

В.О. Коломин*

ОБЩАЯ РЫБОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА ЕС СКВОЗЬ ПРИЗМУ КОНЦЕПЦИИ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

Сфера рыболовства как объект регулирования в Европейском союзе обладает уникальной спецификой, связанной с ее транснациональным характером, нахождением в совместной компетенции наднациональных и национальных властей, расширенным участием некоммерческих организаций и ассоциаций, а также со сложившимся набором координирующих международных структур. Кроме того, эта сфера является политически чувствительной для государств в силу связанных с ней вопросов суверенитета и социальной стабильности. В статье анализируются особенности применения концепции многоуровневого управления к изучению истории становления, современного состояния и перспектив развития общей рыболовной политики (ОРП) ЕС. В первой части статьи изложены концептуальные основы теории многоуровневого управления и рассмотрена специфика ее использования при изучении функционирования институтов ЕС в целом. Для того чтобы полнее обрисовать достоинства и недостатки данной теории, во второй части статьи предпринята попытка вписать ее в контекст ряда смежных концепций, традиционно используемых для осмысления феномена интеграции вообще и деятельности ЕС в частности. Автор приходит к выводу, что концепция многоуровневого управления представляется наиболее перспективным инструментом для изучения процессов регулирования, отличающихся комплексной природой взаимодействия акторов. Ярким примером такой сложной сферы регулирования является ОРП ЕС. Рассмотрение ее сквозь призму концепции многоуровневого управления в третьем разделе статьи позволило выявить ряд важных особенностей и характерных черт, отличающих политические

* Коломин Вячеслав Олегович — аспирант факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (vokolomin@yandex.ru).

практики ЕС в данной области. В частности, речь идет о стремлении над-национальных органов обрести дополнительные компетенции, добиться перераспределения в свою сторону властных полномочий за счет соответствующего ограничения возможностей отдельных государств, мобилизации поддержки субнациональных акторов и экспертного сообщества. В то же время автор подчеркивает, что для формирования по-настоящему полной картины развития ОРП ЕС необходимо расширить традиционный фокус концепции многоуровневого управления за счет включения в него еще одного уровня — глобального.

Ключевые слова: Европейский союз, европейская интеграция, многоуровневое управление, общая рыболовная политика, рыболовство, интеграция через право, глобальное управление, устойчивое развитие

Для цитирования: 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. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-151-174.

Vyacheslav O. Kolomin

COMMON FISHERIES POLICY OF THE EU THROUGH THE LENS OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE FRAMEWORK

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, Russia, 119991*

The fishery sector has a unique position within the European Union regulatory system. Being in the joint competence of supranational and national authorities, it has a complex transnational nature, characterized by an active participation of non-governmental organizations and associations, as well as a number of coordinating international authorities. Additionally, the fishery is of particular importance for nation states since it is linked to issues of sovereignty and social stability. The paper examines possible applications of the multi-level governance (MLG) theory to the study of the EU's Common Fisheries Policy (CFP), its history, current state and prospects for development. The first section outlines the key provisions of the MLG theory and describes its general applicability to the study of the EU institutions. In order to provide a better understanding of strengths and weaknesses of the MLG theory, the author compares it to a number

of related approaches traditionally used in integration studies in general and the European integration studies in particular. The author concludes that the multi-level governance framework is particularly suitable to the study of complex regulatory processes that involve different actors, like in the case of the EU CFP. Such an approach allows the author to identify certain specifics of the EU political practices in this area of regulation. For example, the author highlights a clear desire of the supranational bodies to acquire additional competences and to bring about redistribution of power in their favor through mobilizing the support of sub-national actors and think-tanks and at the expense of national actors. However, the author concludes that in order to provide a truly comprehensive understanding of the EU CFP, the traditional focus of the MLG approach should be expanded to encompass yet another level of analysis — the global one.

Keywords: the European Union, European integration, multi-level governance, the Common Fisheries Policy, CFP, Fisheries, integration through law, global governance, sustainable development

About the author: Vyacheslav O. Kolomin — PhD Candidate, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: vokolomin@yandex.ru).

For citation: Kolomin V.O. 2022. Common Fisheries Policy of the EU through the lens of multi-level governance framework. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 14, no. 1, pp. 151–174. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-151-174. (In Russ.)

