётной палаты 2017 г. выявил низкий уровень соблюдения требований ОРП⁴⁹⁸. Так, 89% рыболовных судов по-прежнему не были оснащены системой мониторинга. Данные, предоставляемые государствами-членами, оставались разрозненными, прежде всего из-за различных подходов к осуществлению контрольно-надзорных функций, разночтений в требованиях к промыслу. Вопрос контроля остается одним из наиболее сложных для европейского рыболовства, учитывая тот факт, что именно государства-члены осуществляют правоприменительную функцию в ОРП, а наднациональные органы выполняют преимущественно координирующую роль.

В погоне за эффективностью институты ЕС вынуждены брать на себя всё большую ответственность за соблюдение правил, внедрять новые инструменты регулирования. Например, в 2019 г. ЕС структурировал все изменения в системе контроля за рыболовством в новом базовом регламенте⁴⁹⁹. А уже в ноябре 2023 г. после нескольких лет переговоров Совет ЕС вслед за

⁴⁹⁴ Council Regulation (EC) No 1224/2009 of 20 November 2009 establishing a Community control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy.

⁴⁹⁵ Regulation (EU) 2016/1626 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 amending Council Regulation (EC) No 768/2005 establishing a Community Fisheries Control Agency.

⁴⁹⁶ Keeping fishing fair: On board an EU patrol vessel in the Adriatic Sea // Euronews, 2023. URL: <https://www.euronews.com/green/2023/10/31/keeping-fishing-fair-on-board-an-eu-patrol-vessel-in-the-adriatic-sea>

⁴⁹⁷ Sea to plate: how the EU is stopping any fishy business in our oceans // Euronews, 2021. URL: <https://www.euronews.com/green/2021/01/26/sea-to-plate-how-the-eu-is-stopping-fishy-business-in-our-fishing-industry>.

⁴⁹⁸ EU fisheries controls: more efforts needed. Luxembourg. European Court of Auditors report. 2017.

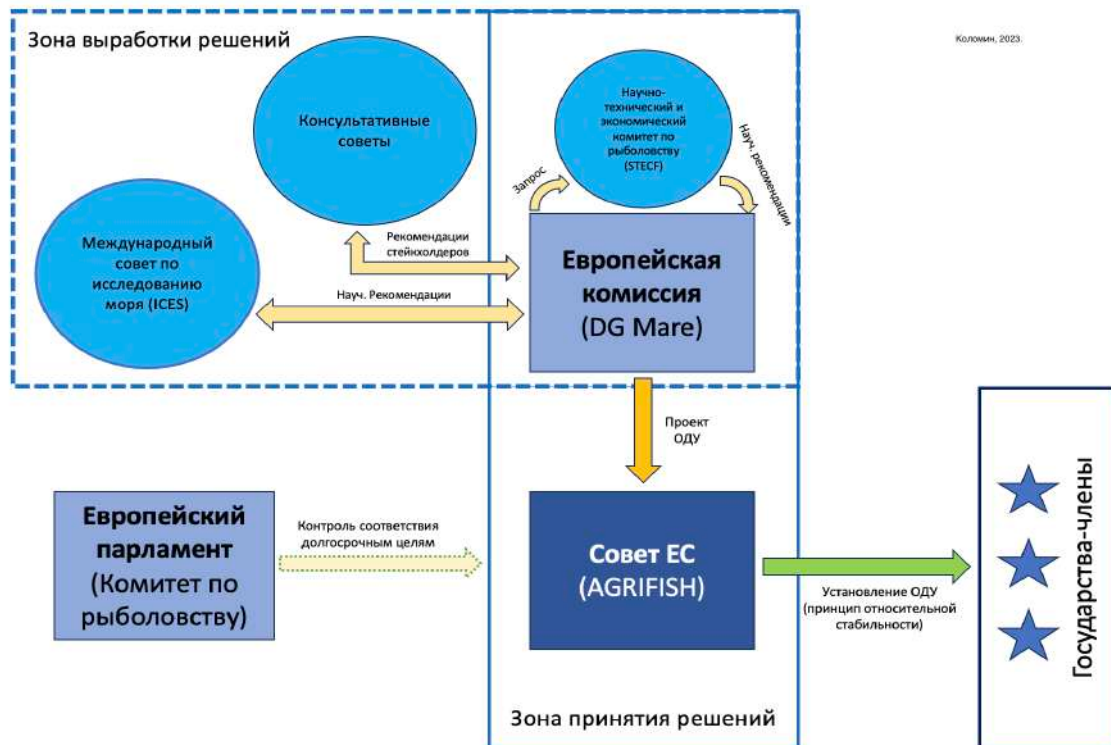
⁴⁹⁹ Regulation (EU) 2019/473 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 on the European Fisheries Control Agency (codification).

Европарламентом одобрил предложение о принятии нового регламента в отношении европейской системы контроля за рыболовством, в котором пересмотру подвергается до 70% существующих правил, преимущественно посредством внедрения цифровых инструментов контроля и прослеживаемости, унификации правил и подходов к нарушениям режима⁵⁰⁰. Таким образом, расширение функциональной зоны наднациональных институтов приводит к появлению всё новых инструментов политики с соответствующими полномочиями для европейских органов по контролю. На примере обязательства по доставке улова можно проследить действие функционального эффекта перелива (спиловера).

ОРП продолжает оставаться политикой со сложным распределением полномочий, сочетающим в себе исключительную компетенцию наднациональных институтов по сохранению морского биоразнообразия (ст. 3, п. 1d ДФЕС) с совместной компетенцией в области управления рыболовством, включая структурную политику (ст. 4, п. 2d ДФЕС). В целом ОРП можно охарактеризовать как поддерживающую (фланговую) политику со значительными элементами коммунитаризации в тех вопросах, которые так или иначе связаны с сохранением рыбных популяций. Именно на основе расширительного трактования данной исключительной компетенции и через введение всё новых инструментов политики, связанных с защитой морских биоресурсов, происходит усиление наднационального компонента регулирования ОРП в рассматриваемый период.

ОРП на современном этапе развития характеризуется определённым антагонизмом между Советом ЕС и Европейским парламентом. В соответствии с Лиссабонским договором Совет ЕС сохранил за собой прерогативу в установлении количественных ограничений в области рыболовства, т.е. право устанавливать общие допустимые уловы (ОДУ). Процесс установления ОДУ (Рисунок 16) не подразумевает какое-либо прямое влияние Европарламента на принятие решения. Применяемая в этом случае норма ДФЕС (ст. 43, п. 3 ДФЕС) не налагает на Совет ЕС необходимость проведения консультаций с Европарламентом. Однако появление новых инструментов регулирования на основе исключительной компетенции ЕС в области сохранения биоразнообразия предоставила Европарламенту возможности для усиления своих позиций, даже в отсутствие права влиять на установление ОДУ.

⁵⁰⁰ Combating overfishing: Council adopts revised rules for the EU's fisheries control system // Council of the European Union, 2023. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/13/combating-overfishing-council-adopts-revised-rules-for-the-eu-s-fisheries-control-system/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Combating+overfishing:+Council+adopts+revised+rules+for+the+EU's+fisheries+control+system



Процесс установления ежегодных квот на вылов (общий допустимый улов, ОДУ)

Рисунок 16. Процесс установления общего допустимого улова (квот на вылов) в ЕС

Источник: составлено автором.

Институциональную борьбу Совета ЕС и Европарламента отражает ранее рассмотренный пример многолетнего плана по управлению выловом трески, сельди и шпрот в Балтийском море, принятие которого растянулось на несколько лет. Внедрение концепции МУВ, особенно в расширительном понимании Европарламента, потенциально ограничивало Совету ЕС пространство для манёвра, задавая более жёсткие рамки при установлении ежегодных квот. Поэтому в 2012 г. при принятии первого постлиссабонского рыболовного плана Совет ЕС отказался принять замечание Еврокомиссии о необходимости принятия регламента по обычной законодательной процедуре, в связи с чем Еврокомиссия и Европарламент обратились в Суд ЕС с просьбой аннулировать принятый Советом ЕС в одностороннем порядке регламент. В 2015 г. Суд ЕС постановил, что принятие многолетних планов имеет в качестве цели сохранение биоразнообразия, т.е. отвечает основной задаче ОРП, а согласование подобных планов должно проходить по обычной законодательной процедуре с Европарламентом в качестве полноправного участника процесса⁵⁰¹. На основе данного решения парламент принял деятельное участие в согласовании всех последующих долгосрочных планов⁵⁰². Несмотря на почти трёхлетнюю задержку с принятием балтийского плана, этот кейс продемонстрировал, что

⁵⁰¹ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 1 December 2015, Joined Cases C-124/13 and C-125/13. Judgement ECLI:EU:C:2015:790.

⁵⁰² EU Fisheries Management // European Parliament Fact Sheet. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/115/eu-fisheries-management>.

компетенция по сохранению биоразнообразия стала ключевой для ОРП, а исключительные полномочия наднациональных институтов в этой области способствуют коммунитаризации политики.

Исключительная компетенция Совета ЕС по установлению ОДУ остаётся наиболее явным межправительственным элементом в ОРП. При этом **проникновение идеологии устойчивого развития в рыболовную политику предоставляет определённые возможности по ограничению межправительственного компонента в пользу коммунитарного подхода.** Попытки пересмотра роли Совета ЕС обусловлены сочетанием двух факторов.

Во-первых, техническая сложность ОРП приводит к необходимости постоянного привлечения экспертизы со стороны. ОРП относят к числу наиболее зарегулированных политик. С момента появления она характеризовалась тем, что любой кажущийся техническим вопрос мог нести в себе риски для конкурентоспособности национальных индустрий и тем самым становился политическим. Основной юридической формой регулирования в ОРП является регламент, в отличие, например, от экологической политики, реализуемой преимущественно с помощью директив. Сам по себе регламент требует большей детализации в технической части из-за его прямого действия, что вместе с появлением всё новых инструментов регулирования актуализирует качественную и глубокую экспертизу. Итогом становится существенное повышение важности аргументации и аргументированного мнения. В этой связи Совет ЕС вынужден прислушиваться к мнению консультативных органов, находящихся в зоне выработки решений (Рисунок 16), а основным органом, обобщающим мнения, остаётся Еврокомиссия.

Во-вторых, переход к устойчивым уровням вылова напрямую связан с полномочиями по защите морских биоресурсов, которые отнесены к исключительной компетенции наднациональных институтов. Установление долгосрочных целей по вылову, принятие многолетних планов в отдельных морских бассейнах так или иначе ограничивают свободу манёвра для Совета ЕС при установлении ОДУ. При этом Совет ЕС имеет право не принимать в расчёт рекомендации Европейской комиссии и других консультативных органов, руководствуясь принципом гибкости при установлении квот на вылов, а также апеллируя к необходимости поддержания социальной стабильности рыболовных сообществ.

Показательно в этой связи решение Суда ЕС, выпущенное в январе 2024 г. В нем Суд выразил несогласие с мнением генерального адвоката Суда⁵⁰³. Последний указывал на то, что недостижение принятых количественных целей по устойчивому вылову к 2020 г. ведёт к необходимости ограничить свободу Совета ЕС устанавливать ОДУ вопреки рекомендациям

⁵⁰³ Генеральные адвокаты (*Advocate-General, AG*) входят в состав Суда ЕС, однако, в отличие от остальных судей, имеют право высказывать юридически обоснованное мнение по рассматриваемым делам. Мнение генеральных адвокатов не является обязательным к принятию, но в большинстве случаев им руководствуются при вынесении окончательного решения в силу их авторитета.

Европейской комиссии⁵⁰⁴. Противостояние развернулось на фоне неоднозначных декабрьских решений Совета ЕС по квотам на 2024 г., когда было принято решение разрешить вылов некоторых видов, по которым Еврокомиссия предлагала ввести полный запрет промысла из-за плачевного состояния популяций. Таким образом, возникающие коллизии между правом Совета устанавливать количественные ограничения и наднациональными полномочиями по защите морских биоресурсов являются объективными и ведут к ещё большему усложнению политики.

Ещё одной особенностью постлиссабонского развития ОРП стало право Европейской комиссии принимать третичное законодательство. Лиссабонский договор привёл к появлению новой системы нормативных актов ЕС, выделив третичное право – делегированные акты, необходимые для внесения конкретизирующих и уточняющих изменений во вторичное право⁵⁰⁵. Базовый регламент 2013 г. наделил ЕС правом принятия подзаконных актов, делегированных и имплементирующих, для областей, связанных с реализацией запрета на выброс рыбы в море, деятельностью консультативных советов и международным измерением ОРП (ст. 11, 15, 45). Механизм третичного права⁵⁰⁶ используется Европейской комиссией для:

- уточнения требований к мерам, принимаемым государствами-членами по поддержанию популяций в регионах регулирования;
- уточнения требований к мерам, применяемым государствами-членами в части запрета на выброс рыбы в море;
- уточнения правил работы отдельных консультативных советов;
- имплементации мер, принятых в рамках региональных организаций по управлению рыболовством и международных соглашений о партнерстве.

Несмотря на важность делегированных актов для повседневной деятельности по линии ОРП, потенциал использования данного инструментария представляется не до конца использованным. В качестве препятствия для большего применения подзаконных актов со стороны Еврокомиссии следует отметить низкую степень доверия между Советом ЕС и Еврокомиссией⁵⁰⁷. Тем не менее делегированные акты стали частью инструментария Еврокомиссии как органа, отвечающего за практическую реализацию ОРП.

Изучение наднационального регулирования ОРП в постлиссабонский период будет неполным без рассмотрения мер по сокращению мощностей по вылову рыбы. Хотя данный

⁵⁰⁴ EU's top Court goes down-to-earth on overfishing rules // EURACTIV, 2024. URL: <https://www.euractiv.com/section/%20agriculture-food/news/eus-top-court-goes-down-to-earth-on-overfishing-rules/>

⁵⁰⁵ Кавешников Н.Ю. Система комитологии и делегирования в Европейском союзе // Современная Европа. 2021. № 6. С. 5–16.

⁵⁰⁶ Report from the Commission to the Council and the European Parliament in respect of the delegation of powers referred to in Article 11(2), Article 15(2), (3), (6), (7) and Article 45(4) of Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0170>.

⁵⁰⁷ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

инструмент лишь отчасти является атрибутом ОРП. На фоне общего ужесточения требований к рыбакам и появления всё новых механизмов контроля наднациональные институты выражали стремление поддержать адаптацию рыболовной отрасли через механизмы целевого финансирования из специализированного структурного фонда. В 2013 г. Европейский фонд рыболовства был трансформирован в Европейский фонд морской и рыбный фонд (*EMFF*), который, в свою очередь, после начала очередного бюджетного цикла в 2021 г. превратился в Европейский морской, рыболовный и аквакультурный фонд (*EMFAF*) с бюджетом в 6,1 млрд евро до 2027 года⁵⁰⁸. Основная задача, стоящая перед структурным фондом, – способствовать сокращению мощности рыболовного флота с тем, чтобы они соответствовали рыболовным возможностям⁵⁰⁹. В течение всего рассматриваемого периода целевое финансирование ЕС имело тенденцию к увеличению количества условий для предоставления средств (кондициональности).

Уже на этапе обсуждения реформы одним из самых амбициозных предложений было внедрение **индивидуальных передаваемых квот** (*individual transferable rights*). По своей сути данная идея – следствие экономического подхода для решения экологических задач. В соответствии с этим подходом задача регулятора заключается в том, чтобы включить экологические проблемы, являющиеся для экономических агентов экстерналиями, в операционные издержки через закрепление прав собственности⁵¹⁰. Наиболее яркий пример подобной системы – Европейская система торговли квотами на выброс углерода (*ETS*). Введение торговли квотами (или лицензиями) на вылов не только между государствами в рамках обмена квот, но и между экономическими агентами входило в число изначальных предложений Европейской комиссии на стадии предварительной проработки нового базового регламента, а для сглаживания острых углов слово «права» в названии этой системы было заменено на слово «концессия», т.е. система передаваемых рыболовных концессий (*transferable fishing concessions, TFC*) – чтобы подчеркнуть обратимый характер и первенство государств в этом вопросе.

Несмотря на распространение подобных систем в мире, например в странах Северной Европы – на национальном уровне управления рыболовством, экстраполяция практики передаваемых прав на наднациональный уровень не нашла широкой поддержки и была отклонена. Во-первых, наиболее патерналистически настроенные государства, например Испания, выступили против системы передаваемых рыболовных концессий как практики приватизации общего блага, противоречащей базовым принципам национального управления

⁵⁰⁸ European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund (EMFAF). URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/funding/emfaf_en.

⁵⁰⁹ Excess Fishing Capacity in the Reform of the Common Fisheries Policy // European Parliament Study, 2012. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474548/IPOL-PECH_ET\(2012\)474548_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474548/IPOL-PECH_ET(2012)474548_EN.pdf).

⁵¹⁰ Ostrom E. The Challenge of Common-Pool Resources // Environment: Science and Policy for Sustainable Development. 2008. T. 50. № 4. P. 8–21.

общими ресурсами⁵¹¹. Во-вторых, первая группа стран была дополнена теми государствами-членами, которые видели в новой системе угрозу получения крупными рыбаками других стран доступа к своим водам через новый механизм. В этом отношении следует отметить давнюю критику ОРП из-за так называемого «перескакивания квоты» (*quota-hopping*), когда крупные рыбопромышленники ряда стран фактически участвуют в использовании национальных квот в водах других государств-членов через ассоциированные фирмы⁵¹². Такая реформа, очевидно, торпедирует принцип относительной стабильности, то есть политическую основу ОРП.

Наконец, возможность концентрации таких прав у группы крупных рыбопромышленников стала аргументом некоммерческих организаций, малого и среднего бизнеса против подобной системы. Даже несмотря на предложение Еврокомиссии о выводе из системы концессий судов до 12 метров (малое рыболовство), предложение не нашло поддержки ни в Совете ЕС, ни в Европейском парламенте. Дополнило картину изучение опыта северных стран (Исландия, Норвегия), которое показало лишь относительную полезность данной системы для приведения мощности флота в соответствие с рыболовными возможностями при тенденции к концентрации вылова в руках крупных фирм⁵¹³. Как итог, внедрение такой системы было оставлено к применению на усмотрение государств-членов на национальном уровне. По сути, введение передаваемых рыболовных концессий вошло в противоречие с фундаментальным политическим компромиссом – статус-кво, лежащим в основе ОРП – в связи с чем и было отклонено.

Что касается внешнего измерения, оно продолжило оставаться важным направлением ОРП и в постлиссабонский период, хотя и подверглось влиянию повестки устойчивого развития. Проникновение идеологии устойчивого развития повлияло не на принципы, но на форму взаимодействия ЕС с третьими странами. Распространение получили соглашения о партнёрстве в области устойчивого рыболовства (СПУР), в соответствии с которыми в обмен на доступ к промыслу в ИЭЗ отдельных стран ЕС обеспечивал таким странам (например, Марокко, Кабо-Верде) целевую научно-техническую и материальную поддержку. По своей природе подобный формат соглашений, число которых на данный момент составляет 11⁵¹⁴, отражает нормативную силу ЕС и желание стать лидером мировой экологической повестки. Вместе с тем подобные соглашения показывают стремление оправдать промысел в водах третьих стран, который зачастую носит «колониальный» оттенок как для внутренней аудитории, так и для рыбаков в

⁵¹¹ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

⁵¹² Wanlin A. The EU's common fisheries policy: the case for reform, not abolition // CER Policy Brief. 2004. P. 1.

⁵¹³ Wakefield J. Common Fisheries Policy Reform and Sustainability // European Policy Analysis. 2012. № 69. P. 5.

⁵¹⁴ Sustainable fisheries partnership agreements (SFPAs) // European Commission. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_en.

целевых странах, особенно в наименее развитых⁵¹⁵. Тем не менее именно наднациональные институты выступают флагманами продвижения рыболовных интересов ЕС на мировой арене.

Выход Британии из ЕС привёл к необходимости поддержания сложной системы договорённостей в северных морях. Если до брекзита ЕС имел только 10 рыбных популяций для совместного квотирования с Норвегией и ещё 3 с другими странами, то теперь число квот, находящихся в совместном управлении с третьими странами, составляет 76, а 7 из них находятся непосредственно в водах Британии по условиям Соглашения о выходе из ЕС. Всё это создаёт достаточно сложную с точки зрения практической реализации ситуацию, но одновременно с этим значительно повышает спрос на научно-аргументированную и консолидированную позицию Сообщества в переговорах с внешними игроками.

Согласно неформальной практике, следующий аудит ОРП с возможным принятием нового базового регламента должен был состояться через 10 лет после последней реформы, в связи с чем Европейская комиссия в 2023 г. выпустила сообщение⁵¹⁶ и доклад⁵¹⁷, констатирующие достаточность имеющихся инструментов политики для её воплощения. Через сообщение проводится основная идея о необходимости сосредоточиться на исполнении принятых решений – повышении результативности при одновременном учёте экологического и социального измерений ОРП. Документ содержит призыв к ещё большему повороту к экологической повестке, вовлечению субнациональных акторов и переходу к мерам долгосрочного планирования, включая сдвиг в сторону установления не ежегодных, а многолетних допустимых уловов. Очевидно, что реализация мер, которые следуют в фарватере полномочий ЕС по сохранению морского биоразнообразия, приведёт к ещё большему вовлечению наднациональных институтов и расширению регулирования и без того технически сложной сферы.

Наиболее яркий пример меры, исполнения которой ещё предстоит добиться, – обязательная доставка улова в порт (*landing obligation*). Запрет на выброс рыбы в море был окончательно внедрён лишь в 2019 г. с окончанием переходного периода. Аудит исполнения запрета, проведённый в 2021 г.⁵¹⁸, показал недостаточную степень исполнения этого требования,

⁵¹⁵ «Они выловили всю нашу рыбу!» // Euronews. 02.11.2022. URL: <https://ru.euronews.com/2022/02/11/fishing-crisis-senegal> (дата обращения: 02.11.2022).

⁵¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The common fisheries policy today and tomorrow: a Fisheries and Oceans Pact towards sustainable, science-based, innovative and inclusive fisheries management. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2023-02/COM-2023-103_en.pdf.

⁵¹⁷ Commission Staff Working Document Common Fisheries Policy - State of play Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council the common fisheries policy today and tomorrow: a Fisheries Pact towards sustainable, science-based, innovative and inclusive fisheries management. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0103>.

⁵¹⁸ Landing obligation: First study of implementation and impact on discards // Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, 27.08.2021. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/landing-obligation-first-study-implementation-and-impact-discards-2021-08-27_en.

а также ограниченность существующих мер по контролю за действиями рыбаков в море. Несмотря на обоснованность запрета необходимостью учёта всего улова с целью устойчивого развития отрасли, мера продолжает вызывать негативные реакции рыболовного сообщества. В марте 2024 г. крупнейшая европейская рыболовная ассоциация *Europêche* указала, что ОРП нуждается в «хирургическом вмешательстве», особенно в части обязательства по доставке всего улова в порт, а выдвижение всё большего числа экологических требований ведёт к потере европейскими рыбаками конкурентоспособности на мировом рынке⁵¹⁹.

В 2024–2025 гг. Еврокомиссия продолжила работу по проведению консультаций со стейкхолдерами о будущем политики, по анализу сценариев⁵²⁰ ее развития. В 2025 г. ожидается и очередная оценка эффективности внедрения запрета выброс рыбы в море. Тем не менее в большей степени такой подход похож на желание придать ОРП динамизм при отсутствии стремления к каким-либо существенным изменениям и реформам.

Как было показано в этом параграфе, в основе ОРП лежит статус-кво – политический компромисс государств, который делает невозможным кардинальный пересмотр политики. При этом инструментарий политики уже широк. Большинство новых идей, появляющихся в Еврокомиссии, связано с внешними факторами – климатической повесткой ЕС, морской политикой ЕС, развитием международного регулирования.

Подводя итог, можно сделать вывод, что последняя реформа, во многом связанная с последствиями принятия Лиссабонского договора, привела к существенной институциональной и функциональной перестройке ОРП. Произошла консолидация ОРП на основе повестки устойчивого развития, что повлекло за собой появление новых и переориентацию старых инструментов политики. Это, учитывая исключительные полномочия ЕС по сохранению биоразнообразия, усилило наднациональный компонент регулирования ОРП.

С точки зрения полномочий и процедур значимую роль в процессе принятия решений приобрёл Европарламент. Получила распространение обычная законодательная процедура, в том числе по итогам соответствующих решений Суда ЕС. В то же время Еврокомиссия, как показал анализ, повысила степень своей вовлечённости в технические и контрольно-надзорные вопросы. То есть ЕС становится всё более заметным в практической реализации ОРП.

Можно сделать вывод, что усиление наднационального компонента регулирования ОРП позволяет в настоящий момент характеризовать данную политику как преимущественно наднациональную с существенным межправительственным компонентом в части установления квот – наиболее политически чувствительной области ОРП. При этом широкая поддержка

⁵¹⁹ Коломин В.О. Общая рыболовная политика (июнь – август 2024). Европейский союз: факты и комментарии. 2024. Вып. 117. С. 29–33.

⁵²⁰ Fishers of the future: A study that examines the future role of fishers in society up to 2050 // European Commission. 2025. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fishers-future_en (дата обращения 14.03.2025).

политического статус-кво, лежащего в основе ОРП (принципа относительной стабильности), социальная значимость рыболовства для государств-членов делают маловероятным полную коммунитаризацию ОРП в обозримой перспективе.

3.2. Субнациональный уровень в общей рыболовной политике ЕС

Общая рыболовная политика ЕС имеет тенденцию к всё большему вовлечению субнациональных акторов. Использование концепции многоуровневого управления позволяет подробнее рассмотреть взаимодействие наднациональных институтов с субнациональными субъектами. В предыдущем параграфе была подробно рассмотрена трансформация наднационального регулирования ОРП, включая распределение полномочий между ним и национальными властями. В представленном параграфе, в свою очередь, делается акцент на том, как ОРП, выступая в качестве многоуровневой системы управления рыболовством в ЕС, включает субнациональные субъекты в процесс выработки решений, принимаемых на общеевропейском уровне. Особый интерес в этой связи представляет характер влияния, которое оказывает такое включение, на наднациональные институты.

В контексте применяемой теории этот процесс вовлечения можно охарактеризовать как субнациональную мобилизацию – наделение субнациональных акторов определёнными полномочиями и ресурсами для прямого взаимодействия наднациональных властей с ними без посредничества национальных властей⁵²¹. Таким образом, ранее заблокированные на национальном уровне интересы субнациональных акторов оказываются частью процесса выработки решений на наднациональном уровне⁵²². Вовлечение субнациональных акторов стало одним из ключевых направлений реформирования ОРП в 2002 и в 2013 гг. Поэтому теория МУ, склонная рассматривать государства не как единый и неделимый субъект, а как набор различных акторов, групп интересов, представляется удачной для изучения взаимодействия между наднациональными институтами и субнациональными субъектами⁵²³.

Задача этого параграфа – **установить степень и характер взаимодействия между наднациональным и субнациональными уровнями управления в ОРП**. Изучение такого взаимодействия посредством понятия субнациональной мобилизации, заимствованного из концепции МУ, даёт возможность проследить эффект от вовлечения субнациональных акторов на повышение институционального потенциала и легитимности наднациональных институтов.

3.2.1. Субнациональные акторы в ОРП

Субнациональный уровень в управлении ОРП представлен широким набором акторов различной степени формализации и влияния. В отличие от других европейских политик, например региональной, ОРП обладает более широким набором субъектов, некоторые из

⁵²¹ Hooghe L. Subnational mobilisation in the European union // West European Politics. 1995. № 3 (18). P. 175–198.

⁵²² Стрежнева М.В. Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского союза // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 4. С. 108.

⁵²³ Коломин В.О. Общая рыболовная политика ЕС сквозь призму концепции многоуровневого управления // Вестник Московского Университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика. 2022. 14(1): С. 151–174.

которых обладают достаточно слабым потенциалом к объединению и к отстаиванию своей позиции. В наиболее общем виде субнациональных акторов в ОРП можно разделить на две группы: **представители отрасли** (рыболовы, рыбохозяйства, переработчики) и **представители общества** (некоммерческие (НКО) и негосударственные (НГО) организации, ассоциации).

Основной интерес рыбаков связан с сохранением и увеличением рыболовных возможностей, получением поддержки, оптимизацией процесса контроля над действиями рыболовов. Для отстаивания своих интересов рыбаки объединяются в ассоциации в зависимости от вида промысла, национальной принадлежности. По данным Европейской комиссии на 2021 г., в государствах – членах ЕС существовало 204 объединения производителей рыболовной продукции, 169 из которых были связаны именно с рыболовством, а не с аквакультурой⁵²⁴. По своей сути такие объединения призваны консолидировать и усиливать позиции рыбаков перед лицом регулирующих органов, снимать внутренние противоречия.

Несмотря на достаточно высокую гомогенность рыболовного сообщества, при детальном рассмотрении оно распадается на несколько групп, имеющих отличные друг от друга предпочтения. Отчасти такое распределение может быть проиллюстрировано так наз. рыболовными конфликтами (Таблица 4) – ключевыми линиями раздела внутри сообщества и за его пределами⁵²⁵. Достаточно сильно отличаются интересы крупных рыболовов, оперирующих судами более 24 метров и занимающихся интенсивным промышленным выловом, от мелких рыбаков, занимающихся чаще всего кустарным промыслом на судах длиной менее 12 метров. Также не всегда схожи интересы пелагического (крупные стайные виды рыб) и глубоководного (придонного) промыслов, местного и экспедиционного, рыбаков и производителей аквакультуры. В этой связи одна из ключевых задач ОРП – примирение групп интересов внутри рыболовного сообщества для выработки решений в интересах общего блага.

Противоречия внутри рыболовного сообщества наглядно отражает кейс рыболовства Мальты после вступления в ЕС в 2004 г. Выполняя закреплённые в регламентах ОРП требования по приведению мощностей по вылову в соответствие с рыболовными возможностями, правительство Мальты приняло необходимые меры в отношении индустриального и профессионального рыболовного промысла, в том числе долгосрочные планы по вылову, ограничения на районы промысла и применяемые технические средства. Однако европейское регулирование рыболовства лишь отчасти распространяется на рекреационную рыбалку (туристическую): она не подпадает под требования по обязательной доставке улова, суммарному тоннажу и мощности двигателя, однако такой промысел не подлежит коммерциализации

⁵²⁴ Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission. Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, 2022. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c2f39f4a-29a2-11ed-975d-01aa75ed71a1> (дата обращения: 16.11.2024).

⁵²⁵ Charles A. T. Fishery conflicts // Marine Policy. 1992. № 5 (16). P. 381.

(продаже улова). За национальными властями сохраняется prerogative сущностного определения рекреационного промысла и границ его работы. В случае Мальты рыбакам позволялось осуществлять вылов «в небольших масштабах». Это оставляло «лазейку» для местных рыболовов, которые в скором времени начали переходить из категории профессионального промысла в категорию рекреационного⁵²⁶. Одновременно с этим рыбаки среднего уровня из-за конкуренции продавали свои лицензии на вылов крупным игрокам. Бурный рост рекреационного промысла и укрупнение хозяйств вследствие включения в ОРП привёл к неблагоприятному социальному эффекту в виде упадка малого рыболовства Мальты.

Вышеописанный пример отражает косвенные эффекты от реализации ОРП на социальное измерение – ключевое для рыболовства наряду с экологическим и экономическим. Социальная компонента в рыболовстве сочетает в себе как вопросы социального положения рыбаков, так и задачи по обеспечению стабильности прибрежных сообществ, зависимых от рыболовного промысла. По различным оценкам, в рыболовной отрасли ЕС, включая рыболовство и рыбоводство (аквакультуру) и переработку, занято до 265 тыс. человек⁵²⁷. Следует учитывать значимость рыболовства для смежных отраслей, таких как судостроение, транспорт (портовая инфраструктура) и логистика, сфера услуг.

При более детальном рассмотрении рыболовство оказывается ключевой отраслью для благосостояния прибрежных сообществ в отдельных странах ЕС. По данным Европейской комиссии, наибольшую зависимость от рыболовства имеют прибрежные регионы Испании (Галисия), Греции, Португалии, Италии (Сицилия, Сардиния, Апулия), Хорватии, Ирландии, Болгарии (Рисунок 17). На Испанию, Грецию и Италию приходится порядка 62% всей занятости ЕС в сфере рыболовства⁵²⁸. Согласно другим оценкам, основанным на географическом подходе с использованием гравитационной модели, наибольшую зависимость от промысла демонстрируют отдельные прибрежные регионы Греции, Эстонии, Швеции, Испании, Италии, Британии (до выхода из ЕС), а также Дании⁵²⁹. По своей сути подобная зависимость означает крайнюю степень чувствительности экономики и социальной сферы этих территорий к сокращению рыболовных возможностей.

⁵²⁶ Said A., Tzanopoulos J., MacMillan D. The contested commons: The failure of EU fisheries policy and governance in the Mediterranean and the crisis enveloping the small-scale fisheries of Malta // *Front Mar Sci*. 2018. Т. 5. № SEP. P. 1–10.

⁵²⁷ Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission. Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, 2020. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c2f39f4a-29a2-11ed-975d-01aa75ed71a1> (дата обращения: 16.11.2024).

⁵²⁸ Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission. Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, 2022. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c2f39f4a-29a2-11ed-975d-01aa75ed71a1> (дата обращения: 16.11.2024).

⁵²⁹ Natale F. et al. Identifying fisheries dependent communities in EU coastal areas // *Marine Policy*. 2013. Т. 42. P. 245–252.

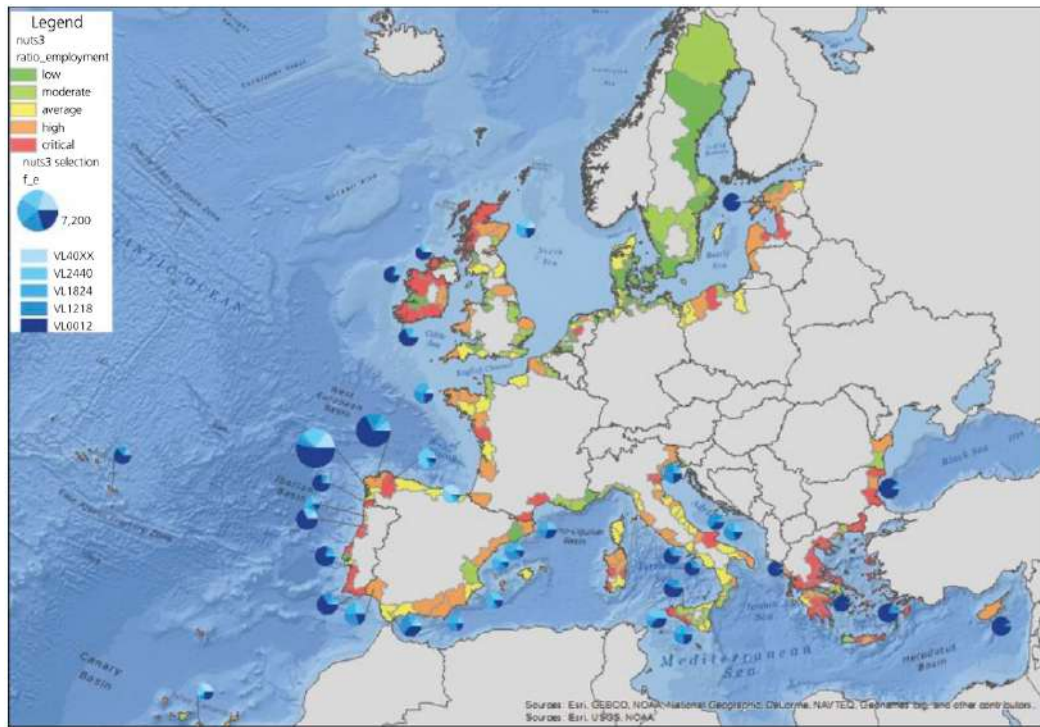


Рисунок 17. Зависимые от рыболовной деятельности регионы ЕС и Британии⁵³⁰

Источник: *European Atlas of the Seas*.

Необходимость устойчивого развития рыболовства в ЕС требует учёта экологических, экономических и социальных факторов вместе, однако последнее, социальное, измерение находится в плоскости национального регулирования. Именно поэтому социальные эффекты от реализации ОРП остаются для наднациональных институтов косвенными. Скептическая по отношению к ЕС позиция рыбаков в отдельных странах, наглядно проявившаяся в период брежжита, связана с восприятием ОРП как политики, нацеленной прежде всего на решение экологических проблем, а не поддержку рыболовного сообщества, находящегося в упадке.

На сегодняшний день занятость в рыболовной индустрии обеспечивается старшим поколением рыбаков, а также рабочей силой из числа мигрантов в силу во многом физического (ручного) характера труда. Территории, зависимые от рыболовства, нуждаются в финансовой поддержке для перестройки социально-экономического уклада, что также остаётся задачей национальных властей. При этом в глазах рыбаков причиной упадка является неудачное регулирование и сокращение рыболовных возможностей из-за чрезмерных требований европейских властей.

Таким образом, ключевой вызов для наднациональных властей — преодоление негативного образа ОРП как политики, не ориентированной на рыбаков. При этом если в части сохранения морского биоразнообразия ЕС имеет исключительные полномочия, то в области

⁵³⁰ European Atlas of the Seas. URL: https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/maritime_atlas/["l"lang=EN;p=w;bkgd=1;theme=2:0.75;c=1224514.3987259883,6446275.841017013;z=4 (дата обращения: 16.11.2024)].

социальной политики соответствующие компетенции находятся в руках национальных властей. Фактически наднациональные власти могут лишь оказывать финансовую поддержку рыбакам по линии «морского» структурного фонда, ещё больше уточнять технические требования к промыслу в регламентах и директивах или гармонизировать национальные подходы к регулированию через инструменты «мягкого права». То есть **приоритетом наднациональных институтов в работе с представителями индустрии является принятие мер, направленных на повышение степени легитимности действий ЕС в глазах рыбаков.**

Следующая группа субнациональных акторов (стейкхолдеров) в ОРП представлена различными ассоциациями, некоммерческими (НКО) и негосударственными (НГО) организациями, связанными с защитой экосистемы мирового океана, общественных интересов. Данная группа имеет очевидное влияние на процесс выработки решений, однако достаточно сложно поддаётся категоризации в силу высокой раздробленности.

Распространение различных общественных объединений по защите морской экосистемы было вызвано ухудшением её состояния, прежде всего сокращением популяции наиболее знаковых видов ихтиофауны. 1970-е годы были отмечены борьбой «Гринпис» против китобойного промысла. Ещё одним знаковым видом под защитой НГО стали дельфины, которые часто попадали в сети рыболовов при ловле тунца. Активность американских НГО и общественный резонанс привели к принятию в 1992 г. Программы по сохранению дельфинов (вступила в силу в 1999 г.) в рамках Межамериканской комиссии по тропическому тунцу (*Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC*). Принятые меры позволили существенно сократить побочный вылов нецелевых видов, включая дельфинов, в восточной части Тихого океана, однако прежние промысловые практики продолжили существование в западной части Тихого океана⁵³¹. К таким же символическим защищаемым видам следует отнести сивучей, атлантических моржей и других представителей морской экосистемы, наиболее знаковых для общества.

На современном этапе по мере развития фокус НГО смещается в сторону обычных промысловых видов и системных вопросов природопользования, что делает их полноценными субнациональными акторами в рамках рыболовной политики. Например, в 2020 г. активисты «Гринпис» сбросили несколько гранитных валунов на дно Доггер-банка⁵³² с тем, чтобы создать угрозу для донных тралыщиков, ведущих промысел на этой отмели в Северном море, которая является важнейшим нерестилищем для рыб. Субнациональная мобилизация, проводимая наднациональными институтами, нацелена в том числе на перемещение НГО в контур институтов выработки решений. Это ведёт к формализации участия общественных объединений

⁵³¹ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

⁵³² Campaigners drop boulders on Dogger Bank in bid to stop industrial fishing // The Yorkshire Post. 2020. URL: <https://www.yorkshirepost.co.uk/news/environment/campaigners-drop-boulders-on-dogger-bank-in-bid-to-stop-industrial-fishing-2980139> (дата обращения 01.03.2024).

в политике, вследствие чего они переходят от модели проведения кампаний к модели системного отстаивания своих интересов на площадке наднациональных институтов, прежде всего Европейского парламента и консультативных советов.

Посредством вовлечения экологических НГО институты ЕС стремятся повысить результативность политики и легитимизировать свои усилия. Интересы экологических НГО («Гринпис», Всемирный фонд дикой природы, *Seas at Risk* и проч.) не ограничиваются только лишь ОРП. Общественные объединения также представлены экспертными центрами (*New Economics Foundation*), организациями потребителей (*Euro Coop*), а также НКО, которые специализирующиеся на социальной защите трудящихся или на защите позиций наименее развитых стран. Учитывая перевес тех групп интересов, которые выступают за устойчивое рыболовство и ограничение вылова, общественные объединения, как правило, противостоят рыбакам и их ассоциациям.

Трансформация ОРП в постлиссабонский период привела к более сбалансированной представленности субнациональных акторов из числа рыболовов и общественных объединений на наднациональном уровне. Исторически ОРП развивалась под влиянием рыбаков, которые обладали существенным влиянием на наднациональные институты вследствие доминирования в процессе принятия решений Совета ЕС, ориентированного на поддержание социально-экономической стабильности. Совет ЕС как выразитель воли национальных государств остаётся защитником интересов рыбаков, с чем связано в том числе и частое пренебрежение рекомендациями Европейской комиссии по сокращению вылова. В фокусе внимания Еврокомиссии, учитывая эксклюзивные полномочия ЕС по сохранению морского биоразнообразия, всегда находились экологические вопросы. В условной дилемме между «рыбаком» и «рыбой» Еврокомиссия по большей части выступает с позиций блага для экосистемы как необходимого условия благополучия рыболовства⁵³³. Вовлечение субнациональных акторов посредством развития института консультативных советов, в которых представлены как индустрия, так и общественники, было призвано сбалансировать некоторую предвзятость отдельных институтов в ту или иную сторону.

Ключевым вопросом для субнациональных акторов является выбор площадки для донесения своей позиции – национальной или наднациональной. Для рыболовного сообщества вплоть до рассматриваемой постлиссабонской реформы ОРП основным каналом продвижения интересов оставались национальные власти, а также Совет ЕС как основной институт межправительственного характера. По некоторым данным, представители крупнейших европейских рыболовных ассоциаций присутствуют при проведении закрытых переговоров об

⁵³³ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

установлении ежегодных квот в Совете ЕС⁵³⁴. Среди таких организаций следует отметить две крупнейшие: Европейскую ассоциацию организаций производителей рыбы (*European Association of Fish Producers Organisations, EAPO*), а также Ассоциацию национальных организаций рыболовов ЕС (*Association of National Organisations of Fishing Enterprises in the European Union, Europêche*). Кроме того, лоббисты от индустрии зачастую входят в состав делегаций ЕС в региональных организациях по управлению рыболовством (РОУР)⁵³⁵, особенно РОУР, занимающихся выловом тунца в силу ограниченного числа судов (компаний), традиционно осуществляющих промысел в отдалённых водах. Ещё один традиционный инструмент лоббирования – это механизм «вращающихся дверей» (*revolving door*) – перемещение госслужащих и бюрократов ЕС на работу в рыболовные ассоциации и в обратном направлении с очевидными целями.

Основной аргумент рыбаков в спорах с экологами – необходимость обеспечения социальной стабильности, что возможно только при сохранении экономической рентабельности промысла. Обращение к социальной и экономической составляющим является общим местом кампаний рыболовных организаций, нацеленных на представителей власти или общество в целом. Принимая во внимание тот факт, что социальная стабильность прибрежных сообществ остаётся зоной преимущественно национальной ответственности, основная аудитория для рыбаков – национальные органы власти либо Совет ЕС как выразитель воли государств-членов. Тем не менее развитие институтов представительства стейкхолдеров, прежде всего консультативных советов, вынуждает рыболовов выходить за традиционные рамки – на наднациональные площадки.

Взросшая вследствие принятия Лиссабонского договора **роль Европейского парламента в реализации ОРП обуславливает переход субнациональных акторов к отстаиванию своих интересов именно на этой наднациональной площадке**. Парламентская площадка традиционно входит в число важнейших для различных НГО, наиболее активные среди которых – экологические. После реформы ОРП 2013 г. Европейский парламент впервые получил возможность полноценного влияния на принятие решений в соответствии с обычной законодательной процедурой. Новые полномочия Европарламента сделали его важной площадкой для системного отстаивания интересов экологических НГО, способствовали их переходу в контур выработки решений ЕС⁵³⁶. Европейский парламент предоставляет

⁵³⁴ Fishing for influence: Press passes give lobbyists EU Council building access during fishing quota talks // Corporate Europe Observatory, 2017. URL: <https://www.corporateeurope.org/en/power-lobbies/2017/05/fishing-influence> (дата обращения: 16.11.2024).

⁵³⁵ Revealed: most of EU delegation to crucial fishing talks made up of fishery lobbyists // The Guardian, 2023. URL: <https://www.theguardian.com/global/2023/apr/26/revealed-most-of-eu-delegation-to-crucial-fishing-talks-made-up-of-fishery-lobbyists> (дата обращения: 16.11.2024).

⁵³⁶ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

политическую трибуну новым субнациональным акторам, ранее не входящим в число стейкхолдеров ОРП, например НГО, выступающим за справедливое использование морских биоресурсов развивающихся и наименее развитых государств⁵³⁷. Это способствует ещё большей «экологизации» ОРП – усилению экосистемного подхода к регулированию отрасли.

Кроме того, политизация решений в области рыболовства приводит к повышению значимости нормативного (ценностного) компонента рыболовной политики: тематики справедливого природопользования, вопросов развития, транспарентности политики и этических норм. Характерным примером проникновения нормативной повестки в ОРП стало требование Европейского парламента учитывать права населения Западной Сахары при заключении соглашения о вылове европейских рыбаков в водах Марокко в 2011 г., вследствие чего пролонгация соглашения с Марокко не состоялась, а отношения между сторонами заметно испортились⁵³⁸. Описанный пример отражает возросшую степень взаимодействия наднациональных институтов с акторами субнационального уровня, что привело к ранее невозможному исходу дела – прекращению действия исторического и наиболее крупного соглашения о вылове в водах третьих стран.

Несмотря на существенные лоббистские усилия со стороны рыболовного сообщества, условно «экологическое» лобби оказывает заметное влияние на процесс принятия решений благодаря механизму коалиций. По данным Европейского реестра прозрачности, фиксирующего лоббистские усилия в ЕС, одна только Ассоциация национальных организаций рыболовов ЕС (*Europêche*) тратит порядка полумиллиона евро в год на продвижение своих интересов в европейских институтах, включая Европарламент⁵³⁹. Ответ общественных организаций заключается в построении широких коалиций. В 2010 г. была сформирована парламентская группа «Моря, реки, острова и прибрежные зоны» (*SEArica*), объединившая 107 парламентариев в интересах устойчивого природопользования и существующая по сей день⁵⁴⁰. Подобная тактика и усиление позиций «экологического» лобби впервые были продемонстрированы при принятии регламента 1380/2013, остающегося основополагающим для ОРП. В результате объединения по меньшей мере пяти групп интересов при обсуждении реформы 2013 г. удалось добиться некоторого «крена» финального текста регламента в сторону экологической парадигмы, а экологическое лобби впервые заявило о себе как о значимом субъекте процесса выработки

⁵³⁷ Zimmermann H. The European Parliament and the Layered Politicization of the External Dimension of the Common Fisheries Policy // *Politics and Governance*. 2019. Т. 7. № 3. Р. 237–247.

⁵³⁸ Passos R. The External Powers of the European Parliament // *The European Union's external action in times of crisis* / Eds. P. Eeckhout, M. Lopez-Escudero. Oxford: Hart Publishing, 2016. Р. 85–128.

⁵³⁹ Association of National Organisations of Fishing Enterprises in the European Union // *Transparency Register*. URL: https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=2312395253-25.

⁵⁴⁰ Intergroup SEArica. URL: <https://www.searica.eu>.

решения⁵⁴¹. Несмотря на то что итоговый документ получился скорее компромиссным, сам баланс представленности интересов в ОРП изменился.

3.2.2. Консультативные советы как флагман субнациональной мобилизации

Важнейшим элементом вовлечения субнациональных акторов в процесс выработки решений стали (региональные) консультативные советы. Более того, сам контекст образования, устройство консультативных советов делает их элементом субнациональной мобилизации, о чем пойдёт речь ниже. Инициатива создания консультативных советов принадлежит наднациональным институтам, прежде всего Европейской комиссии, заинтересованной в налаживании прямого взаимодействия с субнациональными акторами для повышения легитимности принимаемых решений и эффективности политики в целом.

Первым фактором, приведшим к образованию консультативных советов, представляется необходимость получения поддержки для принимаемых на наднациональном уровне решений со стороны представителей индустрии и общества. По утверждению исследователя и бывшего еврочиновника Эрнесто Пеньяса Ладос, включение в ОРП субнациональных акторов позволяло преодолеть негативный имидж европейской рыболовной политики в качестве «башни из слоновой кости» – оторванной от реальности политики, «насаждаемой» из Брюсселя⁵⁴². Прежде всего, создание прямого канала для связи с субнациональными акторами отвечало задачам Европейской комиссии как ревнителя общеевропейских ценностей и интересов, а также разработчика предложений по количественным и техническим ограничениям промысла. То есть вовлечение субнациональных акторов позволяет придать предложениям Еврокомиссии дополнительный вес, обоснованность, приблизить наднациональные ориентиры к практической активности на низовом уровне.

Предшественником консультативных советов и первым в своём роде полноценным двусторонним механизмом для диалога между институтами ЕС и стейкхолдерами стал **Консультативный комитет по рыболовству и аквакультуре** (*Advisory Committee for Fisheries and Aquaculture, ACFA*), образованный в 1999 г. Несмотря на тот факт, что обозначенный комитет появился на базе существовавшей с самого начала ОРП диалоговой площадки (комитета)⁵⁴³, именно его запуск в обновлённом формате в 1999 г. обозначает фундаментальный сдвиг в сторону включения стейкхолдеров в процесс выработки решений. Во-первых, комитет частично финансировался из бюджета ЕС посредством грантов, что определяет его нахождение «под

⁵⁴¹ Orach K., Schlüter M., Österblom H. Tracing a pathway to success: How competing interest groups influenced the 2013 EU Common Fisheries Policy reform // *Environ Sci Policy*. 2017. Т. 76. Р. 90–102.

⁵⁴² Penas Lado E. *The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability*. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

⁵⁴³ Advisory committee on fisheries and aquaculture // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/advisory-committee-on-fisheries-and-aquaculture.html>

зонтиком» европейских институтов⁵⁴⁴. Во-вторых, в состав комитета впервые вошли представители «зелёных», потребительских и общественных организаций, на которые приходилось 5 мест из 21. Обновлённый комитет стал первым шагом в наделении стейкхолдеров правом на донесение своей позиции напрямую на наднациональный уровень.

Основное отличие простого вовлечения субнациональных акторов от субнациональной мобилизации заключается в придании последним формального статуса и ресурсов, необходимых для ведения деятельности. В этой связи Консультативный комитет по рыболовству и аквакультуре в процессе развития приобрёл ещё один атрибут, позволяющий характеризовать его в качестве первого механизма субнациональной мобилизации, предшествующего (региональным) консультативным советам. Комитет имел ограниченное число мест, которые закреплялись за зонтичными общеевропейскими организациями, представляющими определённый сегмент рыболовного сообщества или социальный интерес. Например, судовладельцы были представлены Ассоциацией национальных организаций рыболовов ЕС (*Europêche*), которая имела четыре места. Ограниченное членство стало фактором консолидации индустрии (отдельных групп внутри индустрии) вокруг ключевых общеевропейских ассоциаций производителей⁵⁴⁵. Лимитированное членство в дополнение к более широкой представленности индустрии превратило комитет в канал лоббирования интересов рыбаков и рыбопроизводителей.

На фоне сокращения рыболовных возможностей подобная политическая формализация интересов рыболовов перестала отвечать ключевому вектору ОРП – переходу к устойчивому природопользованию. Трансграничный характер рыболовного промысла проявляется не только в необходимости межправительственного взаимодействия, но и в достаточно высокой консолидации европейской рыболовной отрасли. Например, нидерландская вертикально интегрированная компания⁵⁴⁶ *Parlevliet & Van der Plas* с ежегодной выручкой порядка 1,5 млрд евро через дочерние фирмы контролирует значительную часть промысла в Германии, Франции, Португалии, Британии⁵⁴⁷. В последние десятилетия консолидация отрасли усилилась, а вместе с этим усилились и возможности отдельных игроков рынка по продвижению своих интересов. Поэтому реформы 2002 и 2013 гг. ставили в качестве задачи расширение участия стейкхолдеров, в том числе для «размывания» роли крупных представителей индустрии.

Кроме того, следует подчеркнуть тот факт, что консолидация отрасли стала следствием реализации ОРП. В соответствии с заложенным в основу ОРП принципом относительной

⁵⁴⁴ What Is the Acfa and How Does It Work? // European Commission. URL: https://maritime-forum.ec.europa.eu/contents/what-acfa-and-how-does-it-work_en (дата обращения: 16.11.2024).

⁵⁴⁵ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

⁵⁴⁶ То есть компания, занимающаяся не только добычей рыбы, но также её переработкой, продажей.

⁵⁴⁷ Poulsen R.W. Competing for Fish: How One Dutch Company Is Slowly Taking Over Much of Europe's Fishing Sector // Pulitzer Center, 2023. URL: <https://pulitzercenter.org/stories/competing-fish-how-one-dutch-company-slowly-taking-over-much-europes-fishing-sector> (дата обращения: 16.08.2024).

стабильности, возможности вылова по каждому виду в каждой отдельно взятой зоне распределяются на основе доказанной истории вылова (исторический принцип). В дополнение к этому в ряде стран ЕС квоты на вылов являются свободно обращающимися, т.е. их можно обменивать или передавать за денежную компенсацию⁵⁴⁸. В отдельных странах квоты привязаны к конкретному судну (судовладельцу).

Это ведёт к следующей ситуации. Во-первых, ключевым активом в условиях дефицита квот и избытка мощностей становится право на вылов: как в виде лицензии, так и в виде передаваемой или непередаваемой квоты⁵⁴⁹. Во-вторых, гарантированное ЕС право на свободу предпринимательской деятельности вкупе с особенностями национального регулирования предоставляют широкие возможности по слиянию и поглощению менее успешных рыболовов-судовладельцев с переходом их квоты на вылов. Последнее стало ключем к успеху крупных нидерландских и исландских конгломератов, которые получали права на вылов через выкуп судов или вхождение в акционерный капитал рыболовных компаний.

В дополнение к запросу на более широкую репрезентацию стейкхолдеров Консультативный комитет по рыболовству не был эффективен в решении основополагающей задачи, стоящей перед наднациональными институтами, – получении полной обратной связи от стейкхолдеров по научной и технической составляющей промысла. Сам формат комитета не позволял в полной мере учесть техническую сложность ОРП, равно как и обеспечить географическую представленность в силу скорее функционального распределения мест. Необходимость более нюансированного подхода и ориентации на специфику конкретных видов промысла в отдельно взятых бассейнах обусловила образование региональных консультативных советов, что было оформлено решением Совета ЕС 2004/585. Появление (региональных) консультативных советов в рамках комплексной реформы 2002 г. привело к некоторому периоду параллельного существования двух механизмов – региональных консультативных советов и комитета по рыболовству – вплоть до последней реформы рыболовной политики 2013 г. Несмотря на то что представители индустрии в целом выступали за сохранение комитета⁵⁵⁰, к моменту постлиссабонской реформы стало очевидным пересечение функциональных задач двух

⁵⁴⁸ Warmerdam W. и др. Seafood industry integration in all EU Member States with a coastline. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629176/IPOL_STU\(2018\)629176_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629176/IPOL_STU(2018)629176_EN.pdf).

⁵⁴⁹ Конкретная система управления выловом сильно различается в зависимости от конкретной страны. В наиболее общем виде страны ЕС можно разделить на те, которые внедрили систему индивидуальных передаваемых квот на вылов (*individual transferable quota, ITQ*) и те, которые ограничивают возможности по переходу квот. Передаваемость квот означает свободную возможность по их покупке, продаже и сдаче в аренду, что ведёт к консолидации квот в руках ограниченного числа игроков. Как правило, внедрение такой системы повышает интенсивность и маржинальность промысла, но вместе с тем влечет сокращение мощностей и рабочих мест.

⁵⁵⁰ Essential Demands For Reform Of The CFP // The Fish Site, 2011. URL: <https://thefishsite.com/articles/essential-demands-for-reform-of-the-cfp> (дата обращения: 16.08.2024).

образований, притом что консультативные советы обеспечивали бóльшую представленность стейкхолдеров.

На первом этапе появились 7 региональных консультативных советов, которые на сегодняшний день превратились в 11 полноценно действующих советов по:

- аквакультуре,
- Балтийскому морю,
- Черному морю,
- экспедиционному промыслу,
- рынкам,
- Средиземному морю,
- Северному морю,
- северо-западным водам,
- дальним регионам,
- пелагическим видам,
- юго-западным водам.

С точки зрения представленности групп интересов, консультативные советы иллюстрируют тенденцию к вовлечению стейкхолдеров из числа экологических, рекреационных и других общественных организаций. Если на первом этапе, после реформы 2002 г., $\frac{1}{3}$ мест в советах была зарезервирована для неиндустриальных акторов, то после реформы 2013 г. и по сей день закреплённая в регламенте пропорция составляет 60% на 40% в пользу рыболовов. Расширение участия НГО, прежде всего экологических, связано с общим переносом фокуса ОРП, а также с повышением степени общественного внимания к рыболовству. Регулирование рыболовства перестаёт быть изолированной областью, связанной исключительно с состоянием индустрии, и превращается в политику, которая находится во взаимосвязи с вопросами устойчивого природопользования на море и всей палитрой социальных отношений в прибрежных регионах.

Консультативные советы стали продуктом **регионализации**, которая также подчёркивает многоуровневый характер ОРП на современном этапе. В отличие от политики сплочения ЕС под регионализацией в рыболовной политике подразумевается не повышение формальной роли регионов как субнациональных акторов в процессе управления, а географическая представленность групп интересов⁵⁵¹. Регионализация в ОРП связана с трансграничным характером рыболовного промысла, который сосредоточен в определённых морских бассейнах / промысловых зонах. Этот принцип лежит в основе сформированных консультативных советов.

⁵⁵¹ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

Основные противоречия в рыболовстве проходят не по линии регионов, а по линии государств и групп интересов внутри промысла. Включение регионов в число субнациональных акторов представляется нецелесообразным. Социальная стабильность прибрежных сообществ рассматривается в качестве фактора политики, однако потенциал их влияния в качестве акторов достаточно низкий из-за слабой артикулированности интересов и отсутствия формальных полномочий. Более того, в большинстве прибрежных сообществ рыболовство занимает заметное, но не всегда доминирующее положение⁵⁵², поэтому наиболее зависимые от промысла области фактически представлены муниципалитетами или аналогичными субрегиональными единицами.

Регионализация позволяет объединить ключевых пользователей ресурсов и стейкхолдеров промысла на одной площадке, включить их в единый контур обсуждения через консультативные советы. Тенденция к регионализации отражает экосистемный подход и переход к устойчивому природопользованию. Кроме того, с институциональной точки зрения регионализация связывает ОРП с морской политикой ЕС, которая, помимо прочего, нацелена на управление морскими пространствами⁵⁵³. В результате европейские усилия по гармонизации различных видов хозяйственной деятельности на море приводят к кристаллизации своеобразного «морского» вектора политики, в котором рыболовная активность занимает ключевое положение. Именно на основе связки морской политики, ОРП и экосистемного подхода происходит постепенное увеличение числа морских защищённых зон – территорий, где запрещена хозяйственная активность.

Таким образом, источником легитимности принимаемых на наднациональном уровне решений является вовлечение субнациональных акторов, представленных рыболовной индустрией и общественными организациями, как правило экологическими. В то же время регионы и малое рыболовство, которые испытывают воздействие ОРП, не оказывают существенного влияния на развитие политики.

Противоречия между индустрией и экологами сказываются на работе консультативных советов. По мнению некоторых специалистов, результатом почти равной представленности двух групп становится большая доля компромиссных рекомендаций⁵⁵⁴. Увеличение доли общественных организаций в результате реформы 2013 г. было обусловлено в том числе более низкой степенью заинтересованности экологических НГО в участии в консультативных советах в сравнении с другими наднациональными площадками, например Европейским парламентом⁵⁵⁵.

⁵⁵² Natale F. et al. Identifying fisheries dependent communities in EU coastal areas // *Marine Policy*. 2013. Т. 42. Р. 245–252.

⁵⁵³ Maritime spatial planning // European Commission. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/ocean/blue-economy/maritime-spatial-planning_en (дата обращения: 16.08.2024).

⁵⁵⁴ Clayton A. Lessons from Implementation of the EU's Common Fisheries Policy // The Pew Charitable Trusts, 2021. URL: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2021/03/lessons-from-implementation-of-the-eus-common-fisheries-policy> (дата обращения: 16.11.2024).

⁵⁵⁵ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

То есть консультативные советы остаются важным каналом взаимодействия со стейкхолдерами, однако у каждой из групп есть альтернативная традиционная площадка для донесения своих мнений: если для рыболовов это национальные органы и Совет ЕС, то для «зелёных» и общественников – это публичные кампании и Европарламент.

Консультативные советы можно рассматривать в качестве делиберативной практики, в которой ЕС находит источник повышения легитимности своих предложений. В условиях «делиберативного поворота» существенное значение приобретает не прямое представительство интересов, а вовлечение как можно более широкой палитры мнений в процесс структурированного диалога⁵⁵⁶. Ключевым фактором легитимности принимаемых решений становится принятие во внимание высказанных аргументированных мнений, а также процесс координации выработки предложений при вовлечении групп интересов⁵⁵⁷. Исходя из этого, для ЕС гораздо большее значение имеет не то, насколько та или иная группа поддерживает предлагаемые институтами решения, а то насколько каждая из групп интересов привлечена к участию в площадке и включена в вынесение рекомендаций. В результате консультативные советы становятся тем фактором, который усиливает позиции Европейской комиссии при отстаивании своих предложений перед Советом ЕС и Европейским парламентом.

Помимо легитимности, консультативные советы **призваны способствовать повышению эффективности ОРП**. Как отмечалось, рыболовная политика – одна из самых технически сложных и запутанных в ЕС. Для ОРП характерны высокая степень детализации регламентов, политическая чувствительность даже самых базовых мер. Несмотря на технократичность, присущую наднациональным институтам, прежде всего Европейской комиссии, сложность и комплексность рыболовного регулирования актуализируют наличие научных данных, обратной связи от реального сектора, а также мониторинг и контроль за исполнением мер. И субнациональные акторы предоставляют их.

(Региональные) консультативные советы были призваны стать источником экспертизы. Более того, предоставление обратной связи и исполнение мер по сохранению морских биоресурсов являются основной декларируемой целью консультативных советов⁵⁵⁸. Контур органов по получению данных для принятия решений в ОРП представлен Научно-техническим и экономическим комитетом по рыболовству (*STECF*)⁵⁵⁹. Комитет состоит из экспертных групп, в которые стекается вся информация от государств-членов, а с 2016 г. ещё и от внешних

⁵⁵⁶ Павлова Т.В. Делиберация как фактор конституирования поля современной политики // Политическая наука. 2018. № 2. С. 73–94.

⁵⁵⁷ Кавешников Н.Ю. Система комитологии и делегирования в Европейском союзе // Современная Европа. 2021. №6. С. 5–16.

⁵⁵⁸ Advisory Councils // European Commission. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/scientific-input/advisory-councils_en.

⁵⁵⁹ STECF. European Commission. URL: <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/about-stecf>.

источников, таких как ИКЕС или РОУР. На основе полученных сведений формируется научная рекомендация, с учетом которой выдвигаются предложения Еврокомиссии⁵⁶⁰. Однако консультативные советы не входят в этот контур, поскольку их экспертиза связана не с научными данными, а с формированием доказательной базы политики в действии. В дополнение к этому консультативные советы облегчают реализацию принимаемых мер, поскольку организации производителей и общественные объединения наиболее близки к непосредственному промыслу и их поддержка и определённый энтузиазм в исполнении являются факторами успеха.

Таким образом, с позиций европейских институтов формирование консультативных советов стало флагманским проектом по вовлечению стейкхолдеров в реализацию ОРП для повышения легитимности и эффективности наднациональных решений. Среди конкретных атрибутов **субнациональной мобилизации**, т.е. наделяния субнациональных акторов необходимыми ресурсами и полномочиями, которые необходимы для их включения в контур выработки решений, можно выделить следующие.

Во-первых, само появление консультативных советов является продуктом действия наднациональных институтов, заинтересованных в наличии постоянного механизма обратной связи с субнациональными акторами, отвечающего ключевым тенденциям рыболовной политики.

Во-вторых, консультативные советы получают необходимые ресурсы для ведения деятельности со стороны ЕС. Помимо финансирования к подобным ресурсам следует отнести обмен научными данными, горизонтальные связи, развивающиеся внутри советов, а также то, что активность наднациональных институтов способствовала формированию общеевропейских ассоциаций производителей.

В-третьих, это формальные полномочия. После 2013 г. консультативные советы были законодательно указаны как институт, чьё мнение по различным вопросам должны запрашивать наднациональные институты при подготовке своих решений. Статья 44 базового регламента 2013 г. не только устанавливает право консультативных советов выносить рекомендации, но и обязательство наднациональных институтов советоваться по решениям, относящимся к регионализации в ОРП. И европейские институты, и национальные власти обязаны рассмотреть предлагаемые советом рекомендации или озабоченности в течение двух месяцев и направить мотивированный ответ. То есть стейкхолдеры, представленные в консультативных советах, не включены в процесс принятия решений, но напрямую вовлечены в процесс формирования решений и имеют приоритетное право на донесение своей позиции напрямую на наднациональный уровень, минуя органы власти государств – членов ЕС.

⁵⁶⁰ Dörner H. et al. Collection and dissemination of fisheries data in support of the EU Common Fisheries Policy // Ethics Sci Environ Polit. 2018. T. 18. P. 15–25.

В рассматриваемый период явно проявилась тенденция к построению системы многоуровневого управления, основным элементом которой стала субнациональная мобилизация: включение Европейской комиссией и парламентом в процесс выработки решений субнациональных акторов с наделением их соответствующими ресурсами и формальными правами. Основным драйвером этого процесса стало стремление наднациональных институтов переложить с себя часть репутационных издержек, разделить ответственность с другими акторами в условиях критики и негативных тенденций (чрезмерный вылов, экономические кризисы).

Подводя итог, в рамках параграфа было установлено наличие субнационального уровня в ОРП, на котором находятся различные стейкхолдеры, ключевыми из которых являются организации рыболовов и негосударственные организации, преимущественно ориентированные на устойчивое природопользование. Группы интересов субнационального уровня не всегда консолидированы, а их отношения зачастую остаются противоречивыми. Под воздействием трансформации наднационального регулирования ОРП изменились и некоторые характеристики взаимодействия субнационального и наднационального уровня. В результате целенаправленной субнациональной мобилизации, стейкхолдеры получили формальные полномочия и ресурсы для донесения своей позиции непосредственно на наднациональный уровень. Черты субнациональной мобилизации прослеживаются и ранее последней реформы, однако именно современная, постлиссабонская, трансформация привела к оформлению субнациональных акторов в качестве полноценных участников ОРП.

3.3. Международный уровень в реализации общей рыболовной политики ЕС

Изучение общей рыболовной политики ЕС как режима управления рыболовными ресурсами сложно представить в отрыве от состояния международной среды. Особенность объекта исследования – трансграничный характер рыбных ресурсов, которые не подчинены начерченным человеком границам. Этот факт представляет собой регуляторный вызов, но вместе с тем диктует необходимость межгосударственного сотрудничества по поддержанию жизнеспособности морских биоресурсов.

В этой связи задачей параграфа является, во-первых, **охарактеризовать международный (глобальный⁵⁶¹) режим регулирования рыболовства как уровень управления** (в соответствии с концепцией многоуровневого управления), и, во-вторых, **определить его влияние на развитие и трансформацию общей рыболовной политики ЕС.**

3.3.1. Значимость международного измерения для ОРП

Прежде чем рассматривать международное регулирование рыболовства необходимо обозначить **значимость международного измерения рыболовства** для ЕС. Ее основные составляющие можно свести к трём обобщённым факторам: (1) обеспечение продовольственной безопасности вследствие превалирования импорта над собственным производством; (2) зависимость от доступа к промысловым зонам третьих стран и необходимость управления выловом в смежных с другими государствами водах в интересах экономического благополучия и экологической устойчивости; (3) взаимосвязанность вопросов рыболовства с позиционированием ЕС на мировой политической арене.

В соответствии со ст. 28 базового регламента 2013 г., задачами внешней политики в области рыболовства выступают:

- содействие развитию научного знания;
- поддержка инициатив Союза в областях защиты окружающей среды, торговли и развития с целью повышения их когерентности;
- содействие экономической устойчивости рыболовной отрасли и занятости в ней;
- обеспечение применения принципов и стандартов ОРП при осуществлении промысла за пределами юрисдикции ЕС, а также создание равных условий для европейских компаний по отношению к предприятиям из третьих стран;
- поддержка усилий по искоренению ННН-промысла;

⁵⁶¹ В науке о международных отношениях и в настоящей работе термины «международный» и «глобальный», хотя и имеют некоторые нюансы, но в целом являются взаимозаменяемыми. В английском языке использование этих терминов отражает разницу между британским (global) и американским (international) подходами к описанию мировых политических и экономических процессов.

- содействие созданию и укреплению комитетов по соблюдению требований региональных организаций по управлению рыболовством (РОУР), включая проведение оценок эффективности и наложение обоснованных штрафов.

То есть помимо прочих вопросов, в предметное ядро внешнего измерения ОРП входят вопросы конкурентоспособности европейской рыболовной отрасли на мировой арене, а также представление интересов ЕС в международных рыболовных организациях, прежде всего в РОУР (ст. 29 регламента 2013 г.). В дополнение к этому регламент содержит статьи, регулирующие принципы заключения соглашений о партнёрстве в области устойчивого рыболовства с третьими странами (далее – соглашения об устойчивом рыболовстве, СПУР), а также принципы управления общими с другими странами популяциями (смежные юрисдикции).

Зависимость ЕС от импорта рыболовной продукции ставит по главу угла необходимость **обеспечения продовольственной безопасности**. По определению ФАО ООН, продовольственная безопасность – это состояние, когда все люди в каждый конкретный момент времени имеют физический и экономический доступ к достаточному количеству безопасной и питательной пищи⁵⁶². Продовольственная безопасность проявляется в следующих аспектах: физическая доступность пищи, экономическая доступность, качество питания, стабильность доступа.

Структура баланса спроса и предложения на рыболовную продукцию в ЕС обуславливает необходимость совместных мер по обеспечению гарантированного доступа как к промысловым зонам вне ЕС, так и к поставкам дешёвой рыбной продукции из других стран. Среднее подушевое потребление рыбы (как дикой, так и аквакультурной) в ЕС составляет 23,97 кг/год, что выше средних мировых значений. По этому показателю из крупных государств ЕС уступает только Норвегии (54,56 кг), Японии (46,74 кг) и Китаю (40,42 кг)⁵⁶³. При этом уровень самодостаточности ЕС, т.е. соотношения производства собственной продукции к потреблению, составляет порядка 41%. В наибольшей степени ЕС обеспечивает себя пелагическими видами рыбы и моллюсками, а в наименьшей – лососевыми и ракообразными.

Наличие крупного рынка вкупе с потребностью в импорте делают ЕС крупнейшим в мире участником рынка рыбной продукции с ежегодным товарооборотом в 31 млрд долл. Ключевыми импортёрами в ЕС (в стоимостном выражении) выступают Норвегия (26,5% импорта ЕС), Британия (7,2%), Китай (6,3%), Марокко (5,4%) и Эквадор (5,1%)⁵⁶⁴. Следует отметить, что

⁵⁶² Trade Reforms and Food Security: Conceptualising the Linkages // Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2003. URL: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/310467a7-bc1d-416c-81c6-53b037ddb853/content> (дата обращения: 16.11.2024).

⁵⁶³ Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission. Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, 2022. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c2f39f4a-29a2-11ed-975d-01aa75ed71a1> (дата обращения: 16.11.2024).

⁵⁶⁴ Там же.

рыбная продукция отличается высокой степенью товарности (продаваемости), уступая в этом компоненте, если принимать в расчёт продукцию сельского хозяйства, только зерну. Даже несмотря на невысокую долю мирового вылова и выращивания рыбы в 3%, ЕС имеет существенную рыночную власть как один из крупнейших импортёров.

В случае ЕС **зависимость от импорта порождает встречную зависимость экспортёров от европейского рынка**. Наиболее наглядно рыночная сила Брюсселя проявила себя в переговорах о выходе Британии из Союза. Попытки Лондона использовать своё преимущество – зависимость европейских рыбаков от британских промысловых вод – привели лишь к заметным, но ограниченным и непринципиальным уступкам со стороны Брюсселя (переход 25% европейской квоты на вылов в течение 5,5 лет), который использовал в качестве переговорного аргумента возможность введения существенных пошлин на экспорт британской рыбной продукции на рынок ЕС (т.н. «молот»)⁵⁶⁵. Пример брекзита иллюстрирует тесную взаимосвязь между вопросами доступа на рынок и доступа к водам третьих стран.

Одним из важнейших факторов значимости внешнего измерения ОРП является то обстоятельство, что общеевропейская политика позволяет эффективнее обеспечивать доступ к водам третьих стран. На экспедиционный промысел⁵⁶⁶ (вылов вне ИЭЗ ЕС) после брекзита приходится более 20% общеевропейского вылова⁵⁶⁷. Вдвойне значимо то, что экспедиционный промысел обеспечивает ЕС ценными промысловыми видами рыбы (тунец, ракообразные) и в силу своего характера является наиболее индустриализированной частью отрасли. Осуществление промысла в водах третьих стран имеет заметное социально-экономическое значение для отдельных европейских регионов, завязанных на крупные рыболовные порты, обслуживающие промысел в отдалённых водах (Рисунок 17). Связь между доступом к водам третьих стран и социальной стабильностью субъектов субнационального уровня подчёркивает значимость внешнего измерения ОРП.

С момента основания стремление к коллективному отстаиванию интересов европейской рыболовной индустрии за пределами юрисдикции ЕС выступало драйвером развития ОРП. Развитие морского права и постепенное принятие большинством стран мира концепции исключительной экономической зоны (200 морских миль) стало важнейшим стимулом к усилению наднационального регулирования ОРП⁵⁶⁸. Например, стремительная потеря Британией возможностей по вылову в водах Исландии («Тресковые войны») стала причиной первоначального оптимизма Лондона в отношении «решения рыболовных проблем на

⁵⁶⁵ Коломин В.О. Фактор общей рыболовной политики в свете брекзита // Современная Европа. 2023. № 4. С. 207–219.

⁵⁶⁶ Под экспедиционным промыслом понимается промысел вне ИЭЗ государств – членов ЕС, который, как правило, представлен судами длиной более 24 метров.

⁵⁶⁷ International fisheries relations / European Parliament, 2024. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/1119/international-fisheries-relations>.

⁵⁶⁸ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. P. 144.

общеевропейской основе»⁵⁶⁹. Помимо усиления переговорной позиции в различных международных форматах по управлению выловом, через участие в ОРП государства-члены получают возможность использовать в качестве аргумента в переговорах доступ к рынку ЕС, а в случае сокращения квот – сглаживать наносимый социально-экономический урон через равное сокращение долей или целевые общеевропейские программы поддержки.

Несмотря на незримое присутствие внешнего фактора в эволюции ОРП, вплоть до **2013 г. так наз. внешнее измерение оставалось вне юридических рамок ОРП**. Причиной этого выступает ряд факторов. Во-первых, внешнее измерение европейской рыболовной политики, состоящее из совокупности двусторонних и многосторонних договорённостей в отношении вылова рыбы, в значительной степени зависит от тенденций в более «весомых» политиках, таких как внешнеторговая и внешнеполитическая (Рисунок 18). Пример брекзита, описанный выше, показывает связку торговой и рыболовной политики, в то время как внешнеполитическая конъюнктура во многом закладывает предпосылки к заключению двусторонних соглашений с развивающимися странами. Поэтому рассмотрение внешнего измерения ОРП исключительно в границах самой рыболовной политики не отражает её многофакторность. Последнее особенно наглядно при заключении СПУР.

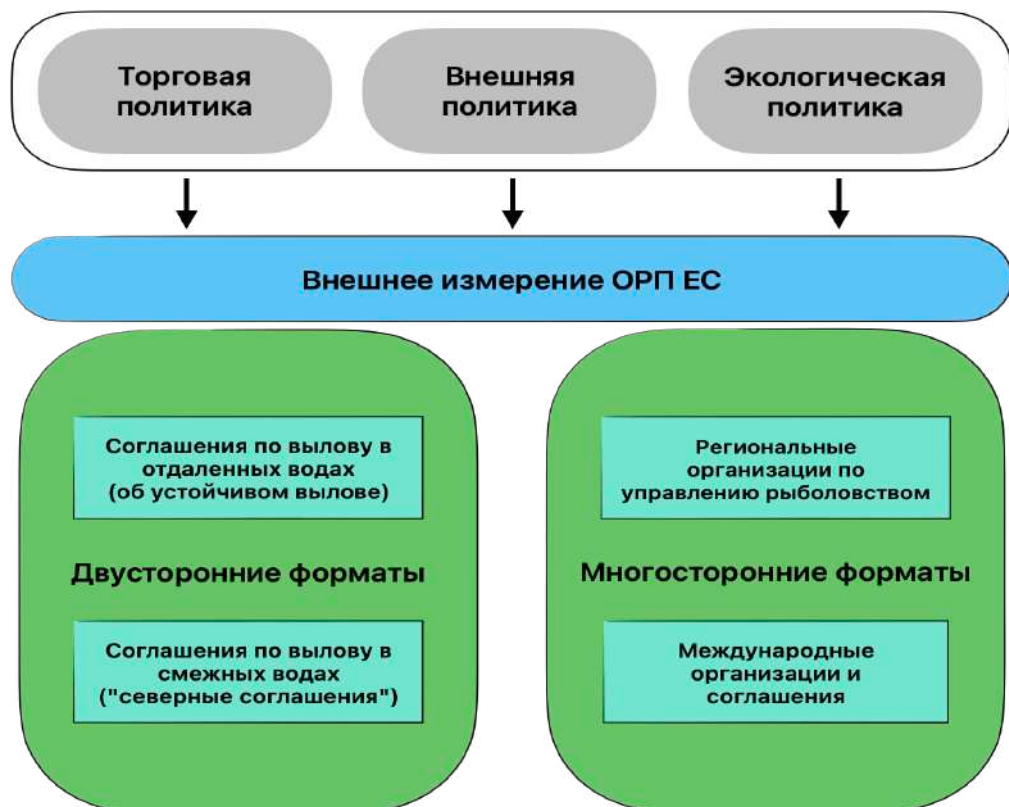


Рисунок 18. Составляющие внешнего измерения ОРП ЕС.

Источник: составлено автором.

⁵⁶⁹ Schatz V. Access to Fisheries in the United Kingdom's Territorial Sea after its Withdrawal from the European Union: A European and International Law Perspective // Goettingen Journal of International Law. 2019. Т. 9. № 3. Р. 457–500.

Во-вторых, в основе внешнего измерения ОРП всегда находился вопрос доступа к морским водам третьих стран, а проблема сохранения морского биоразнообразия, ключевая для ОРП, оказалась в фокусе внешней рыболовной политики лишь в XXI в. На раннем этапе развития ОРП в 1970-х гг. именно внешнее измерение, точнее необходимость защиты прав на вылов в водах третьих стран, катализировало институциональное оформление ОРП на основе принципов равного доступа и относительной стабильности. Стремительное провозглашение государствами мира прав на свои исключительные экономические зоны (ИЭЗ) шло вразрез с интересами государств – членов ЕС. В этой связи в 1977 г. членами Союза было принято решение о синхронном расширении национальной морской юрисдикции до 200 морских миль. В преддверии этого в 1973 г. по настоянию Британии из принципа равного доступа на 10 лет была исключена прибрежная зона (до 12 морских миль). Характерно, что данное исключение из правил стало нормой и продлевается каждую декаду, включая последнюю пролонгацию в конце 2022 г.⁵⁷⁰ без каких-либо возражений со стороны членов ЕС.

Выступив катализатором становления ОРП, внешнее измерение со временем оказалось на периферии общеевропейского регулирования рыболовного промысла, в т.ч. из-за урегулирования вопроса о морских юрисдикциях. Географическое разделение морских пространств было окончательно закреплено Конвенцией ООН по морскому праву (*UNCLOS*) к 1982 г. Одновременно с этим институционализация исключения (изъятия) прибрежной зоны из принципа равного доступа ОРП вывела «из орбиты» политики пласт регулирования, связанный с историческими правами государств-членов на вылов в водах других государств-членов (Рисунок 19), оставив его на национальном уровне⁵⁷¹. Как итог, последующие развитие политики и принятие первого полноформатного базового регламента 1983 г. не включали внешнее измерение.

⁵⁷⁰ Extension of EU rules on access to coastal waters // European Parliament Plenary Session – November II 2022. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738211/EPRS_ATA\(2022\)738211_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738211/EPRS_ATA(2022)738211_EN.pdf).

⁵⁷¹ Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1380-20190814>.

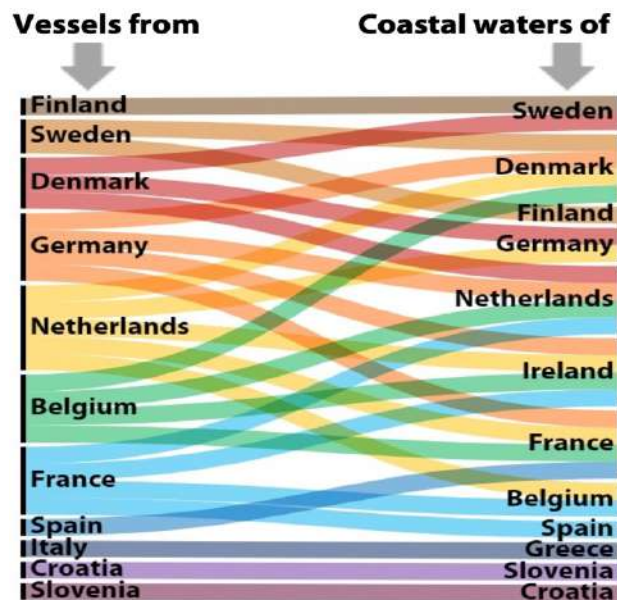


Рисунок 19. Действующие соглашения между государствами-членами ЕС на вылов в прибрежных водах друг друга

Источник: *Extension of EU rules on access to coastal waters. European Parliament Plenary Session. November II 2022.*

Фундаментальной внешней предпосылкой возвращения внешнего измерения в ОРП выступает обострение борьбы за доступ к биоресурсам моря с сопутствующим повышением значимости устойчивого природопользования и сохранения экосистемы мирового океана. Поворот к устойчивому вылову ограниченных рыбных ресурсов в ЕС обозначился в 1990-х гг. и был формализован сначала в базовом регламенте 2002 г., а затем и в регламенте 2013 г. (см. раздел 3.1). Необходимость сохранения доступа к промыслу вне европейской ИЭЗ, с одной стороны, и стремление стать нормативным лидером в области устойчивого развития, с другой, привели к появлению СПУР в качестве специфического европейского инструмента внешней рыболовной политики.

Являясь одним из лидеров «зелёной» повестки, ЕС также проявляет активизм в многосторонних форматах по сохранению морского биоразнообразия, корни которых также уходят в 1990-е г. В 1995 г. было подписано Соглашение ООН по трансграничным запасам и запасам далеко мигрирующих рыб (*UNFCA*)⁵⁷². Оно обозначило в качестве руководящего принципа управления выловом мигрирующих видов рыб взаимодействие государств на основе предупредительного подхода (*precautionary approach*) или, если смотреть шире, экосистемного подхода⁵⁷³. В 1995 г. принимается Кодекс ведения ответственного рыболовства ФАО ООН; в 2001 г. – План действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла.

⁵⁷² Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими. На сегодняшний день Соглашение ратифицировали 93 страны.

⁵⁷³ Бекашев Д.К. Международно-правовой принцип экосистемного подхода в управлении рыболовством // Актуальные проблемы российского права. 2016. Т. 2. № 93. С. 44–50.

Расширение многостороннего международного регулирования рыболовства, учитывая амбиции ЕС в экологической повестке, стало одним из ключевых факторов возвращения внешнего компонента в состав ОРП, что было оформлено в базовом регламенте 2013 года⁵⁷⁴. Вследствие этого ключевой характеристикой ОРП стал нормативный компонент, представляющий собой неотъемлемую часть европейской рыболовной политики на современном этапе.

С точки зрения внутренних факторов, возвращение в ОРП внешнего компонента укладывается в логику расширения наднационального регулирования в этой области. Рост многосторонних и двусторонних взаимодействий в отношении доступа к промысловым районам, особенно после выхода Британии из ЕС, повышает значение Европейской комиссии как главного переговорщика ЕС. Следует отметить и неотрывную связь доступа к морским ресурсам от торговой политики, которая также характеризуется наличием широких полномочий, зарезервированных за наднациональными институтами Союза. Таким образом, продиктованное эволюцией мирового и европейского рыболовного промысла и проникновением повестки устойчивого развития повышение значимости международного регулирования рыболовства привело к появлению стойкой связи между вопросами доступа к водам третьих стран и сохранением морских экосистем.

3.3.2. Международный уровень регулирования рыболовства

Обобщая вышесказанное, необходимо охарактеризовать международный (глобальный) уровень регулирования рыболовства. В соответствии с институциональным подходом и теорией многоуровневого управления, **международный уровень регулирования рыболовства включает в себя комплекс установленных норм, практик и институтов их соблюдения.** В основе международного регулирования рыболовства лежит объективная невозможность одностороннего регулирования ресурса общего пользования трансграничного характера⁵⁷⁵. Международное регулирование отрасли рыболовства традиционно представлено многосторонними и двусторонними соглашениями межправительственного характера⁵⁷⁶, организациями системы ООН. Развитие глобального управления в отрасли привело к его расширению на новые субъекты международного регулирования. Сегодня ими выступают региональные рыбохозяйственные органы (РРХО), включающие в себя РОУР и региональные

⁵⁷⁴ Zimmermann H. The European Parliament and the Layered Politicization of the External Dimension of the Common Fisheries Policy // Politics and Governance. 2019. Т. 7. № 3. Р. 237–247.

⁵⁷⁵ Schuch E., Gabbert S., Richter A. P. Institutional inertia in European fisheries – Insights from the Atlantic horse mackerel case // Marine Policy. 2021. №128. Р. 4.

⁵⁷⁶ Например, Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области предупреждения, сдерживания и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла живых морских ресурсов. МИД России. 2012. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/44502/ (дата обращения: 01.03.2025).

консультативные органы, а с некоторых пор и многосторонняя система регулирования мировой торговли в лице Всемирной торговой организации.

Предпосылкой для большинства соглашений о регулировании морских биоресурсов является «морская конституция» – Конвенция ООН по морскому праву, благодаря которой к 1982 г. было оформлено разделение морских пространств на зоны с различной степенью суверенитета государств над ними (Рисунок 3). Распространение международного регулирования на районы открытого моря фактически меняет статус этих территорий с *Res nullius* (зона свободного использования) на *Res communis* (общее достояние). Закрепление «границ на море» вывело на передний план два ключевых вопроса: как регулировать вылов популяций, пересекающих несколько национальных юрисдикций на море, и как регулировать вылов популяций вне ИЭЗ других стран.

Показателен пример «арахисовой дыры» в Охотском море. После расширения российской ИЭЗ на закреплённые в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года 200 морских миль неохваченным остался морской анклав – «арахисовая дыра», названная так из-за своей специфической формы. Используя «дыру» международном регулировании, рыбаки из других стран вели бесконтрольный промысел в этих водах вплоть до 2014 г., когда Комиссия ООН по границам континентального шельфа по заявке России признала⁵⁷⁷ эту территорию частью российского континентального шельфа. В соответствии со статьями 76–78 Конвенции ООН по морскому праву⁵⁷⁸, российская юрисдикция была расширена на анклав, что подразумевает суверенные права на ресурсы морского дна, включая «сидячие виды» живых организмов, а также на недра. Статья 78 сохраняет международный статус покрывающих вод и воздушного пространства. Однако при осуществлении вылова рыбаки обязаны соблюдать российские требования к промыслу, безопасности, охране окружающей среды и режиму мореплавания⁵⁷⁹.

После формирования «морских границ» появилась возможность регулирования условий и норм вылова. **Современное международное регулирование рыболовства имеет три основы, составляющие глобальный уровень управления.** Во-первых, это многосторонние и двусторонние межправительственные соглашения. Во-вторых, это соглашения в рамках ООН, которые, как правило, базируются на базовой «морской конституции». В-третьих, это пласт РРХО, в которые входят региональные организации по управлению рыболовством (РОУР) – основной институт по управлению выловом в международных и смежных водах мирового

⁵⁷⁷ Комиссия ООН включила анклав в Охотском море в состав российского континентального шельфа // Новости ООН, 2014. URL: <https://news.un.org/ru/story/2014/03/1239541>.

⁵⁷⁸ Конвенция Организации Объединённых Наций по морскому праву. 2024. URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (дата обращения: 01.03.2025).

⁵⁷⁹ Баранов В.Д. О признании анклава в Охотском море частью российского континентального шельфа // Актуальные комментарии. ИМЭМО РАН. 2013. URL: <https://www.imemo.ru/publications/policy-briefs/text/o-priznani-anklava-v-ohotskom-more-chastyu-rossiyskogo-kontinentalnogo-shelyfa> (дата обращения: 01.03.2025).

океана. В-четвёртых, это соглашения, заключённые под эгидой институтов глобального управления. Например, Соглашение ВТО по рыболовным субсидиям, которое окажет существенное влияние на мировое рыболовство в силу тесной взаимосвязи вылова рыбы и её сбыта посредством международной торговли. Соглашение ВТО, только ожидается к принятию.

Развитие международного регулирования по линии ООН привело к формированию мирового консенсуса в отношении борьбы с ННН-промыслом, повышения прозрачности промысла, распространения рыболовного регулирования на все районы Мирового океана и все промысловые популяции, а также в отношении необходимости количественных ограничений на вылов. Следуя терминологии Питера Бахраха и Мортон Баратца⁵⁸⁰, международные институты во многом под влиянием наиболее крупных государств и объединений – подвижников повестки устойчивого развития, включая ЕС, установили рамку для мировой дискуссии по вопросам глобального регулирования рыболовства («второе лицо» силы/власти). Тем самым любое другое видение вопроса о регулировании вылова фактически находится в маргинальном поле.

Совершенствование международного регулирования можно проиллюстрировать последними инициативами ООН, существенно расширяющими степень глобального регулирования рыболовства. В развитие Соглашения по трансграничным рыбным запасам 1995 г. (*UNFCA*) при активной позиции ЕС с 2010-х гг. началась подготовка нового документа. Летом 2023 г. на площадке ООН было принято Соглашение о сохранении морского биоразнообразия за пределами национальной юрисдикции⁵⁸¹. Оно предусматривает конкретные механизмы регулирования для районов открытого моря за пределами национальной юрисдикции через применение зонально-привязанных инструментов хозяйствования, обязательную экологическую оценку и, впервые, регулирование так наз. морских генетических ресурсов, особенно ценных для фармацевтики⁵⁸². Основные тематические блоки документа были определены ещё в 2011 г., а Брюссель выступил одним из главных сподвижников нового соглашения⁵⁸³. Фактически соглашение усиливает и конкретизирует международный правовой режим управления биоресурсами, которые особенно подвержены чрезмерной эксплуатации.

Международный консенсус о необходимости борьбы с чрезмерным выловом выступает основой и для нового многостороннего режима регулирования рыболовства под эгидой

⁵⁸⁰ Bachrach P., Baratz M. S. Two Faces of Power // *American Political Science Review*. 1962. № 4 (56). P. 947–952.

⁵⁸¹ Соглашение на базе Конвенции ООН по морскому праву о сохранении и устойчивом использовании морского биологического разнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции. ООН, 2023. (*UN Convention on the Law of the Sea Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity in Areas Beyond National Jurisdiction*). URL: <https://www.un.org/depts/los/XXII10CTC%28RU%29.pdf>

⁵⁸² Саренкова С. Соглашение о морском биоразнообразии за пределами национальной юрисдикции // Центр международных и сравнительно-правовых исследований. 2023. URL: <https://iclr.ru/publications/84> (дата обращения: 16.11.2024).

⁵⁸³ Шувалова Т.В. В ООН разрабатывают новый документ по сохранению морского биоразнообразия // Российский совет по международным делам, 2019b. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/v-on-razrabatyvayut-novyy-dokument-po-sokhraneniyu-morskogo-bioraznoobraziya/> (дата обращения: 14.03.2024).

Всемирной торговой организации (ВТО). В июне 2022 г. на Министерской конференции ВТО было согласовано Соглашение по рыболовным субсидиям⁵⁸⁴. Легитимность Соглашения основывается, в том числе, на целях устойчивого развития ООН, которые включают задачу 14.6 – устойчивое рыболовство как сокращение рыболовных субсидий, приводящих к чрезмерному вылову или чрезмерной мощности рыболовного флота.

Проблема субсидирования рыболовства является одним из факторов чрезмерного вылова и сокращения морского биоразнообразия. Согласно наиболее распространённым оценкам, мировые субсидии рыболовам составляют порядка 35 млрд долл. в год, 22 млрд из которых могут быть отнесены к категории способствующих чрезмерному вылову (Рисунок 20)⁵⁸⁵. Осложняет ситуацию то обстоятельство, что к субсидиям прибегают как развитые, так и развивающиеся государства, например Китай и Индия, в связи с чем традиционный водораздел между Глобальным Севером и Глобальным Югом менее выражен по формальному признаку.

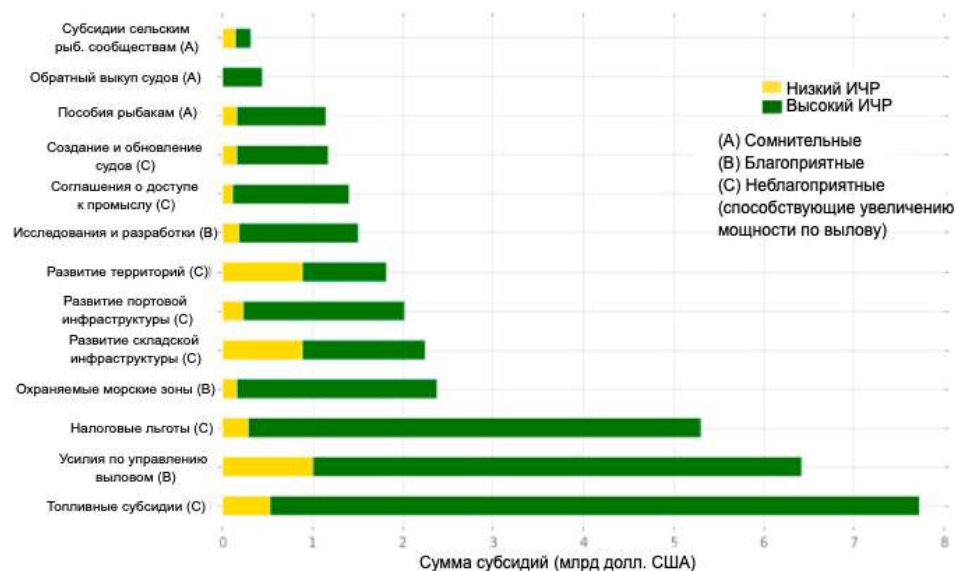


Рисунок 20. Мировые рыболовные субсидии по видам и группам стран в соответствии с индексом человеческого развития

Источник: переведено автором на основе Sumaila U.R. et al. Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies // Marine Policy. 2019. Т. 109. Р. 103695.

Формирование нового многостороннего режима на основе существующей институциональной архитектуры ВТО стало объективным следствием развития глобального регулирования отрасли. Соглашение предусматривает создание Комитета ВТО по рыболовству. Механизм правоприменения включает возможность задействования компенсационных мер – одного из важнейших инструментов принуждения государств к соблюдению международного торгового режима. Кроме того, для наиболее сложных случаев предусмотрена возможность

⁵⁸⁴ Agreement on Fisheries Subsidies Ministerial Decision of 17 June 2022 (WT/MIN(22)/33/WT/L/1144). WTO. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/33.pdf&Open=True>

⁵⁸⁵ Sumaila U.R. et al. Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies // Marine Policy. 2019. Т. 109. Р. 103695.

подачи исков в Орган по решению споров ВТО (ст. 10). В момент написания работы соглашение находится на стадии национальной ратификации. При этом шансы на его принятие следует оценивать как высокие⁵⁸⁶.

Соглашение содержит три запрета:

1. Запрет на субсидии, способствующие ННН-промыслу.
2. Запрет на субсидии в отношении популяций, подверженных перелову.
3. Запрет на рыболовные субсидии вне границ национальной юрисдикции или юрисдикции РОУР.

Поскольку соглашение опирается на существующие институты ВТО, оно содержит ряд механизмов, которые призваны обеспечивать эффективное внедрение запретов. В рамках процедуры нотификации в обязанность членов ВТО входят обязательные регулярные отчёты о состоянии популяций, мерах по сохранению популяций, а также о мощности рыболовных судов и количестве улова в том случае, если промысел ведут рыбаки – получатели субсидий (ст. 8). Кроме того, члены ВТО обязаны вести реестр судов, связанных с ННН-промыслом.

Сравнительный анализ финальной редакции соглашения с проектом 2021 г. иллюстрирует **ключевые положения, вызывающие наибольшие разногласия между государствами**. Во-первых, в согласованный текст соглашения не вошёл четвёртый запрет – на субсидии, способствующие созданию чрезмерных мощностей по вылову⁵⁸⁷. Переход к контролируемому снижению мощности рыболовного флота имеет негативное влияние на социальную составляющую промысла – состояние прибрежных сообществ. ЕС начал ограничивать субсидирование увеличения мощности флота начиная с 1990-х гг. (фактически запрет действует с 2002 г.) на фоне существенного превышения мощностей по вылову над возможностями по вылову⁵⁸⁸. При этом для стран Глобального Юга, позже перешедших к промышленным способам вылова, эта проблема пока не является настолько острой.

Основным оппонентом развитых стран и ЕС в процессе согласования соглашения выступила Индия, поддерживаемая целым рядом развивающихся государств. В таких странах, как Индия, основой рыболовного флота выступает малое (кустарное) рыболовство – рыбаки, для которых добыча зачастую является единственным средством заработка. В этой связи индийская сторона на протяжении всего переговорного процесса указывала на необходимость дифференцированных требований в виде сохранения возможности субсидий для рыбаков

⁵⁸⁶ Для вступления в силу Соглашение должно быть принято $\frac{2}{3}$ членов ВТО (109 членов). На момент написания текста Соглашение формально одобрили 94 члена, включая страны ЕС, США, Китай, Японию. Россия передала свой «документ о присоединении» к Соглашению 18 марта 2024 г.

⁵⁸⁷ Данный запрет остаётся предметом споров и не вошёл в содержание соглашения, одобренного на 12-й Министерской конференции в июне 2022 г. Однако переговоры по этой части соглашения продолжаются в формате выработки дополнительных положений к соглашению – так называемый «второй трек» переговоров.

⁵⁸⁸ Коломин В.О. Соглашение ВТО по рыболовным субсидиям как элемент глобального регулирования отрасли // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2024. № 2. С. 71–81.

развивающихся государств в пределах ИЭЗ с учётом социального фактора. Несмотря на высокий уровень рыболовных субсидий в абсолютном выражении, в расчёте на одного рыбака индийское субсидирование отрасли значительно скромнее, например, европейских показателей⁵⁸⁹. В текущей редакции для развивающихся стран устанавливается двухлетний переходный период на все запрещённые субсидии в пределах ИЭЗ⁵⁹⁰.

Следующим водоразделом по линии Север – Юг выступает вопрос экспедиционного промысла (вне границ ИЭЗ). На сегодняшний день крупнейшие по мощности экспедиционные флоты имеют Китай, ЕС, Япония, Республика Корея, Тайвань⁵⁹¹. При этом по формальным признакам Китай относится к группе развивающихся стран. В этой связи Индия и Бразилия продолжают продвигать в рамках второго переговорного трека (дополнения к соглашению) идею о более строгом ограничении субсидий в отношении экспедиционного промысла вплоть до моратория⁵⁹². В конце 2024 г. Индия и Индонезия заблокировали⁵⁹³ принятие очередного проекта соглашения⁵⁹⁴ по «второму треку» из-за того, что оно якобы не учитывает интересы развивающихся государств.

Невключение запрета на чрезмерные рыболовные мощности в соглашение представляется особенно важным для России. В силу упадка судостроения и отрасли в целом в постсоветский период сегодня для России актуальным является обновление рыболовного флота, в связи с чем недавно была принята программа «квоты под киль». Поскольку страна имеет доступ к богатым рыбой водам северной части Тихого океана, Северного моря, проблема депопуляции ключевых промысловых популяций стоит для страны менее остро, чем для ЕС. Продвигаемый в рамках второго трека запрет на субсидии для создания чрезмерных мощностей чреват тем, что обозначенная программа «квоты под киль» и обновление российского рыболовного флота могут стать предметом исков против страны в ВТО. Следует отметить, что, по мнению некоторых экспертов, проводимое обновление рыболовного флота имеет в своей основе прогноз на сохранение и даже увеличение вылова в перспективе⁵⁹⁵, что противоречит мировым тенденциям.

⁵⁸⁹ Krishnan M., Narayanan B.G. Indian Fisheries in the Context of WTO Regulations // Future Fisheries Management Issue Brief Series. 2023. 12 p.

⁵⁹⁰ Примечательно, что в драфте соглашения от 2021 г. исключение устанавливалось в пределах территориального моря (12 морских миль). То есть развивающиеся страны добились уступок в этом вопросе.

⁵⁹¹ Sumaila U.R. et al. WTO must complete an ambitious fisheries subsidies agreement // npj Ocean Sustainability. 2024. Т. 3. № 1. Р. 6.

⁵⁹² India reiterates that responsible and sustainable fisheries is a practice ingrained in ethos and practices of India's large and varied fishing community // Ministry of Commerce and Industry of India press-release. 2024. URL: <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2009551#:~:text=India%20urged%20the%20Members%20to,of%20at%20least%2025%20years> (дата обращения: 16.11.2024).

⁵⁹³ Negotiating Group on rules – fisheries subsidies. Report by the chair, h.e. Mr Einar Gunnarsson to the Trade Negotiations Committee (TN/RL/37). WTO. 12.12.2024. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/TN/RL/37.pdf&Open=True> (дата обращения 01.03.2025).

⁵⁹⁴ Additional provisions on fisheries subsidies. Draft text (TN/RL/W/285). WTO. 29.11.2024. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/TN/RL/W285.pdf&Open=True> (дата обращения 01.03.2025).

⁵⁹⁵ Агеев А.В. Результаты обновления рыбопромыслового флота России // Рыба камчатского края, 2022. URL: <https://fishkamchatka.ru/articles/exclusive/47877/> (дата обращения: 25.03.2024).

Поэтому можно констатировать риски для России при принятии дополнений к текущему Соглашению ВТО.

Помимо обновления флота, риски для России имеет и продвигаемый Индией запрет на субсидирование экспедиционного промысла. Вторым положением, не вошедшим в финальный текст соглашения, стал закрытый перечень запрещённых субсидий, включая субсидии на судовое топливо (ключевые для промысла в отдаленных водах), на поддержку цен, на модернизацию мощностей и проч. Сохранение и преумножение возможностей по вылову в международных водах и водах третьих стран будет иметь важное значение для развития рыболовной отрасли России в среднесрочной и долгосрочной перспективе, учитывая обновление флота и прогнозы о состоянии рыбных популяций.

Показательно, что против введения запрета на топливные субсидии выступил и Брюссель, поскольку в ЕС действует освобождение от уплаты налога на судовое топливо для рыбаков в соответствии с Директивой о налогообложении энергетической продукции⁵⁹⁶, которая является важнейшим инструментом поддержки рыбаков. Характерным является то обстоятельство, что за сохранение субсидии выступила крупнейшая ассоциация европейской рыболовной отрасли *Europêche*⁵⁹⁷, куда входят 16 национальных рыболовных организаций из 10 стран ЕС. Аналогичную европейской позицию в отношении запрета ВТО на топливные субсидии высказывала и ВАРПЭ⁵⁹⁸ – крупнейшая российская рыболовная ассоциация⁵⁹⁹. Таким образом, соглашение ВТО в принятой редакции сохранила ключевой фокус на борьбе с ННН-промыслом, в то время как положения, расширяющие этот фокус на борьбу с вводом чрезмерных мощностей или ставящие вне закона основные для мировых рыбаков субсидии, остались «за бортом» финального соглашения. Однако переговоры в рамках второго трека несут значительные риски и нуждаются в дополнительном исследовании.

Завершая рассмотрение ключевых составляющих глобального уровня регулирования необходимо проанализировать один из наиболее важных для практической рыболовной деятельности международный институт – региональные организации по управлению рыболовством (РОУР). По своей сути РОУР являются межправительственными организациями, как правило, имеющими постоянный секретариат для обеспечения выполнения обязательств. Характерно, что формирование РОУР предшествовало появлению регулирования отрасли по

⁵⁹⁶ Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity.

⁵⁹⁷ In Defiance Of NGOs, EU Backs Fuel Subsidies For Its Fleet At WTO Talks // Green Fiscal Policy Network. URL: <https://greenfiscalspolicy.org/in-defiance-of-ngos-eu-backs-fuel-subsidies-for-its-fleet-at-wto-talks/> (дата обращения: 16.11.2024).

⁵⁹⁸ ВАРПЭ считает преждевременным ограничение субсидирования рыболовства в рамках соглашения ВТО // Korabel.ru, 2024. URL: <https://www.korabel.ru/news/comments/varpe-schitaet-prezhdevremennym-ogranichenie-subsidirovaniya-rybolovstva-v-ramkah-soglasheniya-vto.html> (дата обращения: 16.11.2024).

⁵⁹⁹ Всероссийская ассоциация рыбохозяйственных предприятий, предпринимателей и экспортеров.

линии международных организаций. Первым межправительственным соглашением, налагающим ограничения на морской биологический промысел, стала конвенция 1911 г. между США, Британией (от имени Канады), Японией и Россией об ограничении белькового промысла (тюлений мех) в Беринговом море⁶⁰⁰.

Наибольшая степень институционализации присуща рыболовному межправительственному взаимодействию в северной Атлантике. В 1953 г. на волне успеха Лондонской конвенции о международном рыболовстве 1946 г. появляется первая постоянно действующая комиссия, регулирующая размер сетей и вылавливаемой рыбы, которая в 1959 г. заменяется Комиссией по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК), функционирующей по сей день⁶⁰¹. РОУР стали межправительственным ответом на объективный запрос на управление выловом в смежных и международных водах.

Развитие международного регулирования со стороны ООН и ВТО характеризуется всё большей легитимизацией РОУР в качестве наиболее эффективного инструмента по управлению рыбными ресурсами за пределами национальной юрисдикции. Первым международным соглашением, которое обозначило РОУР в таком статусе, стало Соглашение по трансграничным рыбным запасам 1995 года. На его основе с 1999 г. ФАО ООН ведёт реестр региональных рыбохозяйственных органов (куда входят как РОУР, так и региональные консультативные органы по рыболовству – РФАБ) в рамках Комитета по рыболовству⁶⁰², выступая депозитарием договоров⁶⁰³. По классификации ФАО ООН, международные межправительственные рыбохозяйственные органы подразделяются на два типа: РОУР, базой для формирования которых выступает ст. XIV Устава ФАО ООН, и РФАБ, осуществляющие консультативную функцию в соответствии со ст. VI Устава. Таким образом, ФАО ООН вместе с РОУР на сегодняшний день остаются основным институтом регулирования рыболовного промысла в открытом море (Рисунок 21).

⁶⁰⁰ North Pacific Fur Seal Convention (на английском).

⁶⁰¹ Anderson E.D. The History of Fisheries Management and Scientific Advice – the ICNAF/NAFO History from the End of World War II to the Present // Journal of Northwest Atlantic Fishery Science, 1998. № 23. P. 75–94.

⁶⁰² Сам Комитет действует с 1965 г., выступая универсальным координатором РРХО по всему миру.

⁶⁰³ Regional fisheries management organizations and advisory bodies // FAO. 2020. URL: <https://www.fao.org/fishery/en/publication/262004?lang=en>

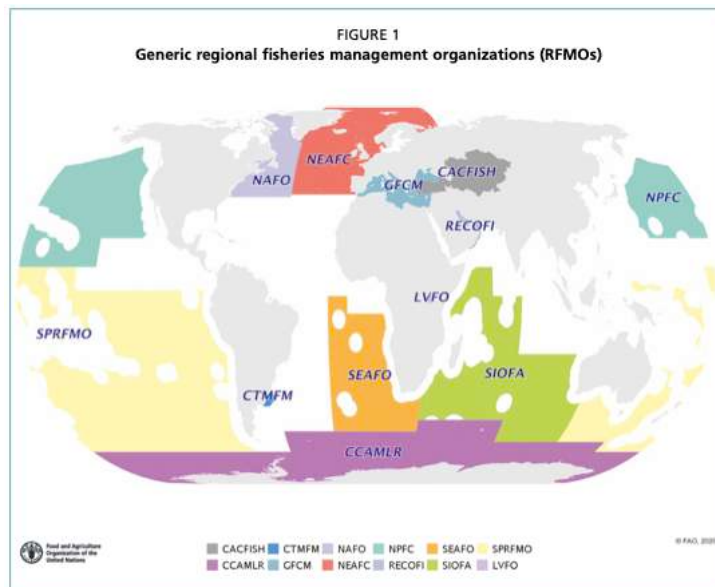


Рисунок 21. Географическая представленность универсальных РОУР (не связанных с ловлей тунца)

Источник: Regional fisheries management organizations and advisory bodies // FAO. 2020.

Увеличение количества РОУР и, как следствие, расширение покрытия мирового океана конвенциональными районами стало универсальным ответом на необходимость ужесточения контроля за промыслом в открытом море. В отличие от ранних этапов развития, появление новых РОУР в XXI в. стало результатом активности по линии ООН⁶⁰⁴, а не инициативой снизу. В 2009 г. создается Региональная организация по регулированию рыболовства в южной части Тихого океана (СПРФМО). В 2012 г. начинает работу Соглашение о рыболовстве в южной части Индийского океана (СИОФА), в 2015 г. – Комиссия по рыболовству в северной части Тихого океана (СТО). Расширение конвенциональных районов промысла стало важным шагом в «заполнении лакун» международного регулирования и продолжается до сих пор.

Заключение новых международных договоров, включая соглашение ВТО по рыболовным субсидиям, также усиливает значение РОУР. В список обязательств членов ВТО входит, например, необходимость предоставлять информацию о том, в каких РОУР они состоят и какие меры применяются во исполнение принятых обязательств. Сверх того, соглашение наделяет не только прибрежные государства, государства флага судна, но и соответствующие РОУР правом выносить определение о нарушении запрета на субсидии, способствующие ННН-промыслу (ст. 3). То есть в дополнение к праву устанавливать количественные ограничения на вылов в рамках своего мандата, определять технические ограничения для вылова, РОУР получают новый инструмент принуждения государств к выполнению обязательств. Таким образом, на

⁶⁰⁴ Глубоков А.И., Попова Н.Р., Ходаков А.В. Международное регулирование рыбного промысла и пути его совершенствования в южной части Тихого океана // Вопросы рыболовства. 2010. № 11(4). С. 694–705.

сегодняшний день идеология устойчивого развития выступает основой для количественных ограничений как на вылов, так и на субсидирование рыболовной деятельности.

3.3.3. Внешнее измерение ОРП на современном этапе

Находясь в авангарде международных усилий по переходу к устойчивому природопользованию, ЕС испытывает **встречное влияние глобального регулирования**, в том числе при взаимодействии с другими странами во внешнем контуре ОРП. В своей основе внешнее измерение ОРП имеет **комплекс международных многосторонних и двусторонних договорённостей ЕС** по вопросам устойчивого природопользования и доступа к рыболовным возможностям в открытом море, конвенциональных районах и ИЭЗ третьих стран (Рисунок 18).

С институциональной точки зрения **внешнее измерение ОРП является по большей части зоной исключительной компетенции наднациональных институтов**. Исторически ОРП наряду с торговой политикой были единственными областями, где Европейская комиссия имела полномочия по ведению переговоров и заключению соглашений с третьими странами от лица государств-членов (с последующей ратификацией национальными правительствами). Наделение Еврокомиссии такими полномочиями было обусловлено прежде всего технической сложностью объекта регулирования, в особенности после провозглашения европейской ИЭЗ и реформы 1983 г., установившей количественные ограничения на вылов. Изменившиеся условия потребовали проведения переговоров со странами-соседями. Решение о передаче внешнего измерения в ведение наднациональных институтов представляется рациональным выбором государств-членов с целью повышения эффективности принятия решений и недопущения задержек в наделении своих рыбаков квотами на вылов.

Принятие Лиссабонского договора **повысило значимость Европейского парламента** в процессе принятия решений в ОРП. В области внешних связей эффект оказался заметным, но косвенным. До принятия Лиссабонского договора роль Европарламента в ОРП оставалась консультативной за исключением двух случаев, где применялась процедура совместного принятия решений: заключение соглашений о вылове в водах других государств и принятие финансовой рамки для структурного фонда в области рыболовства⁶⁰⁵. При этом Европарламент не мог вносить изменения в проекты решений, а лишь согласиться или отказаться принять его. Лиссабонский договор расширил применение обычной законодательной процедуры на все области ОРП, кроме количественных ограничений на вылов. Однако в том, что касается внешнего измерения ОРП, существенных изменений не произошло. Влияние Европарламента на процесс принятия решений регулируется ст. 218 ДФЕС, которая подразумевает обязательное

⁶⁰⁵ Lutchman I., Camille A. EU Fisheries Decision Making Guide // Institute for European Environmental Policy, 2008. URL: <https://ieep.eu/publications/eu-fisheries-decision-making-guide/> (дата обращения: 16.11.2024).

согласие Европарламента при заключении соглашений без права самостоятельного внесения правок в текст. Единственным институциональным приобретением стала обязанность Еврокомиссии информировать Европарламент обо всех изменениях и условиях, связанных с реализацией внешних соглашений.

Косвенным эффектом от принятия Лиссабонского соглашения стала **возросшая политизация всех действий, связанных с внешним измерением ОРП**. Как отмечает Хуберт Циммерманн, общее повышение роли Парламента привело к оживлению споров и дискуссий относительно ОРП в профильном комитете, который стал площадкой для выражения мнений, зачастую отличных от технократической позиции Еврокомиссии⁶⁰⁶. Одним из результатов этого стал тот факт, что по всем наиболее важным вопросам внешнего измерения ОРП Европарламент выступает с резолюцией, констатирующей позицию органа. Например, в своей резолюции от 2022 г. Парламент выступил с достаточно категоричным призывом к Британии не ущемлять права европейских рыбаков, осуществляющих промысел в водах страны⁶⁰⁷. Усиление роли Парламента связано, прежде всего, с повышением степени политизации ОРП, что сказывается и на внешнем измерении.

Невозможность полноценного управления выловом без взаимодействия по крайней мере со странами-соседями делает внешнее измерение ОРП неотъемлемой частью внешней политики ЕС. Аналогичным образом другие государства также вынуждены взаимодействовать с ЕС, тем самым признавая в Европейской комиссии представителя общеевропейских интересов.

Полноценное участие ЕС в различных международных форматах регулирования рыболовства стало важным фактором легитимизации Союза на международной арене. Так, необходимость обеспечения доступа советских рыбаков к богатым рыбой водам Северной Атлантики привела к тому, что в 1978 г. СССР впервые был вынужден де-факто признать Европейское экономическое сообщество в качестве равноправного переговорного партнёра при заключении нового уставного соглашения, приведшего к формированию НАФО⁶⁰⁸. Данное признание открыло путь к взаимодействию ЕС со странами Совета экономической взаимопомощи (СЭВ). В 1984 г. ЕС на правах отдельной стороны присоединился к Гданьской конвенции 1973 г.⁶⁰⁹ и сформированной на её основе Международной комиссии по рыболовству

⁶⁰⁶ Zimmermann H. The European Parliament and the Layered Politicization of the External Dimension of the Common Fisheries Policy // *Politics and Governance*. 2019. Т. 7. № 3. Р. 237–247.

⁶⁰⁷ European Parliament resolution of 5 April 2022 on the future of fisheries in the Channel, North Sea, Irish Sea and Atlantic Ocean in the light of the UK's withdrawal from the EU.

⁶⁰⁸ Farnell J., Elles J. In search of a common fisheries policy. Aldershot: Gower Pub Co., 1984. 213 p.

⁶⁰⁹ Сформированная на основе конвенции международная межправ. организация существовала до 2005 г., когда была расформирована в связи с тем, что все входящие в неё страны, за исключением России, стали частью ОРП. Именно на площадке организации проходил процесс разделения квот на вылов в Балтийском море после распада СЭВ и СССР (см. подробнее: Карпушевский И.В., Беляев В.А. Международное сотрудничество России и Европейского союза в области рыболовства в Балтийском море // *Вопросы рыболовства*. 2019. № 20(3). С. 267–275.

в Балтийском море (*International Baltic Sea Fishery Commission*). При этом РОУР для Балтийского моря появилась позднее аналогичных организаций в Северном море и других бассейнах Северной Атлантики из-за серьёзного антропогенного воздействия на экосистемы, уже приведшего к коллапсу популяции балтийской трески⁶¹⁰. Таким образом, именно по линии торговых и рыболовных соглашений проходил процесс становления ЕС как международного актора, представляющего все страны Союза.

В рамках многостороннего взаимодействия с другими государствами на сегодняшний день **ЕС является активным членом 18 РОУР**: 13 универсальных и 5 РОУР, сфокусированных на управлении выловом тунца. Будучи межправительственными организациями, РОУР отличаются друг от друга в зависимости от мандата, процесса принятия решений, наличия или отсутствия системы мониторинга, количественных ограничений на вылов, а также способности обеспечить выполнение странами взятых на себя обязательств (Рисунок 22). При этом атрибуты верхнего уровня – наличие собственной научной экспертизы, распределяемых квот на вылов и возможности принудить государства к выполнению взятых обязательств – характерны только для наиболее институционально продвинутых РОУР.

Некоторые РОУР способны оказывать существенное влияние на формирование международных и европейских норм и правил в области рыболовства. К числу таких следует отнести структуры, оперирующие в Северной Атлантике. Например, НАФО и НЕАФК первыми внедрили систему контроля за промыслом, которая стала образцом для ОРП, а с 2024 г. они переходят на автоматический обмен данными электронных бортовых журналов на основе стандарта *UN/FLUX* ЕЭК ООН⁶¹¹. Первый многолетний план по вылову, ставший с 2002 г. полноценным инструментом ОРП, был принят Международной комиссией по сохранению атлантических тунцов (ИККАТ, *ICCAT*) в 1998 г. Наконец, ключевой организацией, которая обеспечивает независимой научной экспертизой не только большинство североатлантических РОУР, но и ОРП в интересах Европейской комиссии, является ИКЕС⁶¹². То есть РОУР могут выступать площадкой для апробации новых инструментов политики.

⁶¹⁰ Langlet D. The Role of the EU in the Regulation of Baltic Sea Fisheries // *The EU and the Baltic Sea Area* / eds. A. Rosas, H. Ringbom. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2023. P. 247–267.

⁶¹¹ EU announces its readiness to use global standards for sharing fisheries data // European Commission, 2023. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/eu-announces-its-readiness-use-global-standards-sharing-fisheries-data-2023-09-15_en (дата обращения: 16.11.2024).

⁶¹² 29 октября 2024 г. Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон «О денонсации Конвенции о Международном совете по исследованию моря».

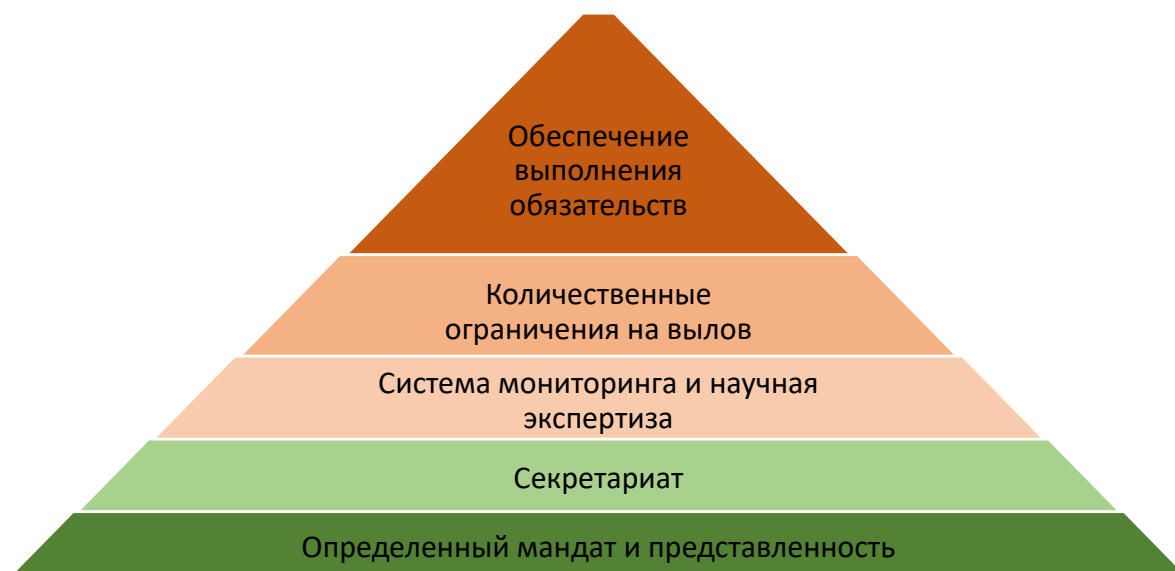


Рисунок 22. Атрибуты РОУР

Источник: составлено автором.

Для ЕС участие в РОУР, помимо базовой функции защиты интересов европейских рыбаков, также является способом структуризации внешнего периметра взаимодействия Союза. Ключевое значение для устойчивого вылова в бассейне Средиземного моря имеет деятельность Генеральной комиссии по рыболовству в Средиземном море (ГКРС; *General Fisheries Commission for the Mediterranean, GFCM*), которая функционирует с 1952 г. под эгидой ФАО ООН. Вместе с тем именно ЕС играет «первую скрипку» в ГКРС. Брюссель является инициатором и ключевым подвижником целого ряда инициатив ГКРС, таких как многолетние планы по вылову (наряду с Тунисом), единый реестр судов ННН-промысла. Под влиянием ЕС ГКРС стала первой РОУР, которая имеет в своей структуре отдельно выделенный комитет по декарбонизации рыболовства⁶¹³. В дополнение к этому ЕС ежегодно выделяет ГКРС грант на выполнение стоящих перед организацией задач, а Европейское агентство по контролю за рыболовством оказывает активное операционное и техническое содействие в осуществлении контрольно-надзорных функций в рамках мандата⁶¹⁴.

Благодаря лидерству в ГКРС средиземноморский вектор ОРП приобрёл необходимую эффективность и, начиная с 2000-х гг., стал полноценным направлением деятельности в дополнение к исторической специализации на Северной Атлантике. Учитывая трансграничный характер рыболовных ресурсов, в отсутствие ГКРС были бы невозможны меры по количественному ограничению вылова⁶¹⁵. Кроме того, с 2014 г. ещё одной областью мандата

⁶¹³ EU and Neighbourhood countries commit to enhanced fisheries management control in the Mediterranean and Black Sea // European Commission, 2023. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_5695 (дата обращения: 16.11.2024).

⁶¹⁴ GFCM / European Fisheries Control Agency. URL: <https://www.efca.europa.eu/en/content/gfcm>.

⁶¹⁵ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

организации стало Чёрное море, в связи с чем регулирование ГКРС имеет последствия для промысла российских рыбаков.

До начала Специальной военной операции на Украине в 2022 г. Россия выражала заинтересованность во вступлении в ГКРС, при этом принимая участие в заседаниях комиссии по Чёрному морю в статусе «не участвующей в Договоре стороны»⁶¹⁶. С 2022 г., как показывает анализ протоколов встреч и отчётных документов ГКРС, Россия не представлена в ГКРС, не принимает участие в заседаниях. Несмотря на политическое положение сегодняшнего дня, в перспективе Россия имеет объективные причины быть членом ГКРС. Во-первых, технические меры, принимаемые организацией, развиваются в кильватере практик ФАО ООН, и российские рыбаки так или иначе будут вынуждены им следовать, при этом не имея права влиять на процесс выработки этих решений. Во-вторых, при условии завершения конфликта на Украине участие в РОУР может стать одним из факторов фактического признания новых границ в Северном Причерноморье – по аналогии с тем, как СССР был вынужден фактически взаимодействовать с ЕС как равноправной стороной в регулировании промысла в Северной Атлантике и Балтике.

На сегодняшний день **рыболовная отрасль в целом и РОУР в частности стали ареной политического противостояния стран Запада и России** в контексте конфликта на Украине. В этой связи Европейская комиссия как представитель государств – членов ЕС проводит политику изоляции и бойкота России в тех РОУР, где представительство стран ЕС и стран Запада доминирующее. Помимо ГКРС, Россия сталкивается с сопротивлением ЕС⁶¹⁷ в НЕАФК⁶¹⁸, была вынуждена выйти из ИКЕС. Саботаж участия России выражается, например, в неприглашении на очные или диалоговые форматы. При этом сам характер промысла делает неэффективным принятие решений в отсутствие важнейшей промысловой страны Северной Атлантики.

Обращает на себя внимание стремление ЕС переориентировать регулирование рыболовства в общих промысловых зонах на собственные или зависимые от ЕС органы управления и площадки. Европейская комиссия стремится стать ключевым регулятором рыболовного промысла в водах Северо-восточной Атлантики, включая Балтийское море – сделать свои нормы и требования к промыслу универсальными, заставив рыбаков других стран адаптироваться к европейским стандартам. В сентябре 2024 г. Еврокомиссия выступила с идеей создать механизм введения санкций против третьих стран, которые отказываются перейти к устойчивому рыболовству, под которым подразумевается в том числе отказ от сотрудничества с

⁶¹⁶ Россия хочет войти в «рыбную» комиссию по двум морям // Fishnews, 2017. URL: <https://fishnews.ru/news/32115?ysclid=lyznmzkpmf15481007> (дата обращения: 16.11.2024).

⁶¹⁷ Колесникова М.Л. Возможные риски для рыболовства России в Балтийском море (аспект Евросоюза) // Аналитические записки Института Европы РАН. 2024. Выпуск IV. № 26 (358). С. 28–35.

⁶¹⁸ Российская делегация принимает участие в 43-й сессии НЕАФК // Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии, 2024. URL: <http://vniro.ru/ru/novosti/arkhiv-za-2024-god/rossijskaya-delegatsiya-prinimaet-uchastie-v-43-j-sessii-neafk>.

ЕС в предлагаемых Брюсселем форматах⁶¹⁹. В начале 2025 г. законопроект Еврокомиссии⁶²⁰ был поддержан Комитетом постоянных представителей государств – членов ЕС (*COREPER*), что означает начало процедуры консультаций⁶²¹. Изменения уточняют понятие «отказа от сотрудничества» с ЕС. Очевидно, что в условиях отказа от взаимодействия с Россией и вынужденного выхода России из ИКЕС, которая является источником «научных данных» для ЕС, получение Москвой этого статуса становится вопросом политического желания Брюсселя.

Источником **полномочий Европейской комиссии во внешнем измерении** выступает исключительная компетенция наднациональных органов по сохранению морских биоресурсов. Однако финальное соглашение должно быть одобрено Советом ЕС и Европейским парламентом в рамках обычной законодательной процедуры. В том случае, когда вопросы, затрагиваемые в рамках РОУР, выходят за рамки компетенции по охране морских биоресурсов или компетенции ЕС как наднационального союза, полномочия Европейской комиссии по проведению внешней рыболовной политики могут быть ограничены.

Примером юридической запутанности подобных случаев может служить участие ЕС в Межамериканской комиссии по тропическому тунцу (*Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC*). Европейские рыболовные интересы в этой организации связаны с историческими правами испанских и французских рыбаков на вылов тунца вдоль тихоокеанского побережья обеих Америк. В рамках ОРП представлять интересы испанских рыбаков должен единолично ЕС в силу наднациональной компетенции. Однако, как и в ряде других РОУР, реализовать это было невозможно из-за резервирования права на членство только за государствами, а не за региональными интеграционными организациями. После внесения изменений в уставной документ в 2004 г. ЕС стал полноценным членом *IATTC* взамен Испании, но не Франции. Франция остаётся членом организации наряду с ЕС, поскольку представляет в ней интересы заморской территории Французская Полинезия, которая не входит в состав ЕС.

Ещё одним **аспектом многостороннего взаимодействия, осуществляемого ЕС в рамках внешнего измерения ОРП, является участие в работе организаций ООН, прежде всего ФАО ООН, а также ВТО**. Подробнее об активизме ЕС в этих структурах было сказано выше. Выступая флагманом внедрения повестки устойчивого развития на международном уровне, ЕС использует этот фактор как инструмент своей нормативной силы. В то же время другие страны вынуждены адаптировать свои рыболовные политики к новым правилам, которые получают международное оформление.

⁶¹⁹ Колесникова М.Л. Возможные риски для рыболовства России в Балтийском море (аспект Евросоюза) // Аналитические записки Института Европы РАН. 2024. Выпуск IV. № 26 (358). С. 28–35.

⁶²⁰ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1026/2012 on certain measures for the purpose of the conservation of fish stocks in relation to countries allowing non-sustainable fishing.

⁶²¹ Коломин В.О. Общая рыболовная политика (декабрь – февраль 2025) // Европейский союз: факты и комментарии. 2025. № 119. С. 28–32.

ЕС, как было отмечено выше, является одним из наиболее активных игроков принятия и реализации глобальных рыболовных соглашений и инициатив. Брюссель был и остаётся ключевым сподвижником Соглашения ООН о сохранении морского биоразнообразия за пределами действия национальной юрисдикции и Соглашения ВТО по рыболовным субсидиям. Сам факт того, что ЕС включает в себя 27 стран, имеющих право голоса в международных организациях (не считая находящихся в орбите влияния Союза страны), делает поддержку ЕС важным фактором вступления в силу любого глобального соглашения.

Вырабатывая и продвигая нормы устойчивого природопользования в отношении морских биоресурсов, ЕС проявляет свою нормативную силу⁶²². Одним из её примеров является «мягкое право», под которым понимаются различные рекомендации и лучшие практики, принимаемые либо в рамках ОРП, либо в рамках международных организаций, либо в рамках РОУР при активной позиции ЕС. Так, в 2001 г. ФАО ООН был согласован План действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла. Выступая в числе первых субъектов, принявших рекомендации на вооружение, ЕС уже в 2008 г. принимает соответствующий регламент⁶²³. Одновременно с этим новые правила проникают в РОУР, прежде всего в наиболее институционализированные, имеющие правоприменительные механизмы, такие как НАФО и НЕАФК. Далее и другие страны вынуждены принимать соответствующие нормы. Не под влиянием ЕС, но следуя международным тенденциям в 2013 г. появляется российский национальный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла⁶²⁴. Этот пример иллюстрирует механизм «перетекания» норм «мягкого права» и степень влияния лидеров повестки. Аналогичным образом ЕС действует и в бассейне Средиземного моря.

Однако транслируя свою нормативную силу ЕС, в свою очередь, попадает в определённую ловушку: любой отход от принятых и продвигаемых ценностей и принципов имеет негативные последствия как для согласованности задач и инструментов их решения внутри ЕС, так и для авторитета ЕС на международной арене. Как концепция нормативная сила не подразумевает искусственную артикуляцию принципов и подходов – они являются продуктом идентичности самого актора и не поддаются инструментализации⁶²⁵. В этом заключена причина **трансформации ключевого для экспедиционного промысла ЕС инструмента – двусторонних соглашений о праве на вылов.**

⁶²² Концепция нормативной силы была сформулирована Йеном Маннерсом в 2002 г. с целью концептуализации особенного положения ЕС как актора международных отношений, чьё влияние во многом основано на транслировании норм и принципов, являющихся частью идентичности самого ЕС.

⁶²³ Council Regulation (EC) №1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing

⁶²⁴ Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. № 2534-р.

⁶²⁵ Павлова Е.Б., Романова Т.А. Нормативная сила: теория и современная практика России и ЕС // Полис. Политические исследования. 2017. № 1. С. 162–176.

Флагманским инструментом ЕС, призванным гарантировать снабжение ЕС рыболовной продукцией через доступ к промысловым зонам третьих стран, являются соглашения о партнёрстве в области устойчивого рыболовства (СПУР). Наряду с так наз. «северными соглашениями», куда входит взаимодействие с Норвегией, Фарерскими островами, Исландией, Россией и Британией (с 2021 г.), СПУР входят в число двусторонних форматов взаимодействия ЕС с внешними государствами.

Ключевое отличие СПУР от «северных соглашений» в том, что доступ к ИЭЗ других стран обеспечивается через финансовую компенсацию или в виде секторальной поддержки. В отдельно взятом 2020 г. на финансовую компенсацию по линии СПУР пришлось 12% бюджета ОРП – 142,5 млн евро, из которых 60,9 млн составили перечисления Мавритании (совокупно с Марокко – порядка 100 млн евро)⁶²⁶. При этом в общей структуре европейского вылова на собственную ИЭЗ приходится 79% добычи, на соглашения в рамках РОУР – 13%, а на ИЭЗ других стран – 8%. В количественном отношении 11 из 14 заключённых СПУР относятся к вылову различных видов тунцов, преимущественно в экваториальных водах близ Африки, а остальные – к категории смешанных соглашений. С юридической точки зрения двусторонние соглашения состоят из двух частей: долгосрочного рамочного договора, содержащего принципы и направления взаимодействия, а также имплементирующего протокола (иногда ещё и технического), устанавливающего количественные параметры вылова.

Распространение повестки устойчивого развития и нормативное лидерство ЕС в этой области привели к включению нормативного компонента в двусторонние соглашения Союза с другими государствами. Нормативная трансформация соглашений ЕС о доступе к рыболовным возможностям в обмен на денежную компенсацию началась с реформы 2002 г. и продолжилась в 2013 г., когда «соглашения о рыболовном партнёрстве» получили текущее название, подчёркивающее их устойчивый характер. На практике нормативный поворот выражается прежде всего в расширении секторальной поддержки партнёров: внедрении систем мониторинга и контроля вылова, повышении качества управления выловом, инвестициях в техническое переоснащение и т.п. В среднем порядка 17% средств, выделяемых ЕС на СПУР, идут именно на секторальную поддержку.

Ещё одним следствием поворота ОРП к устойчивому развитию стало проникновение в СПУР ценностной повестки. В постлиссабонский период все заключаемые соглашения и протоколы содержат оговорку в отношении следования демократическим ценностям и защиты прав человека. Двусторонние соглашения в области рыболовства всё в большей степени становятся похожи на другие внешнеполитические соглашения ЕС, содержащие нормативный

⁶²⁶ International fisheries relations // European Parliament, 2024. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/1119/international-fisheries-relations>.

компонент. Можно сказать, что СПУР являются проявлением «прагматизма с принципами» (*principled pragmatism*) – принятой во внешнеполитической стратегии 2016 г. парадигме, согласно которой ЕС сочетает в своей политике и интересы, и принципы. Изменение позиционирования соглашений о доступе к водам третьих было призвано **преодолеть внутреннюю и внешнюю критику**, при этом сохранив в ядре договорённостей оппортунистические интересы европейских рыбаков.

Во-первых, повышение доли средств, направляемых на секторальную поддержку, позволяет улучшить имидж СПУР в странах взаимодействия. Страны Африки традиционно предоставляют промысловые возможности в обмен на денежные компенсации и иные бонусы со стороны развитых государств. При этом местными рыбаками подобные соглашения воспринимаются в основном негативно в силу кустарного характера местного промысла⁶²⁷. С начала 1990-х гг. условия рыболовных соглашений стали появляться в публичном поле вследствие усугубления проблемы чрезмерного вылова и активности негосударственных организаций, таких как Коалиция за справедливые рыболовные соглашения⁶²⁸. С развитием регионализации в ОРП различные негосударственные организации, отстаивающие интересы рыболовных сообществ развивающихся государств, вошли в состав регионального консультативного совета по экспедиционному промыслу (*Long Distance Fleet Advisory Council*), образованного в 2004 г. Повышение транспарентности соглашений наряду с институционализацией связей с местными стейкхолдерами стали несомненным достоинством ОРП в постлиссабонский период.

Вылов в водах Мавритании, Сенегала осуществляют и российские рыбаки на основе двусторонних соглашений с этими странами. В качестве меры поддержки со стороны России, например, в 2024–2025 гг. проходит Большая африканская экспедиция для оценки состояния местной экосистемы⁶²⁹. И СПУР, и российские меры поддержки местных природоохранных усилий являются отображением тенденции к включению во взаимодействие сторон положений об устойчивом развитии и практических проектов, направленных на поддержание экосистем и улучшение социального положения местных рыболовных сообществ.

СПУР являются важным фактором зависимости государств-реципиентов от ЕС. В некоторых наименее развитых странах сам процесс управления выловом, мониторинга и контроля состояния популяций почти полностью финансируется из Брюсселя, а отказ от денег ЕС способен нанести заметный ущерб качеству управления.

⁶²⁷ «Они выловили всю нашу рыбу!» // Euronews, 2022. URL: <https://ru.euronews.com/2022/02/11/fishing-crisis-senegal> (дата обращения: 16.11.2022).

⁶²⁸ Coalition for Fair Fisheries Arrangements (CFFA). URL: <https://www.cffacape.org>

⁶²⁹ Кабмин дал зелёный свет Большой африканской экспедиции // Fishnews, 2024. URL: <https://fishnews.ru/news/50179> (дата обращения: 16.11.2024).

Одним из немногих примеров успешного отказа от практики двусторонних соглашений является Намибия. Вскоре после обретения независимости правительство государства запретило иностранным судам осуществлять рыболовный промысел. Единственной возможностью для получения доступа к богатым рыбой водам страны стало создание совместных предприятий, посредством которых национальные предприятия получали компетенции и капитал для собственного развития. Благодаря прямым иностранным инвестициям, прежде всего европейским, 85% улова в ИЭЗ обрабатывается на территории или в водах Намибии, а на рыболовный промысел приходится 15% экспорта в стоимостном выражении⁶³⁰. То есть кооперационное взаимодействие в данном случае оказалось эффективнее двусторонних соглашений о вылове. Вместе с тем роль европейских инвестиций также оказалась ключевой.

Во-вторых, переформатирование СПУР позволило купировать внутреннюю критику в отношении соглашений о вылове с другими государствами. Включение в соглашения положений о техническом содействии в оценке рыболовных возможностей отчасти снимает вопросы, связанные с тем, что СПУР способствуют чрезмерному вылову, по крайней мере в части дискурса. Положительные эффекты для страны-реципиента пока остаются предметом дискуссий, но само изменение целеполагания и большая транспарентность в сравнении с более ранними соглашениями являются положительным фактором.

Внедрение повестки устойчивого развития и тот факт, что СПУР содействуют развитию государств-реципиентов, теоретически обеспечивает большую защищённость таких соглашений от возможных претензий по линии ВТО. Поскольку соглашения обеспечивают доступ отдельных групп рыбаков, как правило, из одной или нескольких стран, то они могут рассматриваться как форма субсидии. В то же время сами рыболовные субсидии относятся к категории промышленных субсидий, в связи с чем их возможно оспорить и ввести компенсационные меры.

В дополнение к этому Европейская комиссия стремится повысить финансовую отдачу от СПУР, получаемую в виде платежей за лицензии на вылов со стороны рыболовных компаний-операторов. В среднем платежи со стороны европейских рыбаков за право на промысел в ИЭЗ других государств покрывают 25% расходов ЕС на обеспечение доступа. Наибольшая доля частных поступлений характерна для СПУР, ориентированных на промышленный вылов тунцов. Повышение экономической отдачи имеет значение для равенства рыбаков внутри ЕС, поскольку главными бенефициарами СПУР, в особенности в водах Западной Африки, являются рыбаки Испании.

Усиление нормативного (идеологического) компонента двусторонних рыболовных соглашений возможно продемонстрировать через кейс договора между ЕС и Марокко (Западной

⁶³⁰ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. p. 166

Сахарой). Воды Марокко и Западной Сахары⁶³¹ исторически являются объектами промысла для испанских и португальских рыбаков. Первое соглашение между ЕС и Марокко было заключено в 1995 г. и действовало до 1999 г. В 2007 г. было заключено соглашение о рыболовном партнёрстве, которое впервые столкнулось с противодействием внутри ЕС. Против соглашения выступила Швеция, что не помешало согласованию договора Советом. Фундаментальным отличием нового договора стало то обстоятельство, что из-за чрезмерного вылова в водах Марокко именно западносахарская ИЭЗ стала основной промысловой зоной. В дополнение к этому повышение транспарентности и публичности процесса сделало явным тот факт, что соглашение де-факто признаёт суверенитет Марокко над Западной Сахарой вопреки официальной позиции ЕС.

Перед Европейской комиссией как наднациональным институтом встала дилемма: для сохранения доступа испанских, французских и португальских рыбаков было необходимо заключать новые соглашения, которые вместе с тем противоречили общей внешнеполитической линии и провоцировали разлад внутри ЕС. При продлении соглашения в 2011 г. линия противостояния прошла как внутри Европейской комиссии, так и в Совете ЕС. Тем не менее лоббистские усилия Испании позволили Совету ЕС с минимальным перевесом одобрить новое соглашение⁶³². Учитывая вступление в силу Лиссабонского договора, для ратификации соглашения потребовалось согласие Европарламента, в котором развернулись ожесточённые дебаты, характерные для ОРП на современном этапе. Несмотря на поддержку заключения соглашения со стороны Комиссии по рыболовству Европейского парламента, итоговая резолюция Европарламента подразумевала необходимость доработки договора с учётом экологических и экономических требований, а также прав населения Западной Сахары. Как итог, с истечением предыдущего протокола европейские рыбаки потеряли доступ к вылову в водах страны. Лишь в 2013 г., преодолев сопротивление Швеции и Дании в Совете, а также «зелёных» в Парламенте удалось согласовать новый договор, который существенно детализировал ту часть компенсации, которая шла на поддержку населения Западной Сахары⁶³³. Этот пример показывает, насколько сложными для процесса принятия решений в ОРП является ситуация конфликта между нормативной составляющей и прагматичным подходом.

В продолжение истории новым фактором рыболовного соглашения с Марокко выступил Суд ЕС. В своём решении от 2015 г. Суд ЕС постановил, что торговые соглашения ЕС с Марокко

⁶³¹ После получения независимости от Испании и заключения соглашения с Мавританией о разделе бывшей испанской колонии Марокко контролирует 80% территории Западной Сахары. Оставшаяся часть управляется Фронтом Полисарио, который при поддержке Алжира стремится к полной независимости страны от Марокко.

⁶³² Zimmermann H. The European Parliament and the Layered Politicization of the External Dimension of the Common Fisheries Policy // *Politics and Governance*. 2019. Т. 7. № 3. Р. 237–247.

⁶³³ Passos R. The External Powers of the European Parliament // *The European Union's external action in times of crisis* / eds. P. Eeckhout, M. Lopez-Escudero. Oxford: Hart Publishing, 2016. Р. 85–128.

не могут апеллировать к Западной Сахаре как составной части Марокко⁶³⁴, а в 2018 г. выпустил решение о том, что новое рыболовное соглашение не должно включать морскую зону Западной Сахары. Решение привело к заметному охлаждению отношений Брюсселя и Рабата, которое сохраняется по сей день. Для заключения нового четырёхлетнего рыболовного соглашения с Марокко Еврокомиссия постаралась привлечь широкую коалицию стейкхолдеров при одновременном расширении секторальной поддержки с особым вниманием к рыболовным сообществам Западной Сахары. В 2019 г. было заключено новое СПУР сроком на четыре года с ежегодной компенсацией в 52 млн евро и доступом 128 судов ЕС к водам Марокко. Юридическим выходом из ситуации стало использование в договоре формулы, что «ничто в соглашении не подразумевает того, что Марокко обладает суверенитетом над Западной Сахарой и прилежащими водами»⁶³⁵. Однако в 2021 г. Суд ЕС в ответ на иск Фронта Полисаро к Совету ЕС вынес решение об отмене заключённого соглашения⁶³⁶. В конечном итоге соглашение (протокол) действовало до своего полного истечения в 2023 г. благодаря практике апелляций со стороны Совета ЕС.

В решении Суда ЕС было указано, что договоры с внешними партнёрами в области рыболовства должны учитывать право на самоопределение, и народ Западной Сахары должен иметь возможность высказать своё мнение в отношении соглашения, затрагивающего их непосредственным образом. С истечением соглашения в 2023 г. новый протокол согласовать не удалось. Ожидается финальное решение Суда ЕС. Вместе с тем, по мнению генерального адвоката (*advocate general*) Суда ЕС, высказанному весной 2024 г., заключение нового соглашения возможно в том случае, если оно будет рассматривать Западную Сахару в отрыве от Марокко⁶³⁷.

Подобный исход рассмотренного кейса оказался возможным во многом из-за повышения степени политизации ОРП в постлиссабонский период. Характерной приметой стали попытки Европейской комиссии решить вопрос легитимности соглашения посредством привлечения широкой коалиции стейкхолдеров (делиберативный подход), что позволило бы парировать аргумент Фронта Полисаро о непредставленности интересов народов Западной Сахары в соглашении.

⁶³⁴ Case T-512/12 *Front Polisario v. Council of the European Union* [2015] EU:T:2015:953; Case C-104/16 P *Council v. Front Polisario* [2016] ECLI:EU:C:2016:973.

⁶³⁵ Prickartz A.-C. The European Union's Common Fisheries Policy, the Right to Self-determination and Permanent Sovereignty over Natural Resources // *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 2019. Т. 35. № 1. Р. 82–105.

⁶³⁶ Judgment of the General Court (Ninth Chamber, Extended Composition) of 29 September 2021. *Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) v Council of the European Union*.

⁶³⁷ Advocate General's Opinion in Joined Cases C-778/21 P | *Commission v Front Polisario* and C-798/21 P | *Council v Front Polisario*. Court of Justice of the European Union. Press Release No 53/24. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-03/cp240053en.pdf>.

Наконец, четвёртой составляющей внешнего измерения ОРП, наряду с глобальным регулированием, РОУР и СПУР, являются соглашения о взаимном доступе или «северные соглашения». Совокупно комплекс двусторонних договорённостей ЕС с другими странами, а также работой НЕАФК представляет собой сложный набор договорённостей, зачастую зависимых друг от друга.

Рыболовные договорённости между ЕС и Норвегией основываются на глубокой взаимозависимости партнёров. Прежде всего, с экосистемной точки зрения основные объекты рыболовного промысла партнёров в течение жизненного цикла перемещаются между ИЭЗ Норвегии и ЕС, в связи с чем изолированное установление квот остаётся крайне нежелательной и неэффективной опцией. Поэтому основным предметом переговоров о количественных ограничениях является установление общего допустимого улова на основе рекомендации ИКЕС, который дальше закрепляется в соответствии с принятыми факторами распределения. От сотрудничества ЕС и Норвегии, а теперь и Британии зависит устойчивость промысла в Северном море. Управление рыбными ресурсами в Норвегии остаётся примером и для ЕС, и для других стран. Так, запрет на выброс рыбы в море, окончательно введённый в ЕС в 2019 г., был принят во многом под влиянием опыта Норвегии. Для британских рыбаков норвежский опыт отстаивания своих позиций в качестве независимого прибрежного государства оставался образцовым в период брекзита.

В дополнение к этому ЕС и Норвегия имеют историческую взаимозависимость, обуславливающую сложившийся политический баланс. Особую важность для рыбаков ЕС представляет добыча атлантической трески в водах страны, от которой зависит социальная стабильность в прибрежных регионах ряда северных стран ЕС. В этой связи историческим мерилom для определения возможностей по вылову различных популяций в двустороннем взаимодействии был «тресковый эквивалент» (*cod-equivalents*), при котором, например, одна тонна трески равна 10 тоннам кильки⁶³⁸. Характерно, что одним из факторов заключения соглашения с Гренландией о получении рыболовных квот в обмен на ежегодную компенсацию в размере 17,3 млн евро, включая 3,2 млн евро в виде секторальной поддержки, является то обстоятельство, что часть этой квоты переходит от ЕС к норвежским рыбакам в рамках двустороннего обмена⁶³⁹. В то же время доступ к богатым рыбой водам Норвегии уравнивается тем, что европейский рынок имеет ключевое значение для аквакультурной продукции Норвегии, прежде всего лосося – на импорт из Норвегии приходится до четверти всего импорта рыболовной и рыбохозяйственной продукции ЕС.

⁶³⁸ Penas Lado E. The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.

⁶³⁹ Коломин В.О. Общая рыболовная политика (декабрь – февраль 2025) // Европейский союз: факты и комментарии. 2025. № 119. С. 28–32; Коломин В.О. Общая рыболовная политика (март-май 2024) // Европейский союз: факты и комментарии. 2024. № 116. С. 28–32.

Выход из ЕС Британии не только добавил сложности управлению промыслом в северных морях, но и добавил важности внешнему измерению ОРП. До брекзита ЕС имел только 10 рыбных популяций для совместного квотирования с Норвегией и ещё 3 с другими странами. По его итогам их число достигло 76, при этом 7 популяций находятся непосредственно в ИЭЗ Британии. Совместное с Лондоном управление выловом Брюссель осуществляет в соответствии с положениями Соглашения о торговле и кооперации, действующего с 2021 г. Ключевым элементом баланса между двумя рыболовными субъектами, ЕС и Британией, выступает взаимная зависимость. Европейские рыбаки традиционно ведут промысел в водах Британии, а британские рыбаки во многом зависят от европейского рынка для сбыта своей продукции. Выход из ЕС не поменял фундаментальных принципов взаимодействия⁶⁴⁰. Брекзит не привнес существенных изменений в экономическое положение британских рыбаков, которые теперь вынуждены подстраиваться под европейские стандарты для сохранения доступа на рынок⁶⁴¹. Подробнее связь между ОРП и брекзитом была рассмотрена в параграфе 2.3.

Выход Британии повлиял и на взаимоотношения ЕС с Норвегией. Прежде всего, в 2021 г. появился трёхсторонний формат взаимодействия Британия – ЕС – Норвегия в отношении шести рыболовных популяций в Северном море. Соглашение устанавливает общие допустимые уловы на базе рекомендаций ИКЕС, обязательство обмениваться информацией о вылове на ежемесячной основе, вводит рабочую группу по контролю за промыслом, а также предусматривает механизмы гибкости, автоматический переход на следующий год (или удержание) до 10% квоты на вылов в случае его неиспользования (или перелова)⁶⁴². Большие сложности возникли при заключении соглашения между Британией и Норвегией. В 2021 г. удалось заключить лишь рамочный договор, в то время как конкретные объёмы вылова согласованы не были, что привело к существенным потерям для британского промысла в водах Норвегии, сосредоточенного на вылове трески.

Наконец, политическую составляющую «северных соглашений» демонстрирует пример богатых морскими биоресурсами вод Шпицбергена. Суверенитет Норвегии над территорией архипелага Шпицберген является кондициональным и основывается на Шпицбергенском трактате 1920 г. Его ключевой особенностью является принцип равного обращения и недискриминационного доступа к морским биоресурсам архипелага. В 1977 г. Норвегия объявила о создании рыбоохранной зоны вместо объявления ИЭЗ.

⁶⁴⁰ Коломин В.О. Фактор общей рыболовной политики в свете брекзита // Современная Европа. 2023. № 4. С. 207–219.

⁶⁴¹ van Balsfoort G. et al. A Synoptic Overview of Expert Opinion on Fisheries in a Post-Brexit World // Fisheries and the Law in Europe. London: Routledge, 2022. С. 122–149.

⁶⁴² Echebarria Fernández J., Lennan M., Johansson T.M. Reflections on the Trilateral and Bilateral Fishing Negotiations Between the EU, UK and Norway // Fisheries and the Law in Europe / eds. Echebarria Fernández J. et al. London: Routledge, 2022. P. 55–67.

Апеллируя к необходимости защиты морских биоресурсов на фоне их истощения, Норвегия последовательно ужесточала контроль за рыболовством вокруг Шпицбергена, например, вводя ограничения на выброс рыбы в море. Это стало причиной дипломатических трений с Россией, грозящих вылиться в «рыбную войну». Однако благодаря заключению договора о границах ИЭЗ России и Норвегии в Баренцевом море, а также работе совместной комиссии по рыболовству, рыболовные отношения стран приняли структурированный характер, а количество задержаний российских судов с последующей буксировкой в порт было сведено к минимуму⁶⁴³. Сложившиеся рыболовные отношения двух стран имеют в своей основе прагматичную позицию и технократический характер, что делает их менее подверженными политической турбулентности последних лет. Стороны по-прежнему проводят ежегодные переговоры и устанавливают квоты на вылов в Баренцевом море⁶⁴⁴. Наибольшие сложности вызывают действия Норвегии, связанные с ограничением захода в порты Норвегии для ремонта⁶⁴⁵.

Достаточно независимая позиция Норвегии, в особенности ограничение по экологическим соображениям европейской квоты на вылов в районе Шпицбергена, вызывает негативную реакцию ЕС. После брекзита рыболовные отношения ЕС и Норвегии в части вылова близ Шпицбергена квалифицировались как «холодная война», поскольку установленная Брюсселем квота на вылов для европейских рыбаков была существенно снижена Осло в одностороннем порядке по экологическим соображениям⁶⁴⁶. Ответ ЕС на эти действия содержал сомнения в праве Норвегии устанавливать такие ограничения, принимая во внимания не абсолютный характер суверенитета страны над архипелагом.

Кроме того, сотрудничество России и Норвегии, по мнению некоторых обозревателей, проявляется и в гармонизации позиций сторон в рамках международных форматов, что идёт дальше простых действий по определению рыболовных возможностей⁶⁴⁷. В 2024 г. Россия денонсировала соглашение с Британией о рыболовстве в Баренцевом море, в то время как взаимодействие с Норвегией продолжается. Пример Норвегии иллюстрирует комплексность внешнего измерения ОРП и её неотрывную связь с более широким контекстом – внешней политикой и торговыми взаимоотношениями.

⁶⁴³ Østhagen A., Jørgensen A.-K., Moe A. The Svalbard Fisheries Protection Zone: How Russia and Norway Manage an Arctic Dispute // *Arctic and North*. 2020. № 40. P. 183–205.

⁶⁴⁴ Norway and Russia Reached a Fisheries Agreement for 2023 // *High North News*, 2023. URL: <https://www.highnorthnews.com/en/norway-and-russia-reached-fisheries-agreement-2023>.

⁶⁴⁵ Российские рыбаки в 2025 году могут остаться без квот на мойву, путассу и морского окуня. Обзор // *Интерфакс*, 2024. URL: <https://www.interfax.ru/business/947313>.

⁶⁴⁶ EU faces Arctic cod war with Oslo over post-Brexit rights // *Politico*, 2021. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-norway-arctic-fishing-post-brexit-rights/> (дата обращения: 16.11.2024).

⁶⁴⁷ Norway defends «co-operation» on fisheries with Russia amid row involving EU and UK // *RTE*, 2022. URL: <https://www.rte.ie/news/world/2022/1209/1340855-eu-norway-uk-russia-fisheries/> (дата обращения: 16.11.2024).

Подводя итог, в рамках рассмотрения внешнего измерения ОРП была дана характеристика международному режиму регулирования рыболовства, который выражается в комплексе международных договорённостей в этой области, прежде всего под эгидой ООН. Анализ нового соглашения по субсидиям в рамках ВТО также демонстрирует возрастающую значимость глобального уровня управления рыболовством как неотъемлемой части ОРП.

Внешнее измерение ОРП как комплекс многосторонних и двусторонних соглашений с другими странами претерпел определённые изменения, связанные как с трансформацией ОРП в постлиссабонский период, так и с возрастающим влиянием глобального уровня управления. Расширение РОУР и необходимость поиска совместного ответа на ключевой стоящий перед рыболовством вызов – чрезмерный вылов – обуславливает повышение интенсивности внешних связей и внедрение новых инструментов регулирования. Одновременно с этим включение в ОРП нормативного компонента привело к трансформации соглашений о доступе к водам третьих стран – важнейшей части внешнего измерения ОРП – а также привело к повышению степени политизации рыболовных вопросов. Подобная трансформация сопряжена с поиском баланса между интересами рыбаков и более широким контекстом поддержания устойчивости экосистем. При этом сохраняется связь между внешним измерением ОРП и политическими устремлениями ЕС – как в двусторонних отношениях, так и с нормативным лидерством в многосторонних форматах.

Наконец, с институциональной точки зрения реформа 2013 г. привела к тому, что внешнее измерение полноценно вернулось в контур ОРП, что завершило оформление этой политики как системы многоуровневого управления с глобальным уровнем в качестве её интегральной части.

Заключение

В соответствии с целью работы были выявлены ключевые изменения в регулировании ОРП, позволяющие говорить о её политической трансформации. Среди этих изменений смещение акцента политики на устойчивое развитие, вовлечение субнациональных акторов, усиление наднационального компонента регулирования с целью повышения эффективности политики.

По итогам проведённого исследования были достигнуты следующие результаты.

1. Выделены характерные черты и особенности теории многоуровневого управления (МУ). Теория МУ рассматривает ЕС в качестве многоуровневой политики, оперирующей на всех трёх базовых уровнях управления (наднациональный, национальный и субнациональный). При этом, согласно теории МУ, государство понимается как набор институтов, групп влияния, а не единый и неделимый субъект. Кризис традиционных вертикальных способов управления ведёт к усилению субнациональных акторов, что вкупе с усилением наднациональных институтов позволяет говорить о потере государствами – членами ЕС эксклюзивного контроля над представлением интересов всех групп влияния в интеграционном процессе. Это положение сближает теорию МУ с наднациональными подходами к интеграции и позволяет рассматривать взаимодействие институтов ЕС с акторами на международном и субнациональном уровнях в качестве источника институциональной силы и легитимности ЕС.

2. Проведено сопоставление концепции МУ с другими интеграционными теориями, что позволило определить место теории МУ в политических теориях европейской интеграции. Была выявлена возможность комбинирования МУ как с более крупными теориями, так и с концепциями, находящимися на одном уровне с ней.

Общность исходных положений позволяет говорить о близости концепции МУ к функциональным теориям интеграции, которые также склонны разделять государства на различные группы интересов и рассматривать предпочтения этих групп в отрыве от национального уровня. Важным для теории МУ является феномен субнациональной мобилизации, под которым понимаются целенаправленные усилия наднациональных институтов по наделению субъектов субнационального уровня полномочиями и ресурсами для прямого взаимодействия с институтами ЕС.

Достаточно близкими к теории МУ оказываются теория политических сетей и теория европеизации. Причиной этого является общий контекст появления рассматриваемых теорий, которые возникают в период активной передачи членами ЕС своих полномочий на наднациональный уровень. Поэтому все эти теории противостоят государствоцентричным

подходам и переносят внимание на рутинные практики управления, где особенно важна способность к аргументированному отстаиванию мнений и функция координации.

3. Обоснована целесообразность применения концепции МУ к изучению ОРП. Рыболовство входит в число областей, где национальные власти не всегда могут добиться необходимого результата через обычное межгосударственное взаимодействие, хотя бы в силу трансграничного характера рыболовных ресурсов. Особенностью ОРП является сложное распределение полномочий: исключительная компетенция ЕС распространяется на защиту морского биоразнообразия, однако установление количественных ограничений промысла остаётся прерогативой государств-членов на базе Совета ЕС. В этой связи управление в ОРП можно представить как многоуровневое, а концепция МУ представляется подходящей теоретической рамкой.

Следует отдельно обратить внимание на тот факт, что концепция МУ не просто фиксирует многоуровневость, а имеет достаточно выраженный вектор усиления наднациональной составляющей. То есть теория МУ не статична, а её использование характерно для тех сфер, в которых наднациональное регулирование превалирует или имеет тенденцию к расширению. Именно поэтому авторы теории МУ делали акцент на субнациональных акторах как источнике легитимности и институционального потенциала институтов ЕС. Помимо формальных полномочий чертами повышения роли наднациональных институтов становятся делиберативные практики, повышающие значимость координации выработки решений, обобщения мнений всех заинтересованных стейкхолдеров и процесса коммуникации как такового.

4. Обозначены факторы политической значимости сферы рыболовства в международно-политическом контексте. ОРП редко попадает в фокус внимания политической науки. Однако мировое рыболовство имеет значимую политическую составляющую, которая проистекает из политической чувствительности этой сферы для государств (вопросы суверенитета) и ее социально-экономического значения. Исчерпание рыбных ресурсов приводит к обострению борьбы за них, в которую включаются как государства («рыбные войны»), так и отдельные группы акторов в составе рыболовных сообществ. Несмотря на формирование морского права, получившего развитие на почве этой борьбы, рыболовные конфликты между государствами по-прежнему имеют место.

Основными факторами политической значимости рыболовства можно считать, во-первых, связь рыболовной деятельности с вопросами суверенитета над морскими пространствами, а во-вторых – социальную значимость рыболовства для отдельных прибрежных регионов, их идентичности. Последнее приводит к тому, что положение рыболовов становится предметом публичного внимания, на который вынуждены реагировать политические институты и политические акторы.

5. Обозначены экологические, экономические и социальные факторы в ОРП и их взаимодействие между собой. Экологический проистекает из проблемы чрезмерного вылова и необходимостью следования экосистемному подходу в регулировании промысла. Экономический аспект связан с сокращением возможностей по вылову и конкурентоспособностью отрасли. Социальный аспект коррелирует с экономическим и определяет благополучие рыболовных сообществ – групп, зависимых от промысла. Все три фактора составляют три парадигмы рыболовной политики, через призму которых проводится исследование ОРП.

Проведённый анализ показал повышение значимости экологического аспекта (парадигмы) рыболовной политики. На практике это выражается в переходе от модели регулирования вылова к модели управления рыбными ресурсами на основе экосистемного подхода, где в ядре интересов находится устойчивость рыбных популяций. Экологические проблемы ухудшают социально-экономическое состояние промысла. При этом именно в области сохранения биоресурсов моря полномочия наднациональных органов наибольшие, в то время как социальный аспект, благополучие рыболовных сообществ, остается зоной ответственности национальных властей.

6. Выявлено влияние ОРП на выход Британии из ЕС. Случай Британии особенно примечателен, поскольку страна имеет обширные морские пространства, в которых исторически осуществляют промысел европейские рыбаки. Также Британия принимала непосредственное участие в формировании ОРП. Первые полноценные режимы регулирования вылова в Северной Атлантике, предшествовавшие ОРП, создавались по инициативе Британии, а вступление страны в ЕС фактически катализировало и сделало необратимым превращение ОРП в полноценную наднациональную политику. Кроме того, стремление Британии сохранить положение страны с «особым статусом» привело к появлению первых изъятий из режима общего доступа к морским пространствам в рамках ОРП, некоторые из которых существуют по сей день (исключение для зоны в 12 морских миль).

Выход Британии из ЕС отражает смену парадигм регулирования («экологизация») в ОРП и усиление наднационального компонента в управлении европейскими рыбными ресурсами. Находящийся в основе ОРП принцип относительной стабильности квот на вылов (исторический принцип) делает невозможным существенное изменение пропорции вылова между странами, фиксируя статус-кво, против которого выступали британские рыбаки. В дополнение к этому кейс Британии иллюстрирует то, как необходимость сокращения квот на вылов из-за коллапса рыбных популяций приводит к кардинальным социальным изменениям в виде упадка рыболовных сообществ, которые в случае Британии являются частью идентичности страны. С политической точки зрения это ведёт к ситуации, когда наднациональные институты в рамках своих

исключительных полномочий принимают достаточно жёсткие меры по предотвращению чрезмерного вылова, а национальные власти несут на себе основную тяжесть социальных последствий. Именно недовольство британских рыбаков ОРП привело к тому, что они оказались в ядре сторонников выхода из ЕС, стали символом сопротивления «диктату Брюсселя».

В результате изучения роли и места ОРП в выходе Соединённого Королевства из ЕС была выявлена работа институциональных механизмов, которые сделали невозможным сценарий «жёсткого» брекзита в рыболовстве. Голосование рыбаков-евроскептиков стало одним из факторов победы брекзитеров в референдуме 2016 г., однако финальное Соглашение о торговле и сотрудничестве между ЕС и Британией в части рыболовства отражает триумф взаимозависимости партнеров. Основным аргументом ЕС была зависимость Британии от экспорта рыбы и рыбной продукции в ЕС, где размещаются заводы по переработке и находятся основные потребители. Несмотря на переход 25% европейской квоты британским рыбакам в период до 2026 г., рыболовы ЕС сохранили преференциальный доступ к водам Британии, а взаимодействие между сторонами продолжает основываться на тех же принципах, которые лежат в основе ОРП.

7. Определены тенденции развития наднационального компонента в регулировании ОРП. Обнаружена зависимость текущего состояния ОРП от институциональной динамики предыдущих периодов (*path-dependence*). Необходимость преодоления сложившихся структурных пробелов, приведших к формированию реноме одной из самых неэффективных политик ЕС, стало фактором существующей конфигурации механизмов и инструментов ОРП. Продemonстрированные сложности с переходом рыболовства ЕС в режим устойчивого промысла требуют постоянного расширения функциональной зоны европейских институтов в силу их исключительной компетенции по сохранению морского биоразнообразия.

Принятие ДФЕС и распространение обычной законодательной процедуры на большинство решений изменило институциональный баланс в ОРП. Повышение значимости Европейского парламента превратило его в серьезную политическую площадку для выработки предложений. Одновременно с этим возросшая политизация ОРП делает насущным усиление позиций наднациональных институтов посредством вовлечения субнациональных субъектов и привлечения лучших доступных научных знаний для аргументирования принимаемых решений.

Среди наиболее значимых для ОРП тенденций современного этапа следует отметить регионализацию (переход к географическому принципу управления с вовлечением всех основных для региона/бассейна стейкхолдеров), внедрение механизмов долгосрочного планирования при руководящей роли наднациональных институтов (многолетние планы по вылову), требование по обязательной доставке улова как шаг к ужесточению контроля над промыслом и символ подчинённости политики логике устойчивого развития.

Выход на первый план парадигмы устойчивого развития усиливает наднациональный компонент регулирования ОРП. При осуществлении цели по переходу к устойчивому рыболовству (экосистемный подход) наднациональное регулирование сталкивается с национальными интересами государств-членов, чью волю выражает Совет ЕС. Основой межправительственного компонента в ОРП остаётся право Совета ЕС устанавливать ежегодные количественные ограничения на вылов (квоты и промысловые дни), зачастую без учёта рекомендаций Европейской комиссии, выработанных во взаимодействии с субнациональными акторами. Фактором усиления наднационального регулирования становятся решения Суда ЕС. Тем не менее до тех пор, пока сохраняются полномочия Совета ЕС по установлению количественных ограничений на вылов рыбных ресурсов, полная коммунитаризация этой политики невозможна.

8. Определено влияние вовлечения субнациональных акторов на повышение эффективности ОРП и легитимности наднационального регулирования политики. Трансформация ОРП делает эту политику по-настоящему многоуровневой. Один из ключевых атрибутов многоуровневости – субнациональная мобилизация, проводимая наднациональными институтами. Установлены основные акторы субнационального уровня, оказывающие влияние на ОРП, прежде всего это рыболовные и экологические НГО (ассоциации). Баланс между этими акторами показывает трансформацию ОРП от политики, где доминируют индустриальные акторы (рыболовные компании, ассоциации и НГО), в сторону вовлечения общественных организаций широкой тематической направленности, наиболее активной частью которых являются экологические НКО.

Дана характеристика механизма взаимодействия субнациональных акторов с наднациональными институтами. Постлиссабонская реформа 2013 г. укрепила положение флагманского инструмента субнациональной мобилизации, находящегося в руках наднациональных институтов – консультативных советов, выстроенных по географическому и популяционному признаку. Рекомендации консультативных советов формально закреплены в качестве инструмента выработки решений. Финансирование консультативных советов со стороны ЕС делает их в определённой степени независимыми от национального уровня акторами. Усиление положения общественных НГО, на которые приходится 40% мест в консультативных советах, отражает тенденцию к «экологизации» политики.

Показано, что вовлечение субнациональных акторов способствует легитимизации решений и предложений наднациональных институтов, повышению эффективности принимаемых мер. Субнациональная мобилизация в ОРП становится способом преодолеть реноме оторванной от реальной жизни политики, своеобразной «башни из слоновой кости». Посредством делиберативных практик включения стейкхолдеров в обсуждение инициатив

наднациональные органы разделяют с субнациональными акторами ответственность за принимаемые решения.

9. Охарактеризован международный уровень регулирования рыболовства и его влияние на трансформацию ОРП. Исследование впервые полноценно вводит в комплекс многоуровневых связей, возникающих в процессе реализации ОРП, международный уровень регулирования. Проблема чрезмерного вылова и вызванного этим истощения морских биоресурсов является общей для всего мирового сообщества. Трансграничный характер промысла приравнивает рыбные ресурсы к другим ресурсам общего пользования, которые требуют совместного международного регулирования.

Показано, что глобальное регулирование рыболовства представлено сложным комплексом норм, правил и институтов, которые непосредственно влияют на ОРП. Международный уровень в ОРП представлен прежде всего соглашениями и организациями системы ООН, а также Всемирной торговой организацией (ВТО). Принимаемые глобальные договоры закладывают «границы дозволенного» и определяют вектор мирового регулирования промысла на годы вперёд. При этом международное регулирование продолжает своё развитие: на стадии национальной ратификации находятся Соглашение ООН о сохранении морского биоразнообразия за пределами действия национальной юрисдикции, а также Соглашение ВТО по рыболовным субсидиям.

Установлено значительное влияние, которое оказывают на ОРП региональные организации по управлению рыболовством (РОУР). Наряду с международными соглашениями и взаимодействием в рамках ООН и ВТО, РОУР входят в число основных многосторонних межправительственных площадок по управлению рыболовными ресурсами. ЕС как один из лидеров повестки устойчивого развития входит в число наиболее активных игроков на поприще глобального рыболовного регулирования как по линии международных организаций, так и по линии РОУР.

Дана характеристика внешнему измерению ОРП как сочетанию многосторонних и двусторонних форматов взаимодействия ЕС с другими странами в области рыболовства. Если первые представлены участием в глобальном регулировании и работе РОУР, то вторые, двусторонние форматы, связаны с обеспечением доступа европейских рыбаков к промысловым водам третьих стран. Это – «северные соглашения» с Британией, Норвегией и другими государствами Северной Атлантики, а также соглашения о партнёрстве в области устойчивого рыболовства (СПУР). Расширение политического участия субнациональных акторов из числа экологических НГО, их включение в процесс выработки решений приводит к повышению политизации процесса заключения новых СПУР. Увеличение значимости нормативного компонента привело к «пробуксовке» заключения новых соглашений. Актуальный пример –

соглашение с Марокко, которое истекло в 2023 г. Продление наиболее крупного в количественном отношении соглашения столкнулось с препятствием в виде необходимости признания особого статуса региона Западной Сахары со стороны ЕС.

Показано, что внешнее измерение является по большей части зоной исключительной компетенции наднациональных институтов. Постлиссабонская реформа 2013 г. впервые сделала внешнее измерение формальной частью ОРП, что было связано с повышением значимости вылова в водах третьих стран для европейских рыбаков. Многие двусторонние соглашения достались ЕС по наследству от государств-членов, при этом некоторые промысловые районы третьих стран (Марокко, Норвегия, Мавритания) крайне важны для отдельных государств-членов, и ЕС зачастую приходится идти на компромиссы и финансовые компенсации для сохранения доступа к таким районам.

Наконец, необходимо отметить возможности практического использования результатов исследования для **российской политики** в области рыболовства и взаимодействия с ЕС на этом направлении.

Прежде всего, общей и для России, и для ЕС является проблема чрезмерного вылова. Россия – неотъемлемая часть глобальной рыболовной индустрии. От активной позиции в многосторонних и двусторонних форматах взаимодействия зависит способность страны оказывать влияние на формируемые в настоящий момент новые «правила игры» в этой отрасли. Программа модернизации рыболовного флота России нацелена на увеличение вылова, в этой связи ключевым фактором становится доступ к промысловым водам третьих стран и конвенциональным районам мирового океана.

Опыт ЕС, который проявляет проактивную позицию в формировании новых правил глобального рыболовства с учётом идеологии устойчивого развития, показывает возможности использования глобальной повестки в свою пользу. Россия в силу своего положения на рынке рыбной продукции, обширной ИЭЗ имеет все шансы занять более значимое положение в глобальном рыболовстве. Изучение лучших практик ЕС может оказать поддержку таким усилиям.

Кроме того, соглашения в области рыболовства подвержены политизации и могут служить как инструментом налаживания связей, так и способом их разрушить. Было установлено, что ЕС проводит политику по саботажу участия России в РОУР с совместным участием, стремится замкнуть на себя многосторонние форматы управления промыслом в смежных акваториях. Вместе с тем денонсация Россией Конвенции о Международном совете по исследованию моря и соглашения с Британией о рыболовстве в Баренцевом море послужили политическим сигналом для ЕС при отсутствии издержек для российской стороны от этого действия. Однако аналогичные меры в отношении других соглашений, например с Фарерскими

островами, могут быть достаточно болезненными для рыболовов и не привести к должному политическому эффекту.

Учитывая достаточно сложные отношения между ключевыми рыболовными игроками в Северной Атлантике в треугольнике ЕС – Британия – Норвегия, необходимо стремиться использовать их противоречия с целью получения выгод для российских рыбаков. Так, несмотря на санкционное давление (ограничения на заход российских рыболовных судов в порты страны и ремонт в них), сохраняются связи между Россией и Норвегией в области регулирования промысла в смежных водах. Показателен пример того, как рыболовные соглашения привели к фактическому признанию международной правосубъектности ЕС со стороны СССР в 1978 г., при обсуждении нового уставного договора НАФО, а затем в 1984 г. – при присоединении ЕС к Гданьской конвенции. Следует отметить не только возможности по использованию рыболовной повестки в политических целях, но и необходимость взвешенного подхода к таким решениям с учётом стоящих задач по сохранению конкурентоспособности индустрии в условиях деградации морских экосистем.

Таким образом, подтверждена гипотеза работы о том, что трансформация общей рыболовной политики ЕС выражается в расширении полномочий и зоны ответственности наднациональных институтов ЕС, усилении их позиций в отношении наднациональных властей. Вместе с тем политический компромисс, лежащий в основе этой политики, остаётся неизменным, в связи с чем полная коммунитаризация ОРП не предусматривается.

Библиография

Источники

Нормативные правовые акты ЕС

1. Advisory committee on fisheries and aquaculture // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/advisory-committee-on-fisheries-and-aquaculture.html>.
2. Commission Staff Working Document Common Fisheries Policy - State of play Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council the common fisheries policy today and tomorrow: a Fisheries Pact towards sustainable, science-based, innovative and inclusive fisheries management. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0103>.
3. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The common fisheries policy today and tomorrow: a Fisheries and Oceans Pact towards sustainable, science-based, innovative and inclusive fisheries management. COM/2023/103 final.
4. Council Decision 2004/585/EC of 19 July 2004 establishing Regional Advisory Councils under the Common Fisheries Policy.
5. Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity.
6. Council Regulation (EEC) No 101/76 of 19 January 1976 laying down a common structural policy for the fishing industry.
7. Council Regulation (EEC) No 170/83 of 25 January 1983 establishing a Community system for the conservation and management of fishery resources.
8. Council Regulation (EEC) No 3760/92 of 20 December 1992 establishing a Community system for fisheries and aquaculture.
9. Council Regulation (EC) No 2792/1999 of 17 December 1999 laying down the detailed rules and arrangements regarding Community structural assistance in the fisheries sector.
10. Council Regulation (EC) No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy.
11. Council Regulation (EC) № 768/2005 establishing a Community Fisheries Control Agency and amending Regulation (EEC) No 2847/93 establishing a control system applicable to the common fisheries policy.
12. Council Regulation (EC) No 1967/2006 of 21 December 2006 concerning management measures for the sustainable exploitation of fishery resources in the Mediterranean Sea, amending Regulation (EEC) No 2847/93 and repealing Regulation (EC) No 1626/94.
13. Council Regulation (EC) №1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community

system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing

14. Council Regulation (EC) No 1224/2009 of 20 November 2009 establishing a Community control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy.
15. EU fisheries controls: more efforts needed. Luxembourg. European Court of Auditors report. 2017.
16. European Parliament resolution of 5 April 2022 on the future of fisheries in the Channel, North Sea, Irish Sea and Atlantic Ocean in the light of the UK's withdrawal from the EU.
17. Green Paper on the Reform of the Common Fisheries Policy. European Commission. 2009.
18. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013, as regards restrictions to the access to Union waters. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0356>.
19. Regulation (EEC) No 2141/70 of the Council of 20 October 1970 laying down a common structural policy for the fishing industry.
20. Regulation (EEC) No 2142/70 of the Council of 20 October 1970 on the common organization of the market in fishery products.
21. Regulation (EU) No 1379/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the common organisation of the markets in fishery and aquaculture products.
22. Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy.
23. Regulation (EU) No 508/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the European Maritime and Fisheries Fund.
24. Regulation (EU) 2016/1139 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 establishing a multiannual plan for the stocks of cod, herring and sprat in the Baltic Sea and the fisheries exploiting those stocks.
25. Regulation (EU) 2016/1626 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 amending Council Regulation (EC) No 768/2005 establishing a Community Fisheries Control Agency.
26. Regulation (EU) 2019/473 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 on the European Fisheries Control Agency (codification).
27. Report from the Commission to the Council and the European Parliament in respect of the delegation of powers referred to in Article 11(2), Article 15(2), (3), (6), (7) and Article 45(4) of Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0170>.

28. Special Report №7/2007 of the European Court of Auditors on the control, inspection and sanction systems relating to the rules on conservation of Community fisheries resources (2007/C317/01).
29. The Treaty on the Functioning of the European Union. 2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

Решения Суда ЕС

30. Advocate General's Opinion in Joined Cases C-778/21 P | Commission v Front Polisario and C-798/21 P | Council v Front Polisario. Court of Justice of the European Union. Press Release No 53/24. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-03/cp240053en.pdf>.
31. Judgment of the Court of 14 July 1976. Cornelis Kramer and others. ECLI:EU:C:1976:114.
32. Judgment of the Court of 16 February 1978. Commission of the European Communities v Ireland. Case 61/77 (ECLI:EU:C:1978:29).
33. Judgment of the Court of 5 May 1981. Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Case 804/79 (ECLI:EU:C:1981:93).
34. Judgment of the Court of 19 June 1990. The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others. Case C-213/89.
35. Judgment of the Court of 25 July 1991. The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and others. Case C-221/89. ECLI:EU:C:1991:320.
36. Judgment of the Court of 4 October 1991. Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Case C-246/89. ECLI:EU:C:1991:375.
37. Judgment of the Court of 5 March 1996. Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others. Joined cases C-46/93 and C-48/93.
38. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 1 December 2015, Joined Cases C-124/13 and C-125/13. Judgement ECLI:EU:C:2015:790.
39. Judgment of the General Court (Eighth Chamber) of 10 December 2015. Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) v Council of the European Union. Case T-512/12. ECLI:EU:T:2015:953.
40. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2016 — Council of the European Union v Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), European Commission. Case C-104/16.
41. Judgment of the General Court (Ninth Chamber, Extended Composition) of 29 September 2021. Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) v Council of the European Union.

Аналитические и информационные материалы институтов ЕС

42. Combating overfishing: Council adopts revised rules for the EU's fisheries control system. Council of the European Union, 2023. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/13/combating-overfishing-council-adopts-revised-rules-for-the-eu-s-fisheries-control-system/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Combating+overfishing:+Council+adopts+revised+rules+for+the+EU's+fisheries+control+system.
43. Data-deficient fisheries in EU waters // European Parliament's Committee on Fisheries, 2013. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495865/IPOL-PECH_ET\(2013\)495865_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495865/IPOL-PECH_ET(2013)495865_EN.pdf).
44. Discarding fish under the Common Fisheries Policy: Towards an end to mandated waste // European Parliament, 2013. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/LDM_BRI\(2013\)130436](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/LDM_BRI(2013)130436).
45. EU and Neighbourhood countries commit to enhanced fisheries management control in the Mediterranean and Black Sea // European Commission, 2023. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_5695 (дата обращения: 16.11.2023).
46. EU announces its readiness to use global standards for sharing fisheries data // European Commission, 2023. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/eu-announces-its-readiness-use-global-standards-sharing-fisheries-data-2023-09-15_en (дата обращения: 16.11.2024).
47. Excess Fishing Capacity in the Reform of the Common Fisheries Policy // European Parliament Study, 2012. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474548/IPOL-PECH_ET\(2012\)474548_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474548/IPOL-PECH_ET(2012)474548_EN.pdf).
48. Extension of EU rules on access to coastal waters. European Parliament Plenary Session. November II 2022. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738211/EPRS_ATA\(2022\)738211_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738211/EPRS_ATA(2022)738211_EN.pdf).
49. Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission. Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, 2020. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cda10e39-ba77-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 16.11.2024).
50. Facts and figures on the Common Fisheries Policy // European Commission. Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, 2022. URL: <https://op.europa.eu/en/publication->

- detail/-/publication/c2f39f4a-29a2-11ed-975d-01aa75ed71a1 (дата обращения: 16.11.2024).
51. Fishers of the future: A study that examines the future role of fishers in society up to 2050. European Commission. 2025. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fishers-future_en.
 52. Key figures on the European food chain // Eurostat, 2021. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-key-figures/-/KS-FK-21-001> (дата обращения: 16.11.2024).
 53. Landing obligation: First study of implementation and impact on discards // Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, 2021. URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/landing-obligation-first-study-implementation-and-impact-discards-2021-08-27_en.
 54. Sobrino Heredia J.M. Research for PECH Committee – Common Fisheries Policy and BREXIT - Legal framework for governance. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2017.
 55. The common fisheries policy: origins and development. European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/114/the-common-fisheries-policy-origins-and-development>
 56. Warmerdam W. и др. Seafood industry integration in all EU Member States with a coastline // European Parliament research for PECH Committee. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629176/IPOL_STU\(2018\)629176_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629176/IPOL_STU(2018)629176_EN.pdf) (дата обращения: 17.08.2024).
 57. What Is the Acfa and How Does It Work? // European Commission. URL: https://maritime-forum.ec.europa.eu/contents/what-acfa-and-how-does-it-work_en (дата обращения: 16.11.2024).

Документы международного уровня

58. Договор ООН по трансграничным рыбным ресурсам 1995 г. Организация объединенных наций.
59. Международный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, нерегистрируемого и нерегулируемого рыбного промысла. Рим, ФАО ООН. 2008.
60. Соглашение на базе Конвенции ООН по морскому праву о сохранении и устойчивом использовании морского биологического разнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции. ООН, 2023. (UN Convention on the Law of the Sea Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity in Areas Beyond National Jurisdiction). URL: <https://www.un.org/depts/los/XXI10CTC%28RU%29.pdf>
61. Additional provisions on fisheries subsidies. Draft text (TN/RL/W/285). WTO. 29.11.2024.

URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/TN/RL/W285.pdf&Open=True> (дата обращения 01.03.2025).

62. Agreement on Fisheries Subsidies Ministerial Decision of 17 June 2022 (WT/MIN(22)/33//WT/L/1144). WTO. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/33.pdf&Open=True>
63. Convention on the High Seas, 1958. URL: <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/08/8-01/high-seas-convention.xml>
64. International Convention for regulating the police of the North Sea fisheries outside territorial water, 1882. URL: <https://jusmundi.com/en/document/treaty/fr-convention-pour-regler-la-police-de-la-peche-dans-la-mer-du-nord-en-dehors-des-eaux-territoriales-1882-north-sea-fishers-convention-1882-saturday-6th-may-1882>
65. Judgment of International Court of Justice of 18 December 1951. Fisheries. United Kingdom v. Norway. URL: <https://www.icj-cij.org/en/case/5>
66. Scotland Act 1998. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>
67. London Fisheries Convention 1964. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/269708/Fisheries_Conv_March-April_1964.pdf
68. Negotiating Group on rules - fisheries subsidies. Report by the chair, h.e. Mr Einar Gunnarsson to the Trade Negotiations Committee (TN/RL/37). WTO. 12.12.2024. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/TN/RL/37.pdf&Open=True>.
69. The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks. Overview. URL: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm
70. UK–EU reset agreement. Institute for Government. 23.05.2025. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/uk-eu-reset> (дата обращения 03.06.2025).
71. UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill. URL: <https://www.parliament.scot/bills-and-laws/bills/uk-withdrawal-from-the-european-union-legal-continuity-scotland-bill>
72. United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982. United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. 1982.

Статистические и справочные материалы

73. Association of National Organisations of Fishing Enterprises in the European Union // Transparency Register. URL: <https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or->

update/organisation-detail_en?id=2312395253-25

74. Coalition for Fair Fisheries Arrangements (CFFA). URL: <https://www.cffacape.org>
75. Common fisheries policy (CFP) // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/policy/common-fisheries-policy-cfp_en
76. European Atlas of the Seas. URL:
https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/maritime_atlas/#lang=EN;p=w;bkgd=1;theme=2:0.75;c=1224514.3987259883,6446275.841017013;z=4
77. European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund (EMFAF). URL: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/funding/emfaf_en
78. GFCM // European Fisheries Control Agency. URL:
<https://www.efca.europa.eu/en/content/gfcm>
79. Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/71/313. URL:
https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202022%20refinement_Eng.pdf
80. Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing, FAO. URL: <https://www.fao.org/iuu-fishing/en/>
81. Intergroup SEARica. URL: <https://www.searica.eu>
82. International fisheries relations // European Parliament, 2024. URL:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/119/international-fisheries-relations>
83. North Sea Advisory Council (NSAC). URL: <https://www.nsrac.org/our-members/>
84. Open method of coordination. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:open_method_coordination
85. Oxford Advanced Learner's Dictionary. URL:
<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/governance?q=governance>
86. Regional fisheries management organizations and advisory bodies // FAO. 2020. URL:
<https://www.fao.org/fishery/en/publication/262004?lang=en>
87. Results and turnout at the 2016 Scottish Parliament election // The Electoral Commission. URL: <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/scottish-parliamentary-elections/results-and-turnout-2016-scottish-parliament-election> (дата обращения: 16.11.2023).
88. Scotland's Marine Economic Statistics 2019 // Marine Scotland Directorate. URL:
<https://www.gov.scot/publications/scotlands-marine-economic-statistics-2019/pages/3/> (дата обращения: 16.11.2023).
89. Sustaining Iceland's fisheries through tradeable quotas // OECD, 2017. URL:

https://www.oecd.org/en/publications/2017/12/sustaining-iceland-s-fisheries-through-tradeable-quotas_279cbe93.html (дата обращения: 16.11.2024).

90. The North Western Waters Advisory Council (NWWAC). URL: <https://www.nwwac.org/about-nwwrac.167.html>
91. The State of World Fisheries and Aquaculture // Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2022. URL: <https://openknowledge.fao.org/items/11a4abd8-4e09-4bef-9c12-900fb4605a02> (дата обращения: 16.11.2024).
92. The United Nations Convention on the Law of the Sea (A historical perspective). URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm
93. Trade Reforms and Food Security: Conceptualising the Linkages // Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2003. URL: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/310467a7-bc1d-416c-81c6-53b037ddb853/content> (дата обращения: 16.11.2024).
94. UK Sea Fisheries Statistics 2021 // UK Marine Management Organisation. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1107359/UK_Sea_Fisheries_Statistics_2021.pdf (дата обращения: 16.11.2023).

Список литературы

Статьи в научных рецензируемых журналах

95. Бабынина Л.О. Соглашение о торговле и сотрудничестве ЕС и Великобритании: между кондициональностью и суверенитетом // Современная Европа. 2021. № 2 (102).
96. Бабынина Л.О. Значение Brexit для Европейского союза // Современная Европа. 2016. №4. С. 21–33.
97. Бекяшев Д.К. Международно-правовой принцип экосистемного подхода в управлении рыболовством // Актуальные проблемы российского права. 2016. Т. 2. № 93. С. 44–50.
98. Бобылев С.Н. Устойчивое развитие: парадигма для будущего // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 3. С. 107–113.
99. Глубоков А.И., Попова Н.Р., Ходаков А.В. Международное регулирование рыбного промысла и пути его совершенствования в южной части Тихого океана // Вопросы рыболовства. 2010. Т. 11. № 4. С. 694–705.
100. Еремина Н.В. Корни Брекзита: конфликт идентичностей в Соединенном Королевстве // Контурь глобальных трансформаций. 2017. Том. 10, № 1. С. 87-105.
101. Еремина Н.В. Международная деятельность Шотландии: взгляд шотландских националистов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2023. Том 16. № 1. С. 83–97.

102. Кавешников Н.Ю. Система комитологии и делегирования в Европейском союзе // Современная Европа. 2021. Т. 106. № 6. С. 5–16.
103. Колесникова М.Л. Морское пространственное планирование в ЕС: основные итоги // Современная Европа. 2024. № 2. С. 32–44.
104. Коломин В.О. Общая рыболовная политика ЕС сквозь призму концепции многоуровневого управления // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2022. Т. 14. № 1. С. 151–174.
105. Коломин В.О. Фактор общей рыболовной политики в свете брекзита // Современная Европа. 2023. № 4. С. 207–219.
106. Коломин В.О. Наднациональный уровень регулирования в реализации общей рыболовной политики ЕС // Мировая экономика и международные отношения. 2024. Т. 68. № 10. С. 59–69.
107. Коломин В.О. Соглашение ВТО по рыболовным субсидиям как элемент глобального регулирования отрасли // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2024. Т. 38. № 2. С. 71–81.
108. Коломин В.О. Общая рыболовная политика (март-май 2024) // Европейский союз: факты и комментарии. 2024. № 116. С. 28–32.
109. Коломин В.О. Общая рыболовная политика (июнь-август 2024) // Европейский союз: факты и комментарии. 2024. № 117. С. 29–33.
110. Коломин В.О. Общая рыболовная политика (декабрь – февраль 2025) // Европейский союз: факты и комментарии. 2025. № 119. С. 28–32.
111. Кондратьева Н.Б. Неолиберальные подходы в модели европейской экономической интеграции // Современная Европа. 2021. Т. 105. № 5. С. 126–136.
112. Макаров И.А. Глобальное изменение климата как вызов мировой экономике и экономической науке // Экономический журнал ВШЭ. 2013. Т. 17. № 3. С. 512–532.
113. Моисеева Д. Многоуровневое управление в ЕС: институциональные проблемы. Мировая экономика и международные отношения, 2024, т. 68, № 12, с. 80–87.
114. Моисеева Д.Э. «Репатриация» рыболовной политики: случай Великобритании // Современная Европа. 2020. Т. 97. № 4. С. 112–122.
115. Павлова Е.Б., Романова Т.А. Нормативная сила: теория и современная практика России и ЕС // Полис. Политические исследования. 2017. № 1. С. 162–176.
116. Павлова Т.В. Делиберация как фактор конституирования поля современной политики // Политическая наука. 2018. № 2. С. 73–94.
117. Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в европейском союзе // Современная Европа. 2020. Т. 2. № 95. С. 100–110.

118. Романова Т.А. Что такое политическая экология? // Россия в глобальной политике. 2010. Т. 8. № 5.
119. Романова Т.А. Дискурс о суверенитете Европейского союза: содержание и последствия // Современная Европа. 2021. Т. 105. № 5. С. 32–44.
120. Руденкова Д.Э. «Рыбные войны» с участием Европейского союза // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 6. С. 71–81.
121. Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика. 2009. № 1. С. 28–45.
122. Стрежнева М.В. Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского союза // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 4. С. 106–125.
123. Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика // Европейский союз: факты и комментарии. 2011. № 63–64. С. 33–36.
124. Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика (март-май 2022) // Европейский союз: факты и комментарии. 2022. № 108. С. 44–50.
125. Anderson E.D. The History of Fisheries Management and Scientific Advice – the ICNAF/NAFO History from the End of World War II to the Present // Journal of Northwest Atlantic Fishery Science. 1998. Т. 23. p. 75–94.
126. Bachrach P., Baratz M. S. Two Faces of Power // American Political Science Review. 1962. Т. 56. № 4. p. 947–952.
127. Barry D. The Canada-European Union Turbot War Internal Politics and Transatlantic Bargaining // International Journal. 1998. Т. 53. № 2. p. 253–284.
128. Borzel T.A. Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration, 1998. Т. 76. № 2. p. 253–273.
129. Bossche K. EU Enlargements and Fisheries: a Legal Analysis Steps Towards the Re-Nationalisation of EU Maritime Waters // Jurisprudencija. 2005. № 72 (64). p. 124–136.
130. Carpenter G. et al. Landing the blame: The influence of EU Member States on quota setting // Marine Policy. 2016. № 64. p. 9–15.
131. Chandler D. Democracy unbound? Non-linear politics and the politicization of everyday life // European Journal of Social Theory. 2014. Т. 17. № 1. p. 42–59.
132. Charles A.T. Fishery conflicts // Marine Policy. 1992. Т. 16. № 5. p. 379–393.
133. Conceição-Heldt E. Taking Actors' Preferences and the Institutional Setting Seriously: the EU Common Fisheries Policy // Journal Public Policy. 2006. Т. 26. № 3. p. 279–299.
134. Connolly J. et al. The governance capacities of Brexit from a Scottish perspective: The case of fisheries policy // Public Policy Administration. 2022. Т. 37. № 3. p. 342–362.

135. Cooper M-P. The Common Fisheries Policy of the European Union — A Lesson in How Not to Make Policy // *Politics*. 1999. T. 19. № 2. p. 61–70.
136. Dahl R. The concept of power // *Behavioral Science*. 1957. T. 2. № 3. p. 201–215.
137. Dörner H. et al. Collection and dissemination of fisheries data in support of the EU Common Fisheries Policy // *Ethics in Science and Environmental Politics*. 2018. T. 18. p. 15–25.
138. Earle M. Maximum sustainable yield in the EU's Common Fisheries Policy - a political history // *ICES Journal of Marine Science*. 2021. T. 78. № 6. p. 2173–2181.
139. Forse A., Drakeford B., Potts J. Towards managing the United Kingdom's fisheries: A Brexit view from Scotland // *Marine Policy*. 2019. T. 109.
140. von Gustedt A.A., Joyner C.C. The Turbot War of 1995: Lessons for the Law of the Sea // *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 1996. T. 11. № 4. p. 425–458.
141. Hall P.A., Taylor R.C.R. Political Science and the Three New Institutionalisms // *Polit Stud (Oxf)*. 1996. T. 44. № 5. p. 936–957.
142. Hooghe L. Subnational mobilisation in the European union // *West European Politics*. 1995. T. 18. № 3. p. 175–198.
143. Hooghe L., Marks G. Grand theories of European integration in the twenty-first century // *Journal European Public Policy*. 2019. T. 26. № 8. p. 1113–1133.
144. Hooghe L., Marks G. A postfunctionalist theory of multilevel governance // *The British Journal of Politics and International Relations*. 2020. T. 22. № 4. p. 820–826.
145. Huggins C. et al. Brexit and the Uncertain Future of Fisheries Policy in the United Kingdom: Political and Governance Challenges // *Ocean Yearbook Online*. 2020. T. 34. № 1. p. 20–42.
146. Inglehart R., Welzel C. Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy // *Perspectives on Politics*. 2010. T. 8. № 2. p. 551–567.
147. Jeffery C. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2000. T. 38. № 1. p. 1–23.
148. Jóhannesson G. T. How 'cod war' came: the origins of the Anglo-Icelandic fisheries dispute, 1958–1961 // *Historical Research*. 2004. T. 77. № 198. p. 543–574.
149. Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance ... or government? // *Policy & Politics*. 2001. T. 29. № 2. p. 193–208.
150. Kent H.S.K. The Historical Origins of the Three-Mile Limit // *American Journal of International Law*. 1954. T. 48. № 4. p. 537–553.
151. Krishnan M., Narayanan B.G. Indian Fisheries in the Context of WTO Regulations // *Future Fisheries Management Issue Brief Series*. 2023. 12 p.
152. Manners I. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? // *Journal of Common Market Studies*. 2002. № 40:2. p. 235–258.

153. March J. G., Olsen J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // *American Political Science Review*. 1983. T. 78. № 3. p. 734–749.
154. Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 1996. T. 34. № 3. p. 341–378.
155. Moravcsik A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 1993. T. 31. № 4. p. 473–524.
156. Mulazzani L. et al. Multilevel governance and management of shared stocks with integrated markets: The European anchovy case // *Marine Policy*. 2013. T. 38. p. 407–416.
157. Natale F. et al. Identifying fisheries dependent communities in EU coastal areas // *Marine Policy*. 2013. T. 42. p. 245–252.
158. Olsen J.P. The Many Faces of Europeanization // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2002. T. 40. № 5. p. 921–952.
159. Orach K., Schlüter M., Österblom H. Tracing a pathway to success: How competing interest groups influenced the 2013 EU Common Fisheries Policy reform // *Environmental Science Policy*. 2017. T. 76. p. 90–102.
160. Østhagen A., Jørgensen A.-K., Moe A. The Svalbard Fisheries Protection Zone: How Russia and Norway Manage an Arctic Dispute // *Arctic and North*. 2020. № 40. p. 183–205.
161. Ostrom E. The Challenge of Common-Pool Resources // *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*. 2008. T. 50. № 4. p. 8–21.
162. Prickartz A.-C. The European Union's Common Fisheries Policy, the Right to Self-determination and Permanent Sovereignty over Natural Resources // *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 2019. T. 35. № 1. p. 82–105.
163. Puchala D.J. Of Blind Men, Elephants and International Integration // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 1972. T. 10. № 3. p. 267–284.
164. Robinson R. Book Review: *Cod: A Biography of the Fish That Changed the World* // *International Journal Maritime History*. 1998. 10(2), p. 305–307.
165. Safina C. The World's Imperiled Fish // *Scientific American*. 1995. T. 273. № 5. p. 46–53.
166. Said A., Tzanopoulos J., MacMillan D. The contested commons: The failure of EU fisheries policy and governance in the Mediterranean and the crisis enveloping the small-scale fisheries of Malta // *Frontiers in Marine Science*. 2018. T. 5. № SEP. p. 1–10.
167. Schatz V. Access to Fisheries in the United Kingdom's Territorial Sea after its Withdrawal from the European Union: A European and International Law Perspective // *Goettingen Journal of International Law*. 2019. T. 9. № 3. p. 457–500.
168. Schmitter P.C. Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism // *Journal European Public*

- Policy. 2005. T. 12. № 2. p. 255–272.
169. Schuch E., Gabbert S., Richter A.P. Institutional inertia in European fisheries – Insights from the Atlantic horse mackerel case // *Marine Policy*. 2021. T. 128. p. 1–13.
 170. Self E. Who Speaks for the Fish? The Tragedy of Europe's Common Fisheries Policy // *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 2015. T. 48. № 2. p. 263–282.
 171. Skerrett D.J. et al. A 20-year retrospective on the provision of fisheries subsidies in the European Union // *ICES Journal of Marine Science*. 2020. T. 77. № 7–8. p. 2741–2752.
 172. Steinsson S. The Cod Wars: a re-analysis // *European Security*. 2016. T. 25. № 2. p. 256–275.
 173. Stewart B.D., O'Leary B.C. Post-Brexit Policy in the UK: A New Dawn? Fisheries, Seafood and the Marine Environment // *Economic and Social Research Council*, 2017. 14 p.
 174. Sumaila U.R. et al. Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies // *Marine Policy*. 2019. T. 109. p. 103695.
 175. Sumaila U.R. et al. WTO must complete an ambitious fisheries subsidies agreement // *npj Ocean Sustainability*. 2024. T. 3. № 1. p. 6.
 176. Vieira M.B. Mare Liberum vs. Mare Clausum: Grotius, Freitas, and Selden's Debate on Dominion over the Seas // *Journal of History of Ideas*. 2003. №64(3). p. 361-377.
 177. Wakefield J. Common Fisheries Policy Reform and Sustainability // *European Policy Analysis*. 2012. № 69. p. 1–15.
 178. Zimmermann H. The European Parliament and the Layered Politicization of the External Dimension of the Common Fisheries Policy // *Politics and Governance*. 2019. T.7. №3. p. 237-247.

Монографии, главы в монографиях, сборники трудов

179. Васильева Е.Э. Экономика природопользования: курс лекций. Минск: БГУ, 2012. 195 с.
180. Громогласова Е.С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе. Москва: ИМЭМО РАН, 2009. 116 с.
181. Громыко. Ал.А. Европа между кризисом и стагнацией / Европа в глобальной пересборке / Институт Европы РАН; под общей ред. Ал.А. Громыко. М.: Издательство "Весь Мир", Институт Европы РАН, 2023.
182. Гуреев С.А., Зенкин И.В., Иванов Г.Г. Международное морское право: учебное пособие / под ред. С.А. Гуреев. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011. 432 с.
183. Кавешников Н.Ю. Европейский союз: история, институты, деятельность. Москва: Издательство «Аспект Пресс», 2021. 368 с.
184. Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М.: Навона, 2010, 480 с.
185. Саворская Е.В. Политические сети в процессах надгосударственного регулирования:

европейский и мировой опыт. Москва: ИМЭМО РАН, 2018. 128 с.

186. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. СПб.: Наука, 2001. 377 с.
187. Хелд Д. Модели демократии. М.: Издательский дом «Дело», 2014. 544 с.
188. Энтин К.В. Право Европейского союза и практика Суда Европейского союза. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2015. 240 с.
189. Энтин К.В. Право Европейского Союза сквозь призму практики Суда Европейского Союза. Москва: Статут, 2020. 324 с.
190. Alexandrowicz C. H. An introduction to the history of the law of nations in the East Indies: (16th, 17th and 18th centuries). Oxford: Clarendon P., 1967. 259 p.
191. van Balsfoort G. et al. A Synoptic Overview of Expert Opinion on Fisheries in a Post-Brexit World // Fisheries and the Law in Europe. London: Routledge, 2022. p. 122–149.
192. Benz A. The European Union as a loosely coupled multi-level system // Handbook on Multi-level Governance / eds. H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 214–226.
193. Berg A. Implementing and Enforcing European Fisheries Law: Kluwer Law International, 1999. 352 p.
194. Börzel T.A., Risse T. Conceptualizing the Domestic Impact of Europe // The Politics of Europeanization / eds. Featherstone K., Radaelli C.M. Oxford University Press, 2003. p. 57–80.
195. Daniels S., Cosgrove D. Introduction: iconography and landscape // The Iconography of Landscape: Essays on the symbolic representation, design and use of past environments / eds. Daniels S., Cosgrove D. Cambridge University Press, 1988. 330 p.
196. Echebarria Fernández J. et al. Fisheries and the Law in Europe. London: Routledge, 2022. 168 p.
197. Echebarria Fernández J., Lennan M., Johansson T.M. Reflections on the Trilateral and Bilateral Fishing Negotiations Between the EU, UK and Norway // Fisheries and the Law in Europe / eds. Echebarria Fernández J. et al. London: Routledge, 2022. p. 55–67.
198. Enderlein H., Wälti S., Zürn M. Handbook on Multi-level Governance. Edward Elgar Publishing, 2010. 504 p.
199. Farnell J., Elles J. In search of a common fisheries policy. Aldershot: Gower Pub Co, 1984. 213 p.
200. Gray T.S. Fishing and Fairness: the Justice of the Common Fisheries Policy // The Politics of Fishing. / eds. Gray T.S. London: Palgrave Macmillan UK, 1998. p. 228–250.
201. Grotius H. The Freedom of the Seas, or the Right Which Belongs to the Dutch to take part in the East Indian Trade / Translated by Ralph Van Deman Magoffin, 1916. 192 p.

202. Grotius H. *The rights of war and peace: including the law of nature and of nations*. University of Toronto Libraries, 2012. 460 p.
203. Haas E.B. *Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. University of Notre Dame Press, 2020. 642 p.
204. Hegland T. J. *The Common Fisheries Policy - caught between fish and fishermen?* Master's Thesis, Aalborg University, 2015. 117p.
205. Hooghe L., Marks G. *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman&Littlefield Publishers, 2001. 272 p.
206. Hooghe L., Marks G. *Types of multi-level governance* // *Handbook on Multi-level Governance* / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17–31.
207. Jachtenfuchs M. *The institutional framework of the European Union* // *Handbook on Multi-level Governance* / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 203–213.
208. Krasner S.D. *Sovereignty*. Princeton: Princeton University Press, 1999. 280 p.
209. Langlet D. *The Role of the EU in the Regulation of Baltic Sea Fisheries* // *The EU and the Baltic Sea Area* / eds. A. Rosas, H. Ringbom. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2023. p. 247–267.
210. Lennan M., Echebarria Fernández J., Johansson T.M. *The Fisheries Act 2020 and Devolution* // *Fisheries and the Law in Europe* / eds. Echebarria Fernández J. et al. London: Routledge, 2022. p. 68–80.
211. Penas Lado E. *The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability*. Wiley-Blackwell, 2016. 392 p.
212. Radaelli C.M. *Europeanization: The Challenge of Establishing Causality* // *Research Design in European Studies*/eds. T. Exadaktylos, C. Radaelli. London: Palgrave Macmillan UK, 2012. p. 1–16.
213. Rixen T. *International taxation and multi-level governance* // *Handbook on Multi-level Governance* / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 441–454.
214. Scharpf F. W. *Multi-level Europe – the case for multiple concepts* // *Handbook on Multi-level Governance* / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 66–79.
215. Serdy A. *The Fisheries Provisions of the Trade and Cooperation Agreement* // *Fisheries and the Law in Europe* / eds. Echebarria Fernández J. et al. London: Routledge, 2022. p. 32–54.
216. Wakefield J. *Reforming the Common Fisheries Policy*. Edward Elgar Publishing, 2016. 336 p.
217. Walti S. *Multi-level environmental governance* // *Handbook on Multi-level Governance* / eds. H. Enderlein, S. Walti, M. Zurn. Edward Elgar Publishing, 2010. p. 411–422.
218. Whomersley C. *Cooperation and Boundaries in the North Sea: the Position of the United Kingdom before and after Brexit* // *Maritime Cooperation in Semi-Enclosed Seas Asian and European Experiences* / eds. Keyuan Z. Brill Nijhoff, 2019. p. 51–71.

219. Wiener A., Börzel T.A., Risse T. European Integration Theory. Oxford University Press, 2018. 360 p.
220. van der Zwet A. et al. Brexit and the Common Fisheries Policy. Opportunities for multi-level differentiated (dis)integration? // The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union / eds. Leruth, B., Gänzle, S., & Trondal, J. London: Routledge, 2022. p. 310–324.
221. Rosenau J.N., Czempiel E.-O. Governance without Government. Cambridge University Press, 1992. 324 p.
222. Gray T.S. The Politics of Fishing. London: Palgrave Macmillan UK, 1998. 257 p.

Аналитические материалы

223. Агеев А.В. Результаты обновления рыбопромыслового флота России // Рыба камчатского края, 2022. URL: <https://fishkamchatka.ru/articles/exclusive/47877/> (дата обращения: 25.03.2024).
224. Бабынина Л.О. Исландия и Европейский союз: рыба и банки // Аналитические записки Института Европы Российской академии наук. 2015. № 6.
225. Баранов В.Д. О признании анклава в Охотском море частью российского континентального шельфа // Актуальные комментарии. ИМЭМО РАН. 2013. URL: <https://www.imemo.ru/publications/policy-briefs/text/o-priznanii-anklava-v-ohotskom-more-chastyu-rossiyskogo-kontinentalynogo-shelyfa> (дата обращения: 01.03.2025).
226. Романова Т.А. Проблематика европеизации в отношениях России и Евросоюза: зарубежные работы // Центра превосходства им. Жана Монне. URL: <https://euactive.ru/researcheu/40.pdf> (дата обращения: 25.03.2024).
227. Саренкова С. Соглашение о морском биоразнообразии за пределами национальной юрисдикции // Центр международных и сравнительно-правовых исследований. 2023. URL: <https://iclr.ru/ru/publications/84> (дата обращения: 16.11.2024).
228. Колесникова М.Л. Возможные риски для рыболовства России в Балтийском море (аспект Евросоюза) // Аналитические записки Института Европы РАН. 2024. Выпуск IV. № 26 (358). С. 28-35.
229. Научный семинар «Европейский союз как многоуровневая регуляторная система». ИМЭМО РАН, 2023. URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/nauchniy-seminar-evropeyskiy-soyuz-kak-mnogourovnevaya-regulyatornaya-sistema> (17.11.2024).
230. Шувалова Т.В. Морское биоразнообразие в поле зрения ООН: в ожидании новых ответов на старые вопросы // Российский совет по международным делам, 2019. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/morskoe-bioraznoobrazie-v-pole-zreniya-onn-v-ozhidanii-novykh-otvetov-na-starye-voprosy/> (дата обращения: 14.03.2024).

231. Шувалова Т.В. В ООН разрабатывают новый документ по сохранению морского биоразнообразия // Российский совет по международным делам, 2019. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/v-oon-razrabatyvayut-novyy-dokument-po-sokhraneniyyu-morskogo-bioraznoobraziya/> (дата обращения: 14.03.2024).
232. Carpenter G. Not in the Same Boat: the Economic Impact of Brexit Across UK Fishing Fleets // New Economics Foundation, 2017. URL: <https://neweconomics.org/uploads/files/Not-in-the-Same-Boat-PDF.pdf> (дата обращения: 16.11.2023).
233. Carpenter G., Heisse C. Landing the Blame: Overfishing in the North East Atlantic // New Economics Foundation, 2016. URL: https://www.researchgate.net/publication/297001324_Landing_the_blame_Overfishing_in_the_Northeast_Atlantic_2016 (дата обращения: 16.11.2023).
234. Clayton A. EU Fisheries Management Still Not in Line With Scientific Advice Despite 2020 Deadline // The Pew Charitable Trusts, 2020. URL: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2020/09/02/eu-fisheries-management-still-not-in-line-with-scientific-advice-despite-2020-deadline> (дата обращения: 05.08.2024).
235. Clayton A. Lessons from Implementation of the EU's Common Fisheries Policy // The Pew Charitable Trusts, 2021. URL: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2021/03/lessons-from-implementation-of-the-eus-common-fisheries-policy> (дата обращения: 16.11.2024).
236. Coffey C. Fisheries Subsidies – Will the EU turn its back on the 2002 Reforms? // WWF, 2006. URL: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/eu_fisheries_subsidies_2006.pdf (дата обращения: 16.11.2024).
237. Lutchman I., Camille A. EU Fisheries Decision Making Guide // Institute for European Environmental Policy, 2008. URL: <https://ieep.eu/publications/eu-fisheries-decision-making-guide/> (дата обращения: 16.11.2024).
238. Napier I. Fish Landings from the United Kingdom's Exclusive Economic Zone: by area, nationality and species // NAFC Marine Centre. 2016.
239. Poulsen R.W. Competing for Fish: How One Dutch Company Is Slowly Taking Over Much of Europe's Fishing Sector // Pulitzer Center, 2023. URL: <https://pulitzercenter.org/stories/competing-fish-how-one-dutch-company-slowly-taking-over-much-europes-fishing-sector> (дата обращения: 16.08.2024).
240. Poulsen R.W. Fishy business: How Brexit failed to help a dying industry // Follow the Money, 2024. URL: https://www.ftm.eu/articles/how-brexit-failed-to-help-dying-fishing-industry?utm_source=nieuwsbrief&utm_medium=email&utm_campaign=UKFisheriesEU&share=cjHbvnBI12kzVaxbh6qdo8HKq3WW6PDpBTu6JMasnjKhsZjRl%2B%2BdO6S82TIuXjU%3D

#popup-form (дата обращения: 04.06.2024).

241. UK–EU Trade and Cooperation Agreement Review // The Institute for Government. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/about-us>
242. Wanlin A. The EU's common fisheries policy: the case for reform, not abolition // Centre for European Reform Policy Brief, 2004. URL: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2005/eus-common-fisheries-policy-case-reform-not-abolition> (дата обращения: 16.11.2024).

Материалы средств массовой информации

243. Битва при палтусе. Коммерсант.Власть, 2005. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/622332> (дата обращения 17.11.2024).
244. ВАРПЭ считает преждевременным ограничение субсидирования рыболовства в рамках соглашения ВТО // Korabel.ru. URL: https://www.korabel.ru/news/comments/varpe_schitaet_prezhdevremennym_ogranichenie_subsidirovaniya_rybolovstva_v_ramkah_soglasheniya_vto.html (дата обращения: 16.11.2024).
245. Кабмин дал зеленый свет Большой африканской экспедиции // Fishnews, 2024. URL: <https://fishnews.ru/news/50179> (дата обращения: 16.11.2024).
246. Как спасти европейского угря? Euronews. URL: <https://ru.euronews.com/green/2021/11/30/oc-12-eels> (дата обращения: 16.11.2023).
247. Комиссия ООН включила анклав в Охотском море в состав российского континентального шельфа // Новости ООН, 2014. URL: <https://news.un.org/ru/story/2014/03/1239541> (дата обращения: 16.11.2024)
248. Мертвые зоны Финского залива показывают признаки расширения. URL: <https://rus.err.ee/1146837/mertvye-zony-finskogo-zaliva-pokazyvajut-priznaki-rasshirenija> (дата обращения: 16.11.2024).
249. «Они выловили всю нашу рыбу!» // Euronews. URL: <https://ru.euronews.com/2022/02/11/fishing-crisis-senegal> (дата обращения: 16.11.2023).
250. Российская делегация принимает участие в 43-й сессии НЕАФК // Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии, 2024. URL: <http://vniro.ru/ru/novosti/arkhiv-za-2024-god/rossijskaya-delegatsiya-prinimaet-uchastie-v-43-j-sessii-neafk> (дата обращения: 23.03.2025).
251. Россия хочет войти в «рыбную» комиссию по двум морям // Fishnews, 2017. URL: <https://fishnews.ru/news/32115?ysclid=lyznmzkpmf15481007> (дата обращения: 16.11.2024).
252. A long road to a Fisheries Restricted Area: The Jabuka Pomo Pit (Italy – Croatia – Slovenia) // European Commission. URL: <https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/story-1-italycroatiaslovenia-fisheries-and-conservation> (дата обращения: 16.11.2023).

253. Admiral calls plan to police post-Brexit fishing waters 'amazingly complacent' // The Guardian, 2017. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2017/jul/03/admiral-calls-plan-to-police-post-brexit-fishing-waters-amazingly-complacent> (дата обращения: 16.11.2023).
254. Brexit: EU and UK in choppy waters over fishing rights // France 24. URL: <https://www.france24.com/en/20201009-brexit-eu-and-uk-in-choppy-waters-over-fishing-rights> (дата обращения: 16.11.2024).
255. Campaigners drop boulders on Dogger Bank in bid to stop industrial fishing // The Yorkshire Post. 2020. URL: <https://www.yorkshirepost.co.uk/news/environment/campaigners-drop-boulders-on-dogger-bank-in-bid-to-stop-industrial-fishing-2980139> (дата обращения 01.03.2024).
256. Denmark to contest UK efforts to 'take back control' of fisheries // Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/18/denmark-to-contest-uk-efforts-to-take-back-control-of-fisheries> (дата обращения: 16.11.2023).
257. EU debates drastic fishing cuts // CNN. URL: <https://edition.cnn.com/2002/WORLD/europe/12/16/eu.cod/> (дата обращения 10.10.2023).
258. EU faces Arctic cod war with Oslo over post-Brexit rights // Politico, 2021. URL: <https://www.politico.eu/article/eu-norway-arctic-fishing-post-brexit-rights/> (дата обращения: 16.11.2023).
259. EU referendum: Would Scotland's fishermen be better in or out? // BBC. URL: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-north-east-orkney-shetland-35639733> (дата обращения: 16.11.2023).
260. EU's top Court goes down-to-earth on overfishing rules // EURACTIV, 2024. URL: <https://www.euractiv.com/section/%20agriculture-food/news/eus-top-court-goes-down-to-earth-on-overfishing-rules/> (дата обращения: 16.11.2024)
261. European Fisheries Alliance launches its campaign in the European Parliament // EUFA. URL: <https://fisheriesalliance.eu/european-fisheries-alliance-launches-its-campaign-in-the-european-parliament/> (дата обращения: 16.11.2024).
262. Essential Demands For Reform Of The CFP // The Fish Site, 2011. URL: <https://thefishsite.com/articles/essential-demands-for-reform-of-the-cfp> (дата обращения: 16.08.2024).
263. Fishing for influence: Press passes give lobbyists EU Council building access during fishing quota talks // Corporate Europe Observatory, 2017. URL: <https://www.corporateeurope.org/en/power-lobbies/2017/05/fishing-influence> (дата обращения: 16.11.2024).
264. Flanders will use charter from 1666 to guarantee post-Brexit fishing rights // Politico. URL: <https://www.politico.eu/article/flanders-waives-century-old-charter-to-guarantee-post-brexit->

[fishing-rights/](#) (дата обращения: 16.11.2023)

265. India reiterates that responsible and sustainable fisheries is a practice ingrained in ethos and practices of India's large and varied fishing community // Ministry of Commerce and Industry of India press-release. 2024. URL: <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2009551#:~:text=India%20urged%20the%20Members%20to,of%20at%20least%2025%20years> (дата обращения: 16.11.2024).
266. In Defiance Of NGOs, EU Backs Fuel Subsidies For Its Fleet At WTO Talks // Green Fiscal Policy Network. URL: <https://greenfiscalspolicy.org/in-defiance-of-ngos-eu-backs-fuel-subsidies-for-its-fleet-at-wto-talks/> (дата обращения: 16.11.2024).
267. Norway defends 'co-operation' on fisheries with Russia amid row involving EU and UK // RTE, 2022. URL: <https://www.rte.ie/news/world/2022/1209/1340855-eu-norway-uk-russia-fisheries/> (дата обращения: 16.11.2024).
268. Keeping fishing fair: On board an EU patrol vessel in the Adriatic Sea // Euronews, 2023. URL: <https://www.euronews.com/green/2023/10/31/keeping-fishing-fair-on-board-an-eu-patrol-vessel-in-the-adriatic-sea> (дата обращения: 16.11.2024).
269. Revealed: most of EU delegation to crucial fishing talks made up of fishery lobbyists // The Guardian, 2023. URL: <https://www.theguardian.com/global/2023/apr/26/revealed-most-of-eu-delegation-to-crucial-fishing-talks-made-up-of-fishery-lobbyists> (дата обращения: 16.11.2024).
270. Revised draft on WTO's fishery subsidies weak, favours developed nations. Financial Express, 2021. URL: <https://www.financialexpress.com/economy/revised-draft-on-wtos-fishery-subsidies-weak-favours-developed-nations/2367360> (дата обращения: 16.11.2024).
271. Roncevert Ganán Almond. Lords of Navigation: Grotius, Freitas, and the South China Sea. The Diplomat. URL: <https://thediplomat.com/2016/05/lords-of-navigation-grotius-freitas-and-the-south-china-sea/> (дата обращения: 16.11.2024).
272. Sea to plate: how the EU is stopping any fishy business in our oceans // Euronews, 2021. URL: <https://www.euronews.com/green/2021/01/26/sea-to-plate-how-the-eu-is-stopping-fishy-business-in-our-fishing-industry> (дата обращения: 16.11.2023).
273. Thames: Nigel Farage and Bob Geldof fishing flotilla clash // BBC. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36537180> (дата обращения: 16.11.2023).
274. UK seafood industry could benefit from Brexit, but choppy waters lie ahead // University of York. URL: <https://www.york.ac.uk/news-and-events/news/2017/research/brexit-uk-seafood-industry/> (дата обращения: 16.11.2024).

Список иллюстративного материала

Рисунок 1. Матрица влияния регионов	46
Рисунок 2. Зона регулирования вылова рыбы НАФО на момент окончания «Войны за тюрбо»	75
Рисунок 3. Разделение морских пространств согласно Конвенции ООН по морскому праву и Женевским конвенциям.....	80
Рисунок 4. Типология ННН-промысла	82
Рисунок 5. Динамика состояния морских рыбных популяций, 1974-2019 гг.	86
Рисунок 6. Региональное распределение мирового производства рыбы.....	87
Рисунок 7. Мировое производство рыбы с 1950 по 2020 гг.....	88
Рисунок 8. Рыболовный флот ЕС, 2019 г.....	94
Рисунок 9. Доля рыбных популяций в зонах Северного моря и Восточной Атлантики, подверженных чрезмерному вылову.....	100
Рисунок 10. Основные парадигмы рыболовной политики.....	101
Рисунок 11. Доли государств – членов ЕС в добыче рыбных ресурсов в ИЭЗ Британии (2012-2014).....	110
Рисунок 12. Плакат в поддержку выхода из ЕС.....	123
Рисунок 13. Доля голосов за выход из ЕС в 2016 г. в округах с крупными рыболовными портами в Англии.....	125
Рисунок 14. Доля голосов за выход из ЕС в 2016 г. в округах с крупными рыболовными портами в Шотландии.....	127
Рисунок 15. Максимальный устойчивый вылов и Максимальная экономическая отдача в разрезе экономической теории	151
Рисунок 16. Процесс установления общего допустимого улова (квот на вылов) в ЕС	159
Рисунок 17. Зависимые от рыболовной деятельности регионы ЕС и Британии.....	170
Рисунок 18. Составляющие внешнего измерения ОРП ЕС.....	186
Рисунок 19. Действующие соглашения между государствами-членами ЕС на вылов в прибрежных водах друг друга	188
Рисунок 20. Мировые рыболовные субсидии по видам и группам стран в соответствии с индексом человеческого развития	192
Рисунок 21. Географическая представленность универсальных РОУР (не связанных с ловлей тунца).....	197
Рисунок 22. Атрибуты РОУР	201