УДК 327

Дарья МОИСЕЕВА

«РЕПАТРИАЦИЯ» РЫБОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ: СЛУЧАЙ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Статья поступила в редакцию 19.11.2019

Аннотация. Статья посвящена анализу институциональных изменений в управлении рыболовной отраслью, которые произойдут в регионе после выхода Великобритании из Европейского союза (ЕС). Актуальность проблематики заключается в необходимости прояснить, какие последствия для рыболовной отрасли повлечет за собой брекзит. В статье подробно рассмотрено действующее управление рыболовной отраслью в Великобритании, дана оценка рисков, перспектив и ограничений, с которыми столкнется страна после выхода из общей рыболовной политики и Европейского единого рынка. Проанализировано управление рыболовством в странах Европы, которые не входят в ЕС, в частности, в Исландии, Норвегии и на Фарерских островах с тем, чтобы выявить специфику данной отрасли в прибрежных государствах, которые не входят в ЕС. Составлены сценарии управления рыболовством в Европе после брекзита. Сделаны выводы о транснациональном характере рыболовной политики, что можно считать ограничением для Великобритании в попытках навязать ЕС собственные правила после прекращения участия в европейской интеграции. Одним из рисков брекзита является возобновление «рыбных войн». Главным вызовом для Великобритании в процессе формирования собственной рыболовной политики будет перераспределение компетенций между региональными правительствами внутри страны.

Ключевые слова: Великобритания, брекзит, общая рыболовная политика, Европейский союз, управление рыболовством, квоты на вылов, «рыбные войны».

Мореплавание и рыболовство – неотделимые составляющие британского самосознания. Сторонники брекзита ловко сыграли на этих вопросах, развернув аргументацию в пользу выхода страны из ЕС, несмотря на то, что в британской экономике на рыболовство приходится лишь 0,12% объема производства, что в денежном эквиваленте составило 1,4 млрд ф.ст. в общем ВВП страны за 2016 г. При этом в Великобритании зарегистрировано 4 000 предприятий, занимающихся ловлей рыбы и переработкой с суммарным персоналом всего 24 000 человек [Ages, 2017: 2]. Тем не менее с выходом Великобритании из общей рыболовной политики, отрасль ждет перемены по обе стороны Ла-Манша. Настоящая статья имеет своей целью дать оценку будущим изменениям в регулировании отрасли. В первой части статьи,

© *Моисеева Дарья Эдуардовна* – к.полит.н., научный сотрудник, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН. **Адрес:** 117997, Россия, Москва, Профсоюзная ул., 23. **E-mail:** moiseeva.d17@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope42020112122>

опираясь на неoinституционализм рационального выбора, проанализировано управление рыболовством в Великобритании в рамках общей рыболовной политики ЕС. Под институтом понимается «относительно устойчивая совокупность правил и организационных практик, встроенная в структуру» [March and Olsen, 2011], которая может быть как формальной, так и неформальной. Неoinституционализм особое внимание уделяет институциональному дизайну, признавая его значимость в принятии политических решений. Выбор данной теории обусловлен необходимостью рассмотреть институциональные изменения, которые поведут к смене политического курса в сфере рыболовства как для ЕС, так и для Великобритании. Далее дана оценка тем вызовам и перспективам, которые открываются для страны с выходом из ЕС. В заключение составлены сценарии управления рыболовной отраслью после брекзита.

Управление рыболовством в ЕС и Великобритании

Общая рыболовная политика функционирует в рамках Европейского экономического сообщества (ЕЭС) с 1970 г. и является одной из старейших общих политик. Присоединившись к ЕЭС в 1973 г., наряду с Ирландией и Данией, Великобритания передала управление своей рыболовной отраслью Брюсселю. В институциональной архитектуре ЕС за рыболовную политику всех стран-участниц отвечает Совет по сельскому хозяйству и рыболовству и Генеральный директорат по морским делам и вопросам рыболовства Европейской комиссии (ЕК), который формализует решения Совета, вырабатывая конкретные инструменты и методы их имплементации. В консультациях также участвуют Научно-технический и экономический комитет по рыболовству и Обсерватория европейского рынка по рыболовству и аквакультуре¹.

У общей рыболовной политики есть ряд неоспоримых преимуществ и самое важное из них – это консолидация рыболовной отрасли между 28 странами региона. Причем единые стандарты распространяются на все сферы индустрии: начиная от регулирования вылова и требований к размерам судов, заканчивая маркировкой продукции на торговом прилавке. Вместе с тем такая стандартизация выгодна не всем странам: например, Фарерские острова, будучи моноэкспортером рыбы и морепродуктов, едва ли смогли бы вписаться в стандарты ЕС, о чем лишний раз свидетельствуют «сельдевые войны», периодически возникающие между Евросоюзом и Фарерами [Руденкова, 2015]. Таким странам необходима собственная рыболовная политика, которая в наибольшей мере отвечала бы их потребностям. Именно по этому пути решила пойти Великобритания.

Рыболовная политика в рамках ЕС является примером многоуровневого управления, которое охватывает наднациональное, национальное и региональное измерения. Сама политика имеет четыре магистральных направления: контроль над рыбными ресурсами, регулирование рынков сбыта, международное взаимодействие и финансовая поддержка.

Выход Соединённого Королевства из ЕС и соответственно из общей рыболовной политики влечет за собой необходимость вернуть данную хозяйственную сферу

¹ Подробнее о процессе принятия решений в сфере общей рыболовной политики ЕС. См.: Руденкова Д.Э. «Рыбные войны» с участием Европейского союза. *Мировая экономика и международные отношения*, № 6, 2015. С. 78.

с наднационального уровня на национальный, что само по себе беспрецедентно. Отныне Великобритания становится прибрежным государством, которое правомочно самостоятельно управлять своей рыболовной отраслью и контролировать собственную исключительную экономическую зону (ИЭЗ) [Колесникова, 2018].

В Великобритании, в силу процессов деволюции, управление рыболовством находится в ведении правительств Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. Фактически в стране действует три режима рыболовной политики одновременно (исторически рыболовство Англии и Уэльса управляется совместно), см. Схему 1.

Схема 1. Управление рыболовством в Великобритании

Подчиняясь правилам общей рыболовной политики ЕС, правительства стран контролируют главным образом распределение квот на вылов (которые они получают от Брюсселя) для судов, которые ходят под флагами Соединенного Королевства¹. Квота охватывает коммерческое рыболовство, пелагическое и придонное. На ловлю моллюсков и ракообразных квота не распространяется, за исключением нескольких видов омаров.

Общий допустимый улов, который так же, как и квоты на вылов, устанавливается на уровне ЕС для каждой страны-участницы, в Великобритании делится между правительствами четырех регионов страны. Последние заключили в 2012 г. Кон-

¹ В соответствии со статьей 16 Регламента ЕС 1380/2013, каждая страна-участница может самостоятельно решать, каким образом распределять национальную квоту на вылов между судами, ходящими под ее флагом (независимо от того, владеет ли судном иностранная компания или национальная).

кордат по управлению рыболовством Великобритании¹, устанавливающий общие методы распределения квот между организациями производителей. Распределение квот входит в компетенцию следующих структур:

- Морская управляющая организация Англии;
- Морской флот Шотландии;
- Правительство Уэльса;
- Департамент сельского хозяйства и окружающей среды Северной Ирландии.

Отдельным звеном в управлении рыболовством выступают независимые от правительств консультативные, научные и мониторинговые советы/группы/управления, которые служат площадкой по урегулированию интересов между разными секторами, имеющими отношение к морской среде, включая коммерческое и рекреационное рыболовство и природоохранные органы.