Сферу рыболовства и ее регулирование отличает сложный, комплексный характер. Несмотря на сравнительно небольшую экономическую роль, рыболовство связано с целым рядом политических вопросов, что особенно проявляется в рамках общей рыболовной политики (ОРП) Европейского союза. Как показал выход Великобритании из ЕС, сфера рыболовства оказывает существенное влияние на политическую повестку [Бабынина, 2021], по крайней мере в силу затрагиваемых вопросов суверенитета государств над морскими пространствами, доступа к исключительной экономической зоне и благополучия рыболовных сообществ как выразителей национальных культур и традиций.

ОРП ЕС входит в число фланговых (поддерживающих) политик, в рамках которых наднациональные институты разделяют полномочия (компетенции) с национальными государствами. При этом одной из наиболее применяемых теорий среднего уровня, используемых для концептуализации и осмысления поддерживающих

политик ЕС, выступает теория управления, а именно — концепция (теория)¹ многоуровневого управления (МУ), авторами которой являются Гэри Маркс и Лисбет Хуге [Marks et al., 1996]. В рамках данной концепции не только выделяются уровни принятия решений — наднациональный, национальный, субнациональный, но и акцентируется внимание на взаимодействии между ними, в особенности между наднациональными и субнациональными акторами. В фокусе теории находится прежде всего вопрос о том, каким образом усиление взаимодействия между этими уровнями ведет к потере национальными государствами эксклюзивного контроля над представлением интересов всех групп внутри страны, благодаря чему наднациональные структуры, в данном случае институты ЕС, расширяют свои полномочия, становясь менее зависимыми от воли национальных правительств.

До недавнего времени деятельность ЕС в области рыболовства считалась одной из самых низкоэффективных [Wanlin, 2005] с точки зрения как сохранения рыбных популяций, так и экономических показателей. В ходе последовательных реформ, проводимых с 2000-х годов, ЕС постепенно усиливал политику в сфере рыболовства, параллельно с этим привнося в нее такие элементы, как наделение полномочиями акторов на субнациональном уровне, привлечение внешней экспертизы в лице научного и бизнес-сообществ, использование наднациональных институтов как координирующей площадки для выработки решений, а также как места для «торга» между государствами за распределение квот на вылов рыбы. Эти меры были призваны повысить эффективность ОРП через усиление роли в ней наднациональных структур. Данный подход характерен для концепции МУ.

Указанная концепция традиционно используется при анализе фланговых политик ЕС, в том числе региональной политики (политики сплочения) [Graser, Kuhnle, 2010], миграционной [Потемкина, 2020; Panizzon, van Riemsdijk, 2019], финансовой [Стрежнева, 2011], экологической [Walti, 2010]. Иными словами, МУ применимо к тем сферам, которые напрямую не относятся к реализации четырех свобод² и в которых действуют принципы субсидиарности и пропор-

¹ В рамках статьи понятия «теория среднего уровня» и «концепция» рассматриваются как тождественные.

² Свободное движение товаров, услуг, капитала и людей — базовые свободы, вокруг которых построен и функционирует Единый рынок ЕС.

циональности. Кроме того, преимуществом концепции МУ является то, что она связывает все уровни воедино, а ЕС рассматривается как многоуровневая политика (европолития) со взаимозависимыми уровнями принятия решений [Jordan, 2001].

Цель автора статьи — выявить особенности применения концепции МУ к ОРП ЕС. В этой связи необходимо решить ряд задач: концептуализировать основные положения теории МУ; сопоставить ее с другими теориями, применимыми к анализу ОРП; выявить ее достоинства и недостатки как инструмента концептуализации ОРП ЕС.

Новизна исследуемой темы связана с обращением к концепции МУ во взаимосвязи с ОРП ЕС. С 1980-х годов, когда данная концепция вошла в обиход, понятие «многоуровневое управление» всё чаще фиксируется в научных исследованиях, в том числе посвященных политике рыболовства. Вместе с тем в подавляющем большинстве работ, обращенных к рассматриваемой теме, это понятие применяется главным образом для описания процесса реформирования ОРП с указанием на преимущества и недостатки использования элементов МУ европейскими институтами [Mulazzani et al., 2013]. Подобное понимание концепции МУ имеет свою научную ценность, но при этом упускается из виду то обстоятельство, что изначальная трактовка МУ, предложенная Г. Марксом и Л. Хуге, носит политический характер и указывает на стремление наднациональных институтов усилить свои полномочия через вовлечение субнационального уровня в противовес национальному.

Именно вокруг этого, изначального, понимания концепции МУ будет выстроено последующее изложение. В этом контексте МУ предстает не просто как нейтральный научный термин, описывающий комплексность объекта регулирования (взаимосвязь экономических, политических и экологических вопросов) и разделение компетенций по управлению этой сферой между наднациональным, национальным и субнациональным уровнями принятия решений, но как концепция, воплощающая определенную политическую программу.

Более того, ОРП ЕС редко попадает в фокус внимания российских ученых, а концепция МУ применяется к этой сфере впервые. Подобная связка призвана помочь взглянуть на ОРП в ином разрезе, раскрыть межуровневое взаимодействие и политические процессы в рамках этой политики.

Актуальность рассматриваемой темы обусловлена прежде всего связью между ОРП и набирающей силу экологической повесткой, в том числе в международных отношениях. В основе ОРП лежит в том числе эксклюзивная компетенция ЕС по защите биоресурсов моря. Вместе с тем следует отметить, что сам по себе общий характер морских ресурсов порождает проблему экстерналий³ и вводит в традиционную для МУ композицию новый уровень — международный. Всё более активное вовлечение в эту сферу международных организаций, региональных консультативных советов и т.п. делает невозможным анализ ОРП изолированно от изменений ее международного регулирования.

Наконец, актуальность темы связана с региональной политической конъюнктурой — выходом Великобритании из ЕС, когда одним из лейтмотивов стал вопрос рыболовства и доступа к исключительной экономической зоне; «рыбными войнами», в том числе между Великобританией и Францией. Чувствительность этой темы для государств подчеркивает необходимость рассмотрения ОРП во взаимосвязи сразу нескольких уровней регулирования.

Концептуальные основы теории многоуровневого управления

Концепция МУ относится к структурно-функциональным теориям [Громогласова, 2009], в центре внимания которых находится понятие «система», в данном случае — европолития со своей структурой и особенностями функционирования. Рассматриваемая концепция тесно связана с теорией управления и появилась в 1990-х годах как продолжение и развитие неолиберальных подходов в политике и экономике, предполагающих размывание роли государства в различных сферах жизни, децентрализацию функций власти из-за кризиса жестких моделей управления в целом. Динамизм концепции МУ выражается словом *governance* (деятельность по управлению/регуливанию⁴) — в противовес более «статичному» слову *government* (система управления). Принцип многоуровневости в свою очередь фиксирует расширение спектра участников процесса принятия

³ 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.

⁴ Oxford advanced learner's dictionary. Available at: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/governance?q=governance> (accessed: 16.11.2021).

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.

В случае Европейского союза, который имеет ограниченные полномочия в поддерживающих политиках, например в региональной политике (политике сплочения), применение концепции МУ позволяет описать и интерпретировать присутствие наднациональных институтов на субнациональном уровне. В рамках ЕС применение МУ особенно актуально в силу таких характерных черт европолитики, как децентрализация, дифференциация и асимметрия [Громогласова, 2009]. Как указывает М.В. Стрежнева, благодаря подключению наднационального уровня МУ «расширяет возможности политического участия для представителей интересов, которые были заблокированы на национальном уровне» [Стрежнева, 2011: 108]. Взаимодействие наднационального и субнационального уровней является важнейшей частью концепции МУ.

Появление этой теории в европейских исследованиях было обусловлено противопоставлением ее государствоцентричным подходам, прежде всего либеральному институционализму [Marks et al., 1996]. Принятие Единого европейского акта (1986), подписание Маастрихтского договора (1992) привели к усилению Европейского парламента и Суда ЕС, увеличению числа решений, принимаемых квалифицированным большинством в Совете ЕС, и, что самое главное, потере национальным государством эксклюзивного контроля над репрезентацией интересов страны⁵ [Marks et al., 1996]. При этом само государство рассматривается в рамках концепции МУ не в вестфальском понимании — как единый и неделимый суверенный актор, а как набор институтов, организаций, групп интересов, которые можно «вычлениить», чтобы наднациональные структуры могли взаимодействовать с ними напрямую. Именно подобное «постсуверенное» понимание государства [Стрежнева, 2011] позволяет выделить субнациональный уровень принятия решений [Hooghe, Marks, 2001].

⁵ Например, Л. Хуге и Г. Маркс указывают на невозможность реального применения государствами права вето, эрозию государственного контроля институтов ЕС из-за возросшей роли Европарламента, Еврокомиссии и многочисленных групп интересов, влияющих на повестку.

При этом распределение (дисперсия, перетекание) полномочий между уровнями может иметь как вертикальный характер (восходящий — на наднациональный уровень, нисходящий — на субнациональный), так и горизонтальный (в пользу других организаций на том же уровне) [Hooghe, Marks, 2010; Panizzon, van Riemsdijk, 2019].

С точки зрения классификации субъектов МУ, предложенной Г. Марксом и Л. Хуге, Европейский союз типологически относится к субъектам первого типа, которым присущи ограниченное число уровней и стабильные границы между ними [Hooghe, Marks, 2010]. Иными словами, европолития имеет определенные черты иерархичности, или «теневую иерархию» (*a shadow of hierarchy*), что отличает ее от второго типа субъектов МУ, характеризующихся гораздо большей подвижностью уровней, юрисдикции которых взаимозаменяемы и постоянно пересекаются [Hooghe, Marks, 2010].

Интерес ЕС к принципам и практикам МУ продиктован также необходимостью легитимизации процесса принятия решений наднациональными структурами. В тех политиках, где ЕС и страны-члены разделяют между собой компетенции, государства имеют решающее слово в принятии и имплементации решений, однако формулирование повестки и формирование политики являются прерогативой наднационального уровня в лице Европейской комиссии и Европейского парламента [Jordan, 2001]. Как утверждают Г. Маркс и Л. Хуге, посредством обращения к экспертам, представителям различных групп интересов Европейская комиссия не только получает экспертизу, но и легитимизирует свои предложения, т.е. мобилизует поддержку своих инициатив со стороны партнерств заинтересованных [Marks et al., 1996]. В конечном счете это позволяет преодолевать сопротивление ее инициативам на этапе принятия решений государствами в Совете ЕС.

Наконец, концепция МУ актуализирует вопрос распределения власти и реализации властных отношений. При описании МУ Г. Маркс и Л. Хуге основывают свое понимание власти/силы на концепции, предложенной Робертом Далем⁶, в чьей интерпретации власть — это способность оказывать влияние и менять поведение других акторов⁷ [Dahl, 1957]. Иными словами, сила измеряется не на-

⁶ Эта концепция в свою очередь основывается на понимании, предложенном Максом Вебером.

⁷ Власть понимается как способность одного заставить другого делать то, чего он в противном случае делать не стал бы.

личествуемыми ресурсами (ресурсный подход), а появляется, когда один институт оказывает влияние на выбор другого института по тому или иному вопросу (цели) [Marks et al., 1996]. Таким образом, даже сохраняя суверенитет, государства в рамках общеевропейских политик ограничены в своих возможностях влиять на наднациональные институты. В то же время различные организации и группы интересов на субнациональном уровне часто продвигают свое видение того или иного вопроса и тем самым оказывают влияние на выработку решений европейскими институтами. В результате МУ переносит фокус внимания на рутинную практику процесса принятия решений как источник власти и приравнивает к последней способность к мобилизации мнений и отстаиванию позиции перед наднациональными органами [Jordan, 2001]. По выражению авторов теории МУ, Еврокомиссия становится в этой связи похожа на двор средневекового княжества с огромным количеством экспертов, лobbyстов, организаций, которые заинтересованы в продвижении своей повестки [Marks et al., 1996].

Концепция многоуровневого управления в сравнительной перспективе

Разделение уровней принятия решений не является новым для политической науки, однако возникновение концепции МУ в европейских исследованиях позволило собрать в единую систему представления о Европейском союзе как о комплексной политике. Теория МУ синтезировала понятийный аппарат, а также «навела мосты» между ранее изучаемыми отдельно друг от друга национальным и наднациональным (международным) уровнями [Jordan, 2001]. Следует отметить, что подобное холистическое понимание процессов интеграции, а также концентрация внимания на «низкой» политике, бюрократических процедурах, технократизме характерны также для теории неофункционализма [Jordan, 2001; Стрежнева, 2009, 2016]. Кроме того, как и концепция МУ, неофункционализм противостоит государственноцентричным теориям, прежде всего либеральному межправительственному подходу [Moravcsik, 1993], что отмечали и авторы МУ [Marks et al., 1996].

Оба подхода сближает и определенное пренебрежение международным уровнем, поскольку они сосредоточиваются прежде всего на изучении взаимодействