

## “РЫБНЫЕ ВОЙНЫ” С УЧАСТИЕМ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА\*

© 2015 г. Д. Руденкова

*Общая рыболовная политика Европейского союза включает в себя четыре магистральных направления, в том числе регулирование торговли рыбной продукцией и рынков сбыта. В настоящей статье для анализа новых инструментов и механизмов, введенных в действие после недавней реформы рыболовной политики, использована концепция многоуровневого управления. Рассмотрение торговых споров между ЕС и третьими странами в данной сфере дает основание судить о некоторых закономерностях в поведении ЕС как актора глобального хозяйственного управления.*

*Ключевые слова: Европейский союз, общая рыболовная политика, региональные организации по управлению рыболовством, “рыбные войны”, ВТО.*

*Статья поступила в редакцию 17.11.2014.*

Страны – участницы ЕС весьма чувствительны в вопросах, связанных с ловлей рыбы, распределением квот и рынками сбыта. Будучи крупнейшим в мире импортером продуктов рыболовства, ЕС вынужден постоянно лавировать между интересами рыбаков стран-участниц, ратующих за принятие протекционистских мер, и необходимостью обеспечить дешевый импорт рыбы для перерабатывающей индустрии. Свести к постоянному общему знаменателю разнонаправленные интересы стейкхолдеров рыбной отрасли ЕС невозможно, что провоцирует международные “рыбные войны”.

Статья состоит из трех частей. Первая часть посвящена институциональному анализу общей рыболовной политики ЕС. Во второй части рассмотрены принципы глобального управления в сфере рыболовства и механизмы работы региональных организаций по управлению рыболовством – РОУР (*Regional Fisheries Management Organisations*), в которых Евросоюз играет активную роль. В третьей части приведены два примера “рыбных войн”: за снижение таможенных пошлин на импорт в ЕС консервированного тунца и за перераспределение национальных квот на вылов скандинавско-атлантической сельди. Это дает более наглядную картину процесса урегулирования торговых споров в сфере рыболовства между ЕС и третьими странами во Всемирной торговой

организации (ВТО) и позволяет судить о том, насколько успешен может быть ЕС в отстаивании своих интересов в глобальном управлении.

### ОБЩАЯ РЫБОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА ЕС И ЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ

В рамках Европейского экономического сообщества рыболовная политика была отнесена к общей хозяйственной деятельности в 1970 г. С момента своего возникновения и по сей день она неоднократно претерпевала изменения. Первоначально речь шла о мерах по сохранению традиционного рыболовства и по урегулированию конфликтов между странами интеграционного объединения в области рыбной ловли. Сегодня общая рыболовная политика находится в ведении Генерального директора по морским делам и вопросам рыболовства Европейской комиссии (ЕК), деятельность которого до ноября 2014 г. курировала еврокомиссар Мария Даманаки. Приоритетом является соблюдение баланса между желанием рыбаков вылавливать больше рыбы и необходимостью сохранять природные ресурсы [1, р. 354]. Всем рыбопромышленным предприятиям предоставлен равный доступ и равные возможности для ловли рыбы в исключительной экономической зоне (ИЭЗ) ЕС. С 80-х годов XX в. сформировались четыре магистральных направления в рамках рыболовной политики: контроль над рыбными ресурсами, международное взаимодействие, регулирование рынков сбыта и финансирование. С 1995 г. ЕС вводит систему сезонных разрешений на вылов рыбы в зависимости от вида и с учетом научных данных – с тем, чтобы свести к минимуму нанесение вреда отлавли-

РУДЕНКОВА Дарья Эдуардовна, аспирантка, младший научный сотрудник ИМЭМО РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (rudenkova.daria@gmail.com).

\* Публикация подготовлена в рамках гранта РГНФ № 14-07-00046.

ваемым популяциям. Однако этих мер оказалось недостаточно для того, чтобы избежать экологических проблем, поэтому в 2002 г. было принято новое регулирование, впервые устанавливающее максимальный устойчивый вылов (МУВ)<sup>1</sup>.

В 2009 г. ЕК развернула дискуссию о важности внедрения более эффективных методов управления общей рыболовной политикой. Необходимость новых решительных шагов была обусловлена рядом серьезных вызовов, с которыми столкнулись государства-члены. На первом месте оказался вопрос о чрезмерном вылове рыбы. На тот момент около 75% рыбных популяций в ЕС были объектом чрезмерной промысловой добычи, в то время как аналогичный показатель в масштабах мирового рыбного промысла составлял не более 25%. Поэтому среди основных задач рыболовной политики – обеспечение ресурсосберегающего природопользования в долгосрочной перспективе, равно как и поддержание баланса между экологическими, экономическими и социальными аспектами рыболовства. Для выполнения этих задач было принято решение об установлении и четком соблюдении ограничений на вылов рыбы в период с 2015 по 2020 г.

Чрезмерный улов влечет за собой пагубную и нежелательную практику выброса лишней рыбы<sup>2</sup>, что связано с избыточной производственной мощностью европейских рыболовецких судов. До 2014 г. общая рыболовная политика регулировалась в ЕС централизованно. Поэтому решение указанных проблем обрекало европейские власти на чрезмерную регламентацию или “ручное управление”, в чем неоднократно обвиняли ЕК. Сохранение такого подхода привело бы к сокращению к 2022 г. жизнеспособных популяций до восьми из нынешних 136. В перспективе это грозило бы упадком европейской рыбной отрасли, сокращением рабочих мест в смежных отраслях, связанных с переработкой и транспортировкой

рыбы, и особенно сильно ударило бы по экономике приморских регионов.

Принимая во внимание все вышеперечисленное, в июле 2011 г. М. Даманаки представила на рассмотрение профильного комитета Европейского парламента предложение о новой реформе [2]. В основу предложенной стратегии, рассчитанной до конца 2020 г., легли три базовых принципа: экологическая рациональность, эффективность, согласованность. Каждый из них подразумевал ряд последовательных шагов, среди которых были такие нововведения, как полный отказ от практики выброса рыбы, передача управленческих функций на уровень регионов и государств-членов (реализация принципа децентрализации и субсидиарности в наднациональном управлении) и, самое интересное, введение торговли квотами на вылов рыбы на уровне одной страны. Таким образом, реформа направлена на децентрализацию европейского управления рыболовной отраслью, что согласуется с концепцией многоуровневого европейского управления.

Изначально понятие “многоуровневое управление” использовалось применительно к региональной политике Евросоюза [3]. Этот термин был введен Г. Марксом в 1992 г. для анализа субнационального уровня управления в структурной политике интеграционного объединения. Всего выделяют минимум три уровня мобилизации: наднациональный, национальный и субнациональный [1]. С самого начала особенностью рыболовной политики было принятие совместных решений акторами различного уровня, что является неотъемлемой чертой многоуровневого управления [4, с. 170].

Общая рыболовная политика ЕС сегодня – это многомерное взаимодействие между ЕС, государствами-членами и третьими странами. Механизмы контроля над рыбными ресурсами призваны обеспечить рациональное природопользование и поддержание рынков сбыта с тем, чтобы рыбный промысел оставался экономически выгодным. Главная задача на этом направлении – обеспечение до 2020 г. МУВ для всех промысловых видов рыб. ЕС также ставит своей целью полный отказ от практики выброса рыбы и переход к обязательной выгрузке всего улова в порту для дальнейшего подсчета и квотирования. Наконец, флагманский проект, который ЕК активно продвигает, – создание региональных консультативных советов (РКС), к участию в которых привлекаются как государства-члены, так и представители групп интересов. Работа РКС – это пример многоуровневого управления “в действии”. Советы были созданы

<sup>1</sup> Согласно ст. 119 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, максимальный устойчивый вылов (МУВ) является мерой по сохранению живых ресурсов открытого моря и устанавливается “с учетом соответствующих экологических и экономических факторов, включая особые потребности развивающихся государств, и с учетом методов ведения рыбного промысла, взаимозависимости запасов, а также любых общерекомендованных международных минимальных стандартов, будь то субрегиональные, региональные или всемирные”.

<sup>2</sup> Выброс рыбы – возвращение нежелательного улова рыбы (живой или мертвой) в море либо по причине отсутствия квот на попадание в сети рыбу, либо по причине ее раннего возраста, который, согласно правилам сертификации, не предполагает вылова.

в 2002 г. для повышения уровня участия стейкхолдеров<sup>3</sup> и их большей вовлеченности в процесс принятия решений. На сегодняшний день функционирует семь таких советов (они формируются по территориальному принципу). Участие в работе РКС является первым шагом для малого и среднего бизнеса на пути к отстаиванию своих интересов в органах исполнительной власти.

Управление рыбным промыслом включает механизмы контроля на входе и на выходе или их комбинацию. Среди механизмов контроля на входе – правила доступа к промысловым зонам и регламентация технических характеристик судов. К механизмам контроля на выходе относятся определение общего допустимого улова (ОДУ) и распределение квот на вылов (см. табл.). Кроме того, в рамках общей рыболовной политики принимаются многолетние планы, направленные на восстановление рыбных популяций.

Регулирование торговли является краеугольным камнем рыболовной политики, начиная с 70-х годов XX в. ЕС ставит своей целью создание справедливых условий для производителей и поддержание стабильности рынков сбыта рыболовной продукции [6]. Вместе с тем регулирование рынков в равной степени учитывает как экономические, так и экологические аспекты. В рамках данного направления осуществляется взаимодействие между рыбаками и перерабатывающими предприятиями, а также устанавливаются единые рыночные стандарты для продуктов рыбной ловли – перед тем, как последние попадут на прилавки.

Инструментами финансирования рыбной отрасли ЕС являются Европейский фонд рыболовства (*European Fisheries Fund – EFF*) и Европейский фонд морского дела и рыболовства (*European Maritime and Fisheries Fund – EMFF*). Средства этих фондов расходуются на оказание помощи рыбакам при переходе к рациональному природопользованию, диверсификацию экономики прибрежных территорий, финансирование проектов по созданию новых рабочих мест и т. д.

Принципы, положенные в основу реформы, частично были переняты из успешного опыта США, которые в свое время также столкнулись с проблемой чрезмерного вылова и издержками, связанными с неэффективным управлением. На сегодняшний день общая рыболовная политика ЕС может служить наглядным примером того,

как сочетаются на практике различные методы хозяйственного управления, а именно: наднациональное правовое регулирование, бюджетный (финансовый) метод, межправительственная координация [4, сс. 169-194].

#### УЧАСТИЕ ЕС В ГЛОБАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ РЫБОЛОВСТВОМ

Более четверти водных биологических ресурсов (ВБР), добываемых европейскими рыбаками, вылавливаются вне исключительной экономической зоны государств – членов ЕС: либо в ИЭЗ третьих стран по специальным рыболовным соглашениям (8%), либо в открытом море (20%), которое практически полностью находится под контролем региональных организаций по управлению рыболовством. Основной целью любой из них является поддержание устойчивого состояния эксплуатируемой промыслом популяции путем соблюдения мер регулирования промысла и сохранения запаса [7, с. 701]. Это международные организации, в которые входят страны, заинтересованные в промысловом использовании определенной части Мирового океана (управлением которой занимается определенная РОУР). Как отмечают российские исследователи, «процесс получения странами – участницами РОУР доступа к водным биологическим ресурсам конвенционного района состоит из двух этапов. Сначала определяются общие для всех стран допустимые лимиты вылова или рыболовные усилия и меры сохранения. После этого общий “пирог” на основе определенных правил делится на национальные квоты» [7, с. 696]. РОУР могут заниматься как регулированием всех популяций в зоне своего контроля, так и отдельными трансграничными далеко мигрирующими популяциями (например, тунец). Ключевые направления исследований, проводящихся этими организациями на современном этапе: математическое моделирование состояния запасов; формирование популяционной структуры промысловых видов; выделение единиц управления.

Евросоюз в лице Еврокомиссии играет активную роль в работе 17-и РОУР, шесть из которых занимаются запасами тунцовых рыб (см. табл.). Будучи крупнейшим игроком мирового рынка ВБР, ЕС активно продвигает принципы эффективного управления не только через РОУР, но и в ряде международных организаций, участвуя в разработке и имплементации рыболовной политики на глобальном уровне: через Организацию Объединенных Наций, Продовольственную и сельскохозяйственную организацию (ФАО), а

<sup>3</sup> Стейкхолдеры (от англ. *stakeholder*) – группа влияния, которая может оказывать воздействие на принятие решений или сама быть объектом воздействия [5].

также Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Однако не все меры регулирования промысла могут быть однозначно отнесены к экономическим или экологическим, из-за чего и возникает риск принятия дискриминационных решений в отношении конкретных стран. При столкновении интересов на международном уровне конфликт между сторонами может доходить до разбирательства во Всемирной торговой организации, примером чему служат так называемые рыбные войны. Торговые конфликты между странами – участниками ВТО рассматриваются Органом по разрешению споров – ОРС (*Dispute Settlement Body – DSB*) и проходят в три основных этапа: консультации между сторонами, судебное разбирательство (при необходимости возможна апелляция) и исполнение решения суда. Желательно, чтобы противоречия были улажены на первой стадии в ходе консультаций между сторонами и не доводились до судебной процедуры, которая потребует гораздо больше сил и времени. Лишь единичные конфликты удавалось разрешить путем переговоров.

#### “РЫБНЫЕ ВОЙНЫ”: ТУНЕЦ И СЕЛЬДЬ

Причиной “тунцовой войны” между Таиландом, Филиппинами, с одной стороны, и ЕС, с другой, которая началась в 2000 г., стало установление пошлины в 24% на цену ввозимого консервированного тунца. Тунцовые рыбы (*Thunnus*), наряду с треской (*Gadus morhua*) и атлантическим лососем (*Salmo salar*), стоят на первом месте среди наиболее широко потребляемых в ЕС видов рыб. Среди стран-участниц наибольшая доля улова приходится на Испанию и Францию. При этом вылов осуществляется в ИЭЗ Сейшельских островов, Мавритании, Эквадора и Кот-д’Ивуара, где также располагаются перерабатывающие предприятия. Затем консервированный тунец беспошлинно экспортируется в ЕС по Соглашению Котону со странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана от 2000 г. Однако условия Соглашения не распространились на Таиланд, третьего крупнейшего мирового производителя и экспортера консервированного тунца, что незамедлительно сказалось на тайских рыбопромышленных предприятиях и, соответственно, на экспортно-ориентированной экономике Таиланда. Следует учесть, что для Таиланда ЕС – один из крупнейших торговых партнеров, который по доле импорта консервированного тунца стоит на втором месте после США. Поэтому Таиланд и Филиппины обратились с жалобой в ВТО о том,

что установление пошлины наносит ощутимый урон их экономике.

Вышеупомянутый Орган по разрешению споров учредил специальный Совет для разрешения конфликта интересов между Таиландом, Филиппинами и ЕС. Впервые в истории ВТО двум сторонам удалось найти компромисс без судебной тяжбы, то есть в ходе консультаций, которые заняли три с половиной года. В результате достигнутых договоренностей Совет ЕС принял регламент, устанавливающий квоту на ввоз консервированного тунца и снижающий таможенную пошлину до 12% [8], что вполне устроило экспортеров Таиланда.

Важную роль здесь сыграло тесное взаимодействие между игроками из частного сектора, чья деятельность связана с добычей, переработкой и экспортом тунца. Позиции рыболовецких предприятий Таиланда чрезвычайно сильны: действуя через национальное министерство торговли, они сумели донести свои интересы до постоянного представительства Таиланда при ВТО в Женеве, где проходило разбирательство. Роль главного переговорщика была закреплена за послом Таиланда при ВТО, который фактически озвучивал позицию национальной рыбной промышленности. Примечательно, что тайские предприятия в этом вопросе проявили высокую степень консолидации внутри отрасли, а также взаимодействовали с министерством торговли, предоставляя ему на протяжении всего процесса необходимые экспертные данные о своей работе.

Среди стран – участниц ЕС не было единой позиции по вопросу о снижении тарифов на ввоз консервированного тунца из Таиланда. Страны Северной Европы выступали за либерализацию рынка и поддерживали снижение тарифов, поскольку не были заинтересованы в вылове тунца и, соответственно, не нуждались в защите национального производителя. Испания и Португалия, напротив, использовали все рычаги, чтобы предотвратить снижение тарифов, поскольку суда именно этих стран вылавливают основную долю тунца, который попадет на прилавки европейских потребителей. Франция и Италия занимали компромиссную позицию. Премьер-министр Таиланда, понимая, что именно мнение Франции может сыграть решающую роль в формировании позиции ЕС, не замедлил нанести официальный визит в Париж, в ходе которого обсудил вопрос о поставках тунца с президентом Жаком Шираком, премьер-министром и членами кабинета. В результате французы выступили за пересмотр таможенного режима на ввоз тунца из третьих стран, и это стало поворотным моментом в переговорах.

**Таблица.** Членство ЕС в региональных организациях по управлению рыболовством и основные меры регулирования промысла и сохранения ВБР

Организация	Объект регулирования	Дополнительное регулирование	Меры регулирования промысла и сохранения ВБР
<b>НЕАФК</b>	Все объекты	Нет	Установление ОДУ
<b>НАФО</b>	Все объекты, кроме регулируемых иным способом		
<b>ИККАТ</b>	Все объекты, кроме регулируемых иным способом		
<b>СБРФЕС</b>	Все объекты		
<b>СЕАФО</b>	Все объекты, кроме регулируемых иным способом		
<b>НАФО</b>	Морской окунь	Олимпийская система	
<b>АНТКОМ</b>	Все объекты		
<b>ИККАТ</b>	Голубой, большеглазый тунцы, альбакор	Количество судов, тоннаж судов	Регулирование усилий и улова без установления ОДУ
<b>НАФО</b>	Креветка	Количество судов	
<b>ИОТК</b>	Тропические тунцы, меч-рыба, альбакор		
<b>ЦЗТО</b>	Меч-рыба	Количество судов	Регулирование усилий и улова без установления ОДУ
<b>СПРФМО</b>	Виды рода <i>Trachurus</i>	Тоннаж судов	
<b>СЕАФО</b>	Все объекты, кроме регулируемых иным способом		
<b>ИОТК</b>	Тропические тунцы, меч-рыба, альбакор		
<b>НАФО</b>	Креветка	Количество судо-суток	
<b>ЦЗТО</b>	Большеглазый и желтоперый тунцы		
<b>СПРФМО</b>	Виды рода <i>Trachurus</i>	Ограничение улова, уловом за определенный период или в долях от него	
<b>ЦЗТО</b>	Большеглазый и желтоперый тунцы, меч-рыба		

Источник: [7]

Примечание: **НЕАФК** – Конвенция о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана; **НАФО** – Конвенция о будущем многостороннем сотрудничестве в области рыболовства в северо-западной части Атлантического океана; **ИККАТ** – Международная конвенция о сохранении атлантических тунцов; **СБРФЕС** – Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским сообществом о сотрудничестве в области рыболовства и сохранения живых морских ресурсов в Балтийском море; **СЕАФО** – Организация по рыболовству в юго-восточной части Атлантического океана; **АНТКОМ** – Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики; **ИОТК** – Комиссия по тунцам Индийского океана; **ЦЗТО** – Комиссия по сохранению запасов далеко мигрирующих рыб и управлению ими в западной и центральной частях Тихого океана; **СПРФМО** – Конвенция о сохранении водных биологических ресурсов в открытом море южной части Тихого океана и управление ими.

Однако, несмотря на благополучное разрешение конфликта интересов между ЕС и Таиландом, “тунцовые войны” не утихают и по сей день. Связано это с популярностью тунцовых рыб у потребителей, а также с неуклонным ростом цен на эти виды рыб. С 1950 по 2002 г. общий вылов тунцовых рыб вырос в четыре раза [9]. Пик пришелся на 70-е годы XX в., когда спрос и цены на мясо этой рыбы выросли во всем мире, и начался

ее бесконтрольный вылов. В результате запасы тунца значительно снизились, а широкое потребление консервированного тунца<sup>4</sup> поставило этот вид под угрозу истребления, в связи с чем страны-производители были вынуждены договариваться

<sup>4</sup> Среди наиболее потребляемых продуктов рыболовства консервированный тунец, по данным Европейской комиссии, стоит на первом месте, достигнув показателей в 2.14 кг на душу населения в 2011 г.

о введении ограничений на вылов. Распределением и контролем за соблюдением национальных квот на вылов каждого вида тунцовых рыб и занимается Международная комиссия по сохранению атлантических тунцов – ИККАТ (*International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas – ICCAT*). Первое место среди стран, осуществляющих промысловый вылов тунца, занимает Япония, затем следуют Индонезия, Филиппины, Тайвань, Южная Корея, Испания, США, Мексика, Франция, Перу и Вьетнам. Всего в эту межправительственную организацию входят 49 стран. В 1977 г. Россия также подписала Меморандум об участии, получив квоту на вылов одной группы тунцовых рыб (тропических) из четырех. ЕС является членом ИККАТ с 1997 г. Страны-участницы собираются на ежегодных встречах в рамках Международной комиссии и распределяют ОДУ в тоннах, согласно процентному соотношению квот. ОДУ, в свою очередь, адаптируется согласно программам, предусматривающим сохранение и восстановление популяции тунцовых рыб. Впервые 15-летний план по восстановлению видового разнообразия был принят в 2006 г. Затем в 2008 и 2009 гг. план был пересмотрен в сторону ужесточения, и только в 2012 г. ОДУ был несколько повышен. На 2014 г. ОДУ голубого тунца составил 13 400 т, из которых на долю стран ЕС приходится 7939 т. Теперь, согласно реформе общей рыболовной политики ЕС, квоты на вылов тунца могут перераспределяться между судами одного государства, что должно способствовать отказу от практики возврата рыбы, а значит, сохранению популяции.

ИККАТ также устанавливает протяженность сезона, во время которого разрешен вылов: например, в 2014 г. сезон вылова тунца продлился с 26 мая по 24 июня, а в 2015 г. – с 1 марта по 30 июня. В ЕС выловом атлантического голубого тунца (*Thunnus thynnus*) занимаются восемь стран: Кипр, Франция, Греция, Хорватия, Италия, Мальта, Португалия и Испания, между которыми поделена квота в 7939 т. На плечи Европейской комиссии возложена функция контроля за тем, чтобы промысловые суда строго соблюдали обозначенные сроки и допустимый улов. Следуя принципу субсидиарности, ЕК *de facto* в большинстве случаев имеет дело с бумажной отчетностью, переложив функцию непосредственного контроля улова на берегу на аудиторские компании, прошедшие аккредитацию в Еврокомиссии. С 2014 г. правила общей рыболовной политики распространяются и на рыболовные суда Хорватии, которые впервые станут объектом наблюдения ответственных инспекторов. Примечательно, что в 2014 г. ЕК одобрила новую Программу спе-

циального контроля и инспекции (*Specific Control and Inspection Programme – SCIP*), которая преследует цель восстановить видовое разнообразие тунцовых. Надзор за выполнением Программы возложен на Европейское агентство по контролю за рыболовством (*European Fisheries Control Agency – EFCA*).

Несмотря на предпринимаемые меры, вопрос о вылове тунцовых рыб нельзя считать окончательно урегулированным: между странами существуют противоречия относительно мер, которые были бы адекватны для сохранения видового разнообразия. Так, в 2010 г. между Японией и Евросоюзом разгорелась полемика после того, как ЕС заявил, что поддержит инициативу о включении тунца в список Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora – CITES*): это автоматически ввело бы запрет на торговлю тунцом. Япония же является главным мировым потребителем голубого тунца, поскольку сырой тунец – основной ингредиент таких блюд японской национальной кухни, как суши и сашими.

Другим примером торгового конфликта в сфере рыболовства являются “сельдевые войны”. История этого вопроса насчитывает несколько десятилетий, и периодически конфронтация интересов достигает уровня международного разбирательства. ИЭЗ, в которой осуществляется вылов атлантическо-скандинавской сельди (*Clupea harengus*), поделена между пятью сторонами: Норвегией, Россией, Европейским союзом, Исландией и Фарерскими островами. Несмотря на то, что Дания стала членом Европейского экономического сообщества еще в 1973 г., автономная провинция Фарерских островов и по сей день находится на особых правах и не входит в ЕС. Соответственно, положения общей политики Евросоюза по рыболовству на Фареры не распространяются, и в этом кроется первопричина противоречий. Отношения между ЕС и Фарерами по вопросам рыболовства с 1977 г. регулируются отдельным соглашением, согласно которому каждая из сторон может осуществлять вылов рыбы в зоне, находящейся под рыболовной юрисдикцией другой стороны, по специальной лицензии [10].

На данный момент 61% общего допустимого улова закреплено за Норвегией<sup>5</sup>, в чьей ИЭЗ

<sup>5</sup> Квота на улов атлантическо-скандинавской сельди установлена Международным советом по использованию морских ресурсов и распределяется следующим образом: Фарерские острова – 5.16%, Исландия – 14.51, ЕС – 6.51, Норвегия – 61, Россия – 12.82%.

проходят косяки взрослой сельди, пригодной для вылова, в то время как в водах РФ и Евросоюза встречается только молодь, вылов которой ограничен [11]. Поэтому Россия, в чьем распоряжении находится 12.82% квот, осуществляет вылов в международных водах или в ИЭЗ Норвегии, согласно специальному Соглашению. Аналогичное соглашение на вылов сельди РФ имеет и с Фарерскими островами. То же самое касается ЕС.

В декабре 2012 г., в ходе встречи европейских прибрежных государств министр рыболовства Фарерских островов Якоб Вестергаард<sup>6</sup> выразил обеспокоенность тем, что вопросы распределения общего допустимого улова по национальным квотам на вылов атлантическо-скандинавской сельди и северной путассу (*Micromesistius poutassou*) не получили должного внимания, хотя закрепленное распределение квот между странами не пересматривалось с 1995 г. и теперь не соответствует изменившейся численности популяции в ИЭЗ Фарерских островов. С экологической точки зрения, в связи с глобальными изменениями климата, повысилась температура воды, и, как следствие, изменился маршрут миграции сельди. Теперь наиболее крупные косяки взрослой сельди проходят именно в ИЭЗ Фарерских островов, и этим мотивировано требование последних о перераспределении квоты. Не будучи услышанными своими партнерами, Фареры в одностороннем порядке объявили об увеличении в будущем собственных объемов вылова сельди, исходя при этом из принципа ненанесения ущерба и опираясь на актуальные исследовательские данные о численности популяции.

20 августа 2013 г. ЕК приняла меры против Фарерских островов, руководствуясь целью сохранения популяции атлантическо-скандинавской сельди. Страны-партнеры противятся перераспределению квоты, потому что это отразится на ценообразовании, и им придется либо договариваться о возможности добычи сельди в ИЭЗ Фарерских островов, либо вылавливать меньше рыбы, что неизбежно приведет к повышению стоимости сельди. 26 марта 2013 г. Министерство по рыболовству Фарерских островов заявило об одностороннем установлении квоты в 105 230 т вместо предусмотренных соглашением 31 000 т

(5.17% общего допустимого улова). Таким образом, с 2013 г. Фарерские острова фактически стали добывать больше сельди, наперекор международному соглашению об управлении морскими ресурсами.

В ходе пятисторонних переговоров в 2013 г. согласия достичь не удалось, поэтому ЕК ввела запрет на импорт в страны ЕС сельди и скумбрии (и производных от них продуктов), выловленных судами Фарерских островов. Комиссия также установила ограничение для фарерских судов на пользование морскими портами ЕС, кроме случаев крайней необходимости.

Если говорить о фарерских стейкхолдерах со стороны бизнеса, то на первом месте стоит крупнейшая промысловая компания – Фарерская морская организация (*Faroese Pelagic Organization – FPO*). Ее лицензия на вылов сельди была приостановлена Морским попечительским советом (*Marine Stewardship Council Certification – MSCC*) после проведения соответствующей проверки, подтверждающей, что рыболовецкие суда, действительно, не соблюдают квоту, установленную ранее в рамках пятистороннего соглашения<sup>7</sup>. Фарерские острова оказались в незавидном положении. В свою очередь, Фарерская морская организация изложила свою позицию в пресс-релизе, объясняя причину конфликта как намеренное нежелание сторон (а именно: Норвегии, ЕС, Исландии и России) вести переговоры о перераспределении квоты. Более того, в пресс-релизе открыто говорится о том, что переговорам мешают промышленные компании вышеуказанных стран, которые лоббируют национальные административные и исполнительные органы власти, проводят агрессивные PR-компании, искажая тем самым суть вопроса и выставляя Фарерские острова в неказистой роли истребителя морских ресурсов [12]. Примечательно, что Фарерская морская организация обладает определенным авторитетом на международной арене и получила высокие оценки своей деятельности от *Greenpeace* за “поддержание популяции”, “сохранение экосистемы” и “эффективную управленческую стратегию”.

Что касается позиции Евросоюза, между Европейской комиссией, Советом ЕС и Европейским парламентом не было существенных разногласий в вопросе о необходимости принятия мер против несанкционированного вылова сельди. Совместно с Советом ЕС, профильные Генеральный директорат Еврокомиссии и Комитет Европарламента, опираясь

<sup>6</sup> Будучи провинцией с широкой автономией в составе Королевства Дании с 1948 г., Фарерские острова не имеют международного статуса, однако уполномочены самостоятельно решать ряд вопросов, касающихся их внутренней политики, кроме вопросов обороны, безопасности, валюты, правосудия и международных вопросов. При этом Фареры не входят в Европейский союз, несмотря на то, что Дания является членом ЕС с 1973 г.

<sup>7</sup> Проверку улова фарерских судов осуществляла аудиторская компания *DNV Business Assurance*.

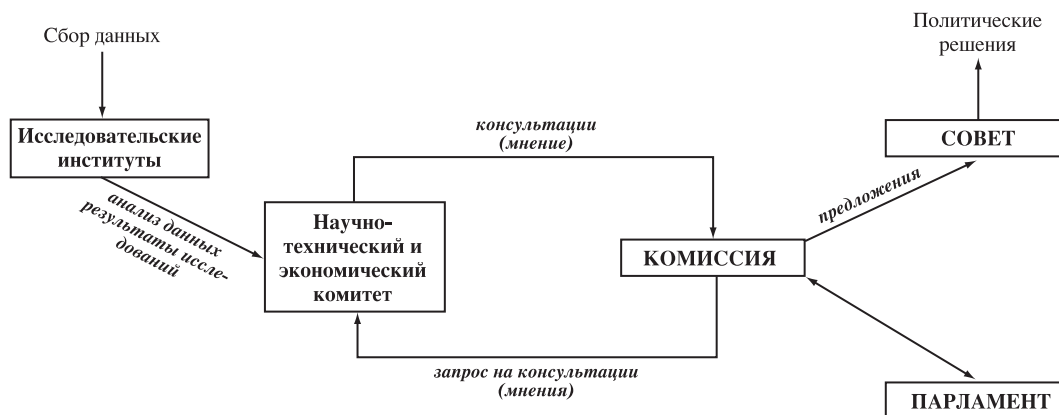


Рис. Процесс принятия решений в сфере общей рыболовной политики ЕС  
Источник: [17].

на мнение Экономического и социального комитета ЕС, без каких-либо существенных внутренних разногласий приняли регламент о запрете на импорт сельди, выловленной судами Фарерских островов. В консультациях участвовали Научно-технический и экономический комитет по рыболовству (*Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries – STECF*), а также Обсерватория европейского рынка рыболовства (*European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products – EUMOFA*) при Европейской комиссии. Это постоянно действующие институты при ЕК, задачей которых является сбор и анализ научных данных относительно добычи, ценообразования, экспорта/импорта, потребления морепродуктов. Важно, что вмешательство лоббистов на данном этапе формирования экспертного мнения минимально, так как в штате европейских институтов на постоянной основе работают ученые из разных стран. Таким образом, в вопросах рыболовства Еврокомиссия в достаточной степени располагает собственными экспертными данными, которые находятся в свободном доступе (см. схему), чтобы не прибегать к дополнительной экспертизе, предоставляемой лоббистами (практика, характерная для ряда других направлений общей хозяйственной политики ЕС) [13].

Не лишним будет отметить, что в рыболовной политике группы интересов довольно четко разделились по стратегиям лоббирования: представители бизнеса активно лоббируют национальные правительства (и слишком разобщены, чтобы выступать единым фронтом в Брюсселе), в то время как организации по защите окружающей среды (*World Wild Fund, Greenpeace*) предпочитают отстаивать свои интересы на наднациональном уровне через Комитет Европарламента по защите окружающей среды, здравоохранению и продовольственной безопасности, что немало способ-

ствовало усилению его роли наравне с Генеральным директором ЕК.

После отказа Еврокомиссии учредить отдельный Совет для разрешения конфликта на уровне ЕС [14], 4 ноября 2013 г. Дания, действуя от лица автономной провинции Фарерских островов, обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС. В запросе Дании указывается, что принятые Евросоюзом меры являются дискриминационными и идут вразрез с правилами международной торговли, делая невозможным импорт определенного вида рыбы в ЕС [15]. Это первый случай, когда страна, будучи членом Союза, инициирует против него разбирательство в международной организации и выступает в роли истца. Премьер-министр Фарерских островов считает, что принятые ЕК принудительные экономические меры являются грубым нарушением правил торговли, установленных ВТО [14], а именно: ст. I:1, V:2 и XI:2 ГАТТ об Общем режиме наиболее благоприятствуемой нации, Свободе транзита и об Общей отмене количественных ограничений<sup>8</sup>.

26 февраля 2014 г., после ряда консультаций, в ходе которых сторонам не удалось найти компромисс, Орган по разрешению споров (ОРС) в ВТО учредил специальный Совет, в задачи которого входит рассмотреть вопрос по существу и выяснить, действительно ли Европейский союз вышел за рамки своих международных обязательств. На уровне ВТО Дания была вынуждена отстаивать позицию Фарерских островов против ЕС, так как Фареры, наряду с Данией, являются членом ВТО с 1995 г., но, будучи автономной провинцией, а не суверенным государством, Фарерские острова

<sup>8</sup> Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ 1947).



все-таки не могут действовать самостоятельно на международном уровне. Примечательно, что Россия в этом разбирательстве стоит в числе стран, за которыми сохранены права третьей стороны, поскольку Россия имеет квоту на вылов сельди, и решение по делу касается ее интересов.

Как и ожидалось, Евросоюз в ходе консультаций апеллировал к ст. XX (g) ГАТТ и ст. XX (b) ГАТТ, чтобы оправдать введение ограничительных мер против Фарерских островов. Согласно основной части ст. XX, существуют исключения, когда могут быть введены торговые ограничения в случае, если они служат для сохранения природных ресурсов и защиты животных. Именно этот аргумент был выдвинут стороной ЕС в ходе предварительных консультаций. Иные статьи ГАТТ едва ли могли быть применены в этом вопросе. Очевидно, что Евросоюз избегает любых аргументов, которые могут прямо или косвенно указать на стремление защитить внутренний рынок или поддержать стабильное ценообразование, словом, всего того, что может быть трактовано как протекционистские меры. Поэтому основной задачей Совета было провести расследование и установить приоритетность и границы применения одной из статей ГАТТ, к которым апеллируют конфликтующие стороны, равно как и оценить адекватность введения мер жесткого экономического регулирования в экологических целях.

Конец противостоянию ЕС и Фарерских островов был положен 1 сентября 2014 г. после заявления Даманаки о том, что им удалось найти компромисс в споре о распределении квот на вылов сельди [16]. Якоб Вестергаард, министр рыболовства Фарерских островов, также подтвердил, что в ходе встречи с Даманаки в Афинах им удалось достичь договоренности до двум пунктам: во-первых, о важности соблюдения принципов рыболовства, не наносящего урон популяции в северо-восточной части Атлантического океана; во-вторых, о необходимости пересмотра соглашения между пятью сторонами (ЕС, Фарерские острова, Исландия, Норвегия, Россия) о квотах [16]. Таким образом, разбирательство на наднациональном уровне было завершено, и специальный Совет при Органе по разрешению споров в ВТО прекратил свое существование.

Европейский союз, ревностно отстаивая интересы внутренних производителей на международном рынке, пошел на принятие дискриминационных мер против Фарерских островов и попал в итоге в неприятную ситуацию, впервые выступая в роли ответчика в ВТО перед страной-участницей. Если говорить об итогах этого конфликта, ЕК явно пришлось пойти на уступки в ходе консультаций, чтобы не доводить дело до суда. При-

меры с участием Таиланда и Фарерских островов показывают, что меры торгового регулирования, которые принял ЕС в рамках одного из направлений рыболовной политики, могут быть успешно оспорены в вышестоящих международных инстанциях. Важно отметить, что в обоих случаях сторонам удалось найти компромисс в ходе консультаций, не доводя дело до суда, что можно считать показательным опытом для решения торговых противоречий.

\* \* \*

Реформирование общей рыболовной политики Евросоюза – это попытка найти адекватный ответ на современные вызовы, с которыми сталкивается не только европейская рыбная отрасль, но и глобальная система хозяйственного управления. В целом, реформа была направлена на децентрализацию управления, что никоим образом не отменяет действующих принципов наднационального управления общей рыболовной политикой. Сильными сторонами стратегии ЕС в области рыболовства являются стремление сохранить баланс в экосистеме, ориентированность на долгосрочную перспективу и внедрение новых методов многоуровневого управления, призванных оптимизировать работу отрасли. Неоспоримым достижением является единая европейская научно-исследовательская база в виде институтов и обсерваторий, которые непосредственно участвуют в процессе принятия решений по рыболовной политике. Среди слабых сторон и нерешенных вопросов остается чрезмерный вылов рыбы, а также ряд экономически зависимых от рыболовства регионов, для которых ограничение улова равнозначно сокращению числа рабочих мест.

Будучи крупнейшим игроком мирового рынка водных биологических ресурсов, ЕС активно продвигает принципы эффективного управления не только на уровне региональных организаций, но также в ООН, ФАО и ОЭСР, что оправдывает его роль как актора глобального хозяйственного управления. Однако это не исключает противоречивости его устремлений: с одной стороны, это попытки консолидировать рыбное хозяйство стран-участниц, защитить внутренний рынок и интересы европейской рыбной промышленности, а с другой стороны – стремление утвердиться в статусе глобального игрока, задающего тон в вопросах эффективного управления. Приведенные в статье примеры “рыбных войн” наглядно свидетельствуют о том, что ЕС далеко не всегда удается претворить в жизнь свои амбиции на глобальном уровне в силу необходимости решать насущные вопросы внутреннего рынка.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Wallace H., Wallace W., Pollack M. *Policy-Making in the European Union*. New York, Oxford University Press, 2005. 570 p.
2. *Extracts from the Press Conference by Maria Damanaki on the EC Proposals for a New, simpler System for Managing Fisheries at EU Level*. Available at: <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=78833> (accessed 16.10.2014).
3. Hooghe L., Marks G. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, Rowman & Littlefield, 2001. 240 p.
4. Стрежнева М.В., отв. ред. *Транснациональные политические пространства: явление и практика*. Москва, Весь мир, 2011. 371 с. [Strezhneva M.V., ed. *Transnatsional'nye politicheskie prostranstva: yavlenie i praktika*. [Transnational Political Spaces: Phenomenon and Practice]. Moscow, Ves' mir, 2011. 37 p.]
5. Дегтярев А.А. *Принятие политических решений*. Москва, КДУ, 2004. 414 с. [Degtyarev A.A. *Prinyatie politicheskikh reshenii* [Political Decision-Making]. Moscow, KDU, 2004. 414 p.]
6. Стрежнева М.В. Эволюция торговой политики Европейского союза. *Мировая экономика и международные отношения*, 2012. № 8, сс. 39-48. [Strezhneva M.V. Evolyutsiya torgovoi politiki Evropeiskogo soyuza [The Evolution of European Union Trade Policy]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2012, no. 8, pp. 39-48.]
7. Глубоков А.И., Попова Н.Р., Ходаков А.В. Международное регулирование рыбного промысла и пути его совершенствования с южной части Тихого океана. *Вопросы рыболовства*, 2010, т. 11, № 4(44), сс. 694-705. [Glubokov A.I., Popova N.R., Khodakov A.V. Mezhdunarodnoe regulirovanie rybnogo promysla i puti ego sovshenstvovaniya s yuzhnoi chasti Tikhogo okeana [The International Regulation of Fisheries and Ways to Improve It in South Pacific]. *Voprosy rybolovstva*, 2010, vol. 11, no. 4(44), pp. 694-705.]
8. *Council Regulation (EC) No. 975/2003 of 5 June 2003 Opening and Providing for the Administration of a Tariff Quota for Imports of Canned Tuna Covered by CN Codes 16041411, 16041418 and 16042070*. Available at: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2003.141.01.0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2003.141.01.0001.01.ENG) (accessed 16.10.2014).
9. *Globefish Research Program. World Tuna Markets*. Available at: [http://www.globefish.org/upl/Publications/GRP-74TUNA\\_Mailing.pdf](http://www.globefish.org/upl/Publications/GRP-74TUNA_Mailing.pdf) (accessed 16.10.2014).
10. Agreement on Fisheries between the European Economic Community, of the One Part, and the Government of Denmark and the Home Government of the Faeroe Islands, of the Other Part. *Official Journal L 226*, 29.08.1980, pp. 12-15. Available at: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21977A0315\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21977A0315(01):EN:HTML) (accessed 16.10.2014).
11. Petitgas P., Rijnsdorp A. D. et al. Impacts of Climate Change on the Complex Life Cycles of Fish. *Fisheries Oceanography*, 2013, vol. 22, issue 2, pp. 121-139.
12. *Faroese Pelagic Organization. Corrective Action Plan*. Available at: [http://www.msc.org/track-a-fishery/fisheries-in-the-program/certified/north-east-atlantic/fpo-as-herring/assessment-downloads-1/20130924\\_Corrective\\_Action\\_Plan\\_HER45.pdf](http://www.msc.org/track-a-fishery/fisheries-in-the-program/certified/north-east-atlantic/fpo-as-herring/assessment-downloads-1/20130924_Corrective_Action_Plan_HER45.pdf) (accessed 16.10.2014).
13. Lobbying the European Union by Committee. The Strategies of Corporate Influence in the Commission's Expert Groups, Council's Working Groups and Comitology Committees. *Briefing Paper*; Corporate Europe Observatory, July 2007. Available at: <http://archive.corporateeurope.org/lobbyingbycommittee.html> (accessed 16.10.2014).
14. FISHERIES: WTO to Decide on EU-Faeroe Island Herring War. *Agence Europe*, 2014, no. 11029, pp. 12-13.
15. FISHERIES: EU-Faeroe Herring Dispute is Over, Says Damanaki. *Agence Europe*, 2014, no. 11145, p. 8.
16. *European Union – Measures on Atlanto-Scandian Herring. Request for the Establishment of a Panel by Denmark In Respect of the Faroe Islands*. Available at: [http://www.worldtradelaw.net/pr/ds469-2\(pr\).pdf.download](http://www.worldtradelaw.net/pr/ds469-2(pr).pdf.download) (accessed 16.10.2014).
17. *The Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF). Rules of Procedure. 2011*. Available at: [http://stecf.jrc.ec.europa.eu/c/document\\_library/get\\_file?uuid=7cba836f-85ae-43ab-95fe-c1a4bb1da726&groupId=43805](http://stecf.jrc.ec.europa.eu/c/document_library/get_file?uuid=7cba836f-85ae-43ab-95fe-c1a4bb1da726&groupId=43805) (accessed 16.10.2014).

**THE EUROPEAN UNION “FISH WARS”***(MEMO Journal, 2015, no. 6, pp. 71-81)**Received 17.11.2014.*

*Dar'ya E. RUDENKOVA, Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation (rudenkova.daria@gmail.com).*

*Acknowledgment. The article has been prepared in the framework of the grant of Russian Humanitarian Scientific Fund, no. 14-07-00046.*

*The European Union member states are dramatically vulnerable in fisheries management and related issues of market and trade policy. The Common Fisheries Policy (CFP) is designed to promote sustainable fishing following principles of both environmental safety and economic stability over the long-term perspective. The CFP was first introduced in 1970 and since that time went through several updates. The most recent reform took effect on January 1st, 2014. This article seeks to analyse new practices and principles of CFP in the framework of multilevel governance concept. The reform has changed the way in which the CFP is managed, giving EU members greater control at national and regional levels which does not affect established principles of supranational governance in fisheries policy. As a major fishing power and the largest single market for fisheries products in the world, the EU also plays an important role in promoting better governance through a number of international organisations. The examples of “herring wars” and “tuna wars” give understanding of CFP decision-making process on international level and dispute settlement procedure through WTO. While analyzing both cases one may conclude that the EU is likely to handle trade conflicts through negotiations and consultations rather than through litigation. However, due to emerging trade conflicts with the third parties and further dispute settlement in the WTO, the European Union has to temper its ambitions and adjust its approach and pathway of global governance. Before pretending to being a true international actor the EU would better reconcile all the contradictions between its member states in order to be able to manage emerging crises and fully implement its decisions.*

*Keywords: European Union, Common Fisheries Policy, regional fisheries management organisations, “fish wars”, WTO.*

*About author:*

*Dar'ya E. RUDENKOVA, Postgraduate Student (Political Sciences), Junior Researcher.*

**DOI:**10.20542/0131-2227-2015-6-71-81