Замыкают цепочку управления организации производителей (ОП), создание которых поощрялось европейским руководством с самого начала функционирования общей рыболовной политики. По сути, ОП являются ключевыми агентами в работе единого рынка, поэтому их функции регулируются законодательством ЕС. Членами ОП могут становиться владельцы промысловых судов, которые не обязательно являются судоводителями или членами экипажа. Именно рыбные промысловые организации занимают центральное место в распределении квот, а также формируют структуру и тип квот, доступных через рыночные механизмы. Их главная роль заключается в том, чтобы улов в кратчайшие сроки попал на прилавки магазинов по оптимальной стоимости и с соблюдением всех правил сертификации. Кроме того, поскольку квотами можно торговать, ОП ими регулярно обмениваются между собой в соответствии со своими потребностями. В общей сложности в Великобритании функционирует 24 ОП: одиннадцать в Англии, десять в Шотландии, одна в Уэльсе и две в Северной Ирландии.

Отдельная важная сфера, на которую распространяется общая рыболовная политика – это регулирование рынка. Оно включает в себя пять направлений:

- поддержка ОП и их планов на вылов для обеспечения устойчивого рыболовства;
- установление единых стандартов для всех видов рыбных продуктов, продаваемых в ЕС;
- единые правила сертификации и составления этикеток;
- соблюдение принципов справедливой конкуренции между производителями;
- работа Обсерватории европейского рынка по рыболовству и аквакультуре для повышения прозрачности и эффективности.

После выхода из Европейского единого рынка Великобритании придется в отдельном порядке договариваться об условиях торговли со странами ЕС, поскольку беспопышная торговля рыбой и морепродуктами будет прекращена. В первую очередь речь идет о Германии и Дании, поскольку, согласно статистическим данным, большая часть рыбы, которая потребляется в Великобритании, импортируется

¹ Текст конкордата был обновлен 8 декабря 2016 г. с внесением небольших изменений, в том числе в части распределения квот. Scottish Government. 2016 Concordat on Fisheries Management in the UK URL: <https://www2.gov.scot/Resource/0052/00527417.pdf> (дата обращения: 25.08.2020)

из Китая (67,4 тыс. тонн), Исландии (55,5 тыс. тонн), Германии (50,4 тыс. тонн), Дании (42,6 тыс. тонн), Фарерских островов (35,7 тыс. тонн) и Норвегии (35,5 тыс. тонн). Большая часть британского улова экспортируется именно в страны ЕС: на первом месте Франция (89,5 тыс. тонн), затем следуют Нидерланды (67,9 тыс. тонн), Испания (44,5 тыс. тонн), Ирландия (37,4 тыс. тонн) и США (35,6 тыс. тонн)¹. В настоящее время товарооборот осуществляется либо в рамках Европейского единого рынка, либо по преференциальным торговым соглашениям с третьими странами, не входящими в ЕС. В целом, основная интрига вокруг будущего рыболовной отрасли заключается в новых торговых условиях, о которых Великобритания будет договариваться с Европейским союзом. Эти условия будут зависеть от многих факторов, о чем речь пойдет ниже.

Море проблем

Недовольство Лондона общей рыболовной политикой ЕС имеет длительную историю. В своих официальных заявлениях представители правительства Шотландии (на долю региона приходится 60% национального вылова²) называли ее «самой провальной и непопулярной политикой в ЕС»³. Основные обвинения касались чрезмерной централизации в управлении, правил выброса рыбы⁴ и, в особенности, присоединения британских территориальных вод к территориальным водам ЕС. Данный факт на Туманном Альбионе воспринимали особенно болезненно, так как рыбакам из других стран-участниц предоставлялся равный доступ к водам Соединенного Королевства, разумеется, с соблюдением правил лицензирования судов и при наличии квот на вылов. Как показала статистика, в период с 2012 по 2016 гг. суда стран ЕС с континента ежегодно вылавливали в британских водах 760 тыс. тонн рыбы стоимостью 540 млн ф. ст. В то время как британские суда за тот же период времени выловили приблизительно 90 тыс. тонн рыбы стоимостью в 110 млн ф. ст.⁵

Еще одним поводом для критики были устанавливаемые в рамках европейской рыболовной политики общие допустимые уловы (ОДУ), которые нередко превышали уровни, рекомендованные британскими научными центрами [Carpenter, 2016]. Превышение ОДУ в перспективе ведет к истощению облавливаемых популяций,

¹ Marine Management Organisation (2017). UK Sea Fisheries Statistics Report 2017. P. 88. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/uk-sea-fisheries-annual-statistics-report-2017> (дата обращения: 11.08.2020)

² Marine Management Organisation (2017). UK Sea Fisheries Statistics Report 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/uk-sea-fisheries-annual-statistics-report-2017> (дата обращения: 11.08.2020)

³ The Scottish Government's Response to the European Commission's Green Paper on Reform of the Common Fisheries Policy. URL: <https://www2.gov.scot/Publications/2009/12/21104310/1> (дата обращения: 11.08.2020)

⁴ Выброс рыбы – правило, действовавшее в ЕС до 2015 г., согласно которому необходимо вернуть в море нежелательный улов рыбы (живой или мертвой), если на выловленную рыбу нет квоты или если в сети попались особи раннего возраста, что, по правилам сертификации, запрещает вылов.

⁵ Fisheries white paper: sustainable fisheries for future generations. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/fisheries-white-paper-sustainable-fisheries-for-future-generations> (дата обращения: 11.08.2020)

поэтому для управления рыболовством крайне важно учитывать экспертные рекомендации. Иными словами, британцы остро чувствовали, что, во-первых, общая рыболовная политика ущемляет их национальные интересы и, во-вторых, ЕС мало заботится о поддержании жизнеспособности промысловых популяций, которые обитают в британских водах. Поэтому инициатива обеспечить устойчивость водных биологических ресурсов стала приоритетом рыболовной политики после выхода из Евросоюза и была поддержана Комитетом по делам Европейского союза Палаты лордов¹. Принцип соблюдения максимального устойчивого вылова также прописан в опубликованной правительством Белой книге по рыбному хозяйству после брекзита².

Учитывая вышесказанное, несложно понять, почему большинство представителей рыболовной индустрии Великобритании являются сторонниками брекзита. Британские рыбаки широко поддержали протестные общественные кампании «Сохранить британскую рыбу» (1990–1996 гг.) и «Рыбаки за выход»³ (с 2016 г.).

Брекзит открывает перспективу выстроить такую рыболовную политику, которая наиболее полно отвечает потребностям отрасли на уровне одной страны. Вместе с тем выход из ЕС создает море проблем для обеих сторон на разных уровнях. У Брюсселя имеется внушительный опыт управления рыболовной индустрией, компетентный технический персонал, программы по финансированию рыбной промышленности (включая аквакультуру⁴) и прибрежных общин через Европейский морской и рыбный фонд (*European Maritime and Fisheries Fund*), который используется для со-финансирования определенных проектов наряду с национальным финансированием⁵. Кроме того, на стороне Брюсселя выстроенная цепочка рабочих взаимосвязей, поддержка интернационального научного сообщества и стейкхолдеров – все то, что изо дня в день воплощает в жизнь общую рыболовную политику.

Лондону, напротив, необходимо будет в короткие сроки развить управленческий потенциал там, где вот уже более 45 лет у него была ограниченная свобода действий. Самая главная задача: сбалансировать интересы рыбаков со стремлением обеспечить устойчивость рыболовства, а также выполнить обязательства по Конвенции ООН по морскому праву⁶, в том числе минимизировать ущерб, наносимый

¹ House of Lords European Union Committee. Brexit: fisheries (HL Paper 78, 2016). URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/78/78.pdf> (дата обращения: 11.08.2020)

² Fisheries white paper: sustainable fisheries for future generations. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/fisheries-white-paper-sustainable-fisheries-for-future-generations> (дата обращения: 11.08.2020)

³ Fishing For Leave. URL: <http://ffl.org.uk/> (дата обращения: 11.08.2020)

⁴ European Commission (2019). Funding. URL: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/aquaculture/funding_en (дата обращения: 11.08.2020)

⁵ European Commission (2019). Fisheries, Contracts and funding. URL: https://ec.europa.eu/fisheries/contracts_and_funding_en (дата обращения: 11.08.2020)

⁶ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (1982). Ст. 61-63. URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (дата обращения: 11.08.2020)

популяциям рыбы¹. В то же время в компетенцию Великобритании переходит международное сотрудничество, которое ранее курировал Брюссель. Лондону придется не только налаживать отношения с соседними прибрежными государствами и с самим ЕС, но и направлять собственные делегации в региональные организации по управлению рыболовством, в которых ранее Европейская комиссия представляла интересы всех государств-членов Евросоюза. Прежде всего речь идет о Конвенции о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК) и Организации по сохранению североатлантического лосося (НАСКО). Иными словами, Соединенному Королевству придется вновь участвовать в транснациональном управлении выловом тех популяций, которые мигрируют в территориальных водах нескольких государств. Таким образом, главная проблема для страны на момент выхода из ЕС – это отсутствие автономной системы управления рыболовством.

Новая нормативно-правовая база, которую правительству Великобритании предстоит разработать, должна не только соответствовать международному праву в области рыболовства, но и учитывать интересы представителей отрасли, а это чрезвычайно широкий круг лиц, начиная от предприятий вылова и переработки морепродуктов, заканчивая экологами и правозащитниками. Дополнительные сложности в управлении отраслью создает и тот факт, что стейкхолдеры нередко имеют разноректорные интересы.

Еще одна непростая задача – выстраивание оси управления между правительствами Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии, поскольку брекзит имеет потенциал для конфликта [McNarg and Mitchell, 2017]. Более того, само административно-территориальное устройство страны создает много спорных вопросов относительно будущего распределения компетенций в области рыболовства. Компетенции, которые ранее администрировались на уровне ЕС, должны быть перераспределены между странами Соединенного Королевства. Однако рыболовство является хозяйственной сферой, которая не может функционировать изолированно от других сфер управления – прежде всего, от международной торговли. Согласно статистическим данным, большая часть британского улова экспортируется, но при этом Великобритания является нетто-импортером рыбы² [Колесникова, 2018: 149], что делает международную торговлю важным аспектом рыболовной политики. При этом компетенции, относящиеся к международной торговле, равно как и ведение международных переговоров, отныне будут находиться в ведении Лондона и не могут быть переданы региональным властям.

Рыболовство в европейском регионе после брекзита: новые акценты

С выходом Великобритании в формальном процессе принятия решений по общей рыболовной политике в ЕС никаких существенных изменений не предвидится. Однако статистически сократится общий европейский вылов. Доля Соединенного Королевства в общем годовом европейском улове составляет 13,6% – это третье

¹ House of Lords, European Union Committee (2016), Brexit: fisheries, 8th Report of Session 2016-17. p. 14, URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldEUcom/78/78.pdf> (дата обращения: 11.08.2020)

² Marine Management Organisation (2017) UK Sea Fisheries Statistics Report 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/uk-sea-fisheries-annual-statistics-report-2017> (дата обращения: 11.08.2020)

место после Швеции (17,47%) и Дании (16,84%)¹. Таким образом, Евросоюз теряет одного из ключевых игроков рыболовной отрасли. Соответственно общая доля ЕС на мировом рынке рыболовства сократится. Кроме объемов вылова с собой Великобритания заберет и пропорциональный размер квот, которые отныне она будет получать не через структуры ЕС, а через региональные организации по управлению рыболовством – главным образом НЕАФК и НАСКО.

При этом, если говорить о субсидировании отрасли из общего европейского бюджета, которое осуществляется через Европейский морской финансовый фонд, то Великобритания находится лишь на 8 месте и за программный период 2014–2020 гг. должна получить всего 243,139 млн евро, то есть 4,23% общего объема субсидий². К примеру, первую строчку занимает Эстония (20,20%), затем следует Франция (10,23%). Иными словами, доля финансирования, которое получает Лондон, не столь велика в сравнении с другими членами, однако после выхода из союза остается открытым вопрос, продолжит ли правительство субсидирование отрасли из бюджета и в каких масштабах.

Брекзит означает появление в регионе еще одного независимого прибрежного государства, с которым ЕС придется договариваться отдельно, то есть заключать соглашение по рыболовству [Бабынина, 2018]. Британское экспертное и политическое сообщества в целом осведомлены о трудностях, с которыми им придется столкнуться после «репатриации» рыболовной политики. С 2017 г. был опубликован ряд исследований, оценивающих риски и возможности для отрасли, а также предложения оптимизации рыболовной политики после брексита [Huggins et al., 2018; Phillipson and Symes, 2018]. В основном они сводятся к анализу рыболовной политики соседних прибрежных стран региона с тем, чтобы взять на вооружение лучшие практики, которые уже внедрены и показали свою эффективность. Прежде всего, речь идет об Исландии, Норвегии и Фарерских островах. Выборка объясняется двумя факторами: 1) это независимые прибрежные государства³, которые имеют общие с Великобританией границы ИЭЗ; 2) эти страны взаимодействуют с ЕС по вопросам управления рыбным промыслом, как это придется делать Великобритании после завершения процесса выхода из ЕС.

Для указанных стран рыболовство исторически является важной отраслью экономики. В Исландии доля рыбы и морепродуктов составляет 22% национального экспорта, на Фарерских островах – 95%, в Норвегии – 10,4%. Анализ управления рыболовством в трех странах показывает, что они преследуют одинаковые цели: устойчивый вылов, не истощающий рыбные ресурсы; экономическая выгода; поддержка регионов, зависящих от рыболовства.

С 1991 г. в Исландии применяется система *индивидуальной передаваемой кво-*

¹ Facts and figures on the common fisheries policy. Basic Statistical Data. 2018 Edition. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08d4994e-4446-11e8-a9f4-01aa75ed71a1> (дата обращения: 11.08.2020)

² Там же.

³ Фарерские острова являются провинцией с широкой автономией в составе Королевства Дании. Фареры не имеют статуса суверенного государства, однако с 1948 г. они уполномочены самостоятельно решать практически все вопросы, относящиеся к внутренней политике, за исключением вопросов обороны и безопасности, валюты, правосудия и международного представительства. В отличие от Дании, Фареры не входят в Европейский союз.

ты, которую любые участники рынка могут купить или продать, но только в том количестве, которое соответствует реальному улову за последние три года. Размер квот устанавливается на государственном уровне и соотносится с максимальным уловом, рекомендованным Морским исследовательским институтом Исландии. Квота не продается за границу и не может быть скуплена крупными компаниями. При этом постоянный мониторинг вылова в режиме реального времени способствует развитию культуры открытости и прозрачности.

В Норвегии за последние три десятилетия была разработана комплексная система управления рыбным хозяйством, включающая строгие правила лицензирования судов, запрет на выброс рыбы, систему распределения квот и установление общего допустимого улова. Такой подход стал ответом на истощение запасов сельди в 1960-х гг. и запасов трески в 1980-х гг., которые впоследствии удалось восстановить. Как и в Исландии, в Норвегии рыболовная политика является результатом тесного взаимодействия науки, индустрии и правительства.

Фарерские острова отличаются от двух предыдущих примеров тем, что их экономика целиком зависит от производительности рыбной промышленности. Фареры абсолютно автономны от Дании в управлении своей рыболовной политикой. Основными инструментами являются квоты, которые согласовываются на международном уровне в соответствии с общим допустимым уловом. Практикуется *общее допустимое промысловое усилие* – выделение определенного количества дней в году, когда рыбаки имеют право ловить рыбу без ограничений. Данная система не применяется в ЕС и подвергается критике со стороны научного сообщества по всему миру, но поддерживается индустрией и общественностью Фарерских островов.

В целом, Исландия, Норвегия и Фарерские острова используют схожий инструментарий в управлении рыболовной отраслью: выделение квот, мониторинг вылова, сертификация судов, установление общего допустимого улова, запрет на выброс рыбы. Благодаря такому сбалансированному набору инструментов этим странам, в особенности Исландии и Норвегии, удается сохранять запасы водных биологических ресурсов и добиваться стабильных экономических показателей отрасли. Кроме того, в рассматриваемых странах прослеживается схожесть институциональной структуры управления отраслью, которое можно обозначить в виде треугольника: профильный правительственный департамент (директорат) – научно-исследовательский институт – ассоциации представителей отрасли. Благодаря такой схеме управления достигается баланс интересов.

Сценарии управления рыболовством после брекзита

1. В случае жесткого сценария (завершение переходного периода без сделки), рыболовство автоматически переходит под регулирование международного права. Великобритания вернет себе контроль над своей исключительной экономической зоной (200 морских миль от береговой линии), что исполнит обещание брекзитеров – британская рыба для британских рыбаков. Этот сценарий имеет огромные и немедленные последствия, два из которых заслуживают внимания. Во-первых, Королевский военно-морской флот должен будет взять на себя патрулирование границ, в результате чего не исключены столкновения с партнерами по ЕС и возобновление

таких конфликтов, как например «тресковые войны»¹. Во-вторых, в отношении Соединенного Королевства со стороны Евросоюза немедленно будут применены торговые тарифы, что непосредственно затронет потребителей и производителей по обе стороны пролива. Если британское правительство не будет субсидировать отрасль, то рост цен на рыбу и морепродукты, а также сокращение рабочих мест будут неизбежны.

2. Мягкий сценарий предполагает заключение отдельного рыболовного соглашения между Великобританией и ЕС. Учитывая переходный период, соглашение должно быть подписано до декабря 2020 г. Болезненный опыт переговоров по предыдущим рыболовным соглашениям, особенно в 1970-х и 1980-х гг., а также преобладающие сегодня разногласия дают основание полагать, что этот сценарий потребует серьезных переговорных усилий от обеих сторон. Маловероятно, что Соединённое Королевство будет настаивать на исключении всех судов ЕС из своей ИЭЗ, поскольку, во-первых, это автоматически приведет к зеркальным мерам со стороны Евросоюза; во-вторых, решение Великобритании ограничить доступ к своим водам может быть оспорен историческими притязаниями европейских рыбаков (преимущественно французских и голландских). В прошлом трибуналы и международные суды часто выносили решения в пользу сторон, заявлявших об исторических правах на доступ к водам. Вероятно, изменятся правила, по которым суда из ЕС смогут вести рыболовную деятельность в водах Великобритании и определять их будет последняя.

3. Наконец, третий сценарий – наименее реалистичный – сохранение принципов действующей общей рыболовной политики. Это было бы самым нежелательным исходом для большинства британских рыбаков, поскольку сводит на нет то, ради чего затевался брекзит – автономность в определении политического курса. Теоретически Великобритания может пойти на уступки и пожертвовать рыболовной политикой взамен на более выгодные условия по другим пунктам «развода» с ЕС.

* * *

Рыболовная политика носит транснациональный характер. Выход из ЕС вовсе не означает, что Великобритания сможет в одностороннем порядке устанавливать квоты на вылов или запретить судам из других стран рыбачить в своей ИЭЗ. В противном случае ситуация чревата возобновлением «рыбных войн», как это было в 2010–2011 гг., когда переговоры между Европейской комиссией, Исландией и Фарерскими островами не увенчались успехом. Трудности, с которыми Соединённому Королевству предстоит столкнуться, можно разделить на внутренние и внешние. Главный внутренний вызов – это предстоящее перераспределение компетенций между региональными правительствами. Внешние вызовы обусловлены необходимостью выстраивать отношения с соседними прибрежными государствами региона и с Евросоюзом. Возвращая статус независимого прибрежного государства, Великобритания будет вынуждена заключать с ЕС новые торговые соглашения, так как

¹ «Тресковые войны» – длительный дипломатический конфликт между Великобританией и Исландией, который разворачивался с 1952 по 1976 гг. и неоднократно переходил в военную фазу. Причиной конфликта стало нежелание британских рыбаков покидать богатые тресковой территориальные воды Исландии.

последний является для нее крайне важным торговым партнером, причем это касается не только продуктов рыболовства. «Репатриация» рыболовной политики – пример того, как будет происходить «развод» Великобритании с ЕС и в других областях политики: минимальные институциональные риски для Брюсселя и море проблем для одной страны, которая решила в полной мере вернуть себе независимость. Брекзит продемонстрирует другим странам-членам ЕС, как важно ценить свое участие в европейской интеграции и насколько дорого может обойтись вневременное представление о себе как о сверхдержаве, которое идет вразрез с политическими реалиями XXI века.

Список литературы

- Бабынина Л.О. (2018) Брекзит: контуры будущего сотрудничества. *Европейский союз: факты и комментарии*, выпуск 91, с. 46–49.
- Колесникова М.Л. (2018) Развитие рыболовной отрасли в Великобритании. *Современная Европа*, № 4, с. 146–154. DOI: 10.15211/soveurope42018146154
- Колесникова М.Л. (2018) Рыболовство Великобритании и брекзит. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*, № 2, с. 135–141. DOI: 10.15211/vestnikieran2201821
- Руденкова Д.Э. (2015) «Рыбные войны» с участием Европейского союза. *Мировая экономика и международные отношения*, № 6, с. 71–81.

References

- Ares E., Rhodes Ch. and Ward M. (2017) *The UK Fishing Industry*. Debate Pack, CDP 2017/0256. 21 p.
- Babynina L.O. (2018) Brekzit: kontury budushchego sotrudnichestva. *Evropejskij soyuz: Fakty i komentarii*, vypusk 91, pp. 46–49.
- Carpenter G., Kleinjans R., Villasante S. and O’Leary B. C. (2016). Landing the blame: The influence of EU Member States on quota setting. *Marine Policy*, № 64, pp. 9–15.
- Huggins Ch., Connolly J., McAngus C. and Van Der Zwet A. (2018) Brexit and the future of UK fisheries governance: learning lessons from Iceland, Norway and the Faroe Islands. *Contemporary Social Science*, Vol. 14, Issue 2, pp. 327–340.
- Kolesnikova M.L. (2018) Razvitie rybolovnoy otrasli v Velikobritanii. *Sovremennaya Evropa*, № 4, pp. 146–154. DOI: 10.15211/soveurope42018146154
- Kolesnikova M.L. (2018) Rybolovstvo Velikobritanii i brekzit. *Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy RAN*, № 2, pp. 135–141. DOI: 10.15211/vestnikieran2201821
- March G., Olsen J. (2011) “Elaborating the “New Institutionalism”, in Goodin R.E. (ed.), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford University Press, pp.159–175.
- McHarg A., Mitchell J. (2017) Brexit and Scotland. *British Journal of Politics and International Relations*, 19(3), pp. 512–526.
- Phillipson J., Symes D. (2018) ‘A sea of troubles’: Brexit and the fisheries question. *Marine Policy*, Vol. 90, pp. 168–173.
- Rudenkova D.E. (2015) «Rybnye vojny» s uchastiem Evropejskogo soyuza. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, № 6, pp. 71–81.

“Repatriation” of Fisheries Policy: the United Kingdom Case

Received 19.11.2019

Author: Moiseeva D., Doctor of Sciences (Politics), Research Associate Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO RAS). **Address:** 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, Russia, 117997. **E-mail:** moiseeva.d17@gmail.com

Abstract. Brexit poses significant challenges and uncertainties for the future governance of fisheries policy currently managed by the European Union. This article explores institutional changes in the governance of the fishing industry after the United Kingdom’s withdrawal from the EU. The paper considers the possible consequences of leaving the European single market in related to fisheries. The author explores fisheries management in three non-EU countries (Iceland, Norway, and the Faroe Islands) in order to identify the specifics of this industry in the independent coastal states. Possible scenarios of fisheries governance after Brexit

Современная Европа, 2020, №4

have been highlighted. The transnational nature of fisheries policy is the limitation for Great Britain in managing its own exclusive economic zone after Brexit. The resumption of fish wars is portrayed as one of the risks of Brexit. The main challenge for the UK in managing fisheries will be a redistribution of competencies between devolved governments.

Key words: United Kingdom, Brexit, common fisheries policy, European Union, fisheries management, catch quotas, fish wars.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope42020112122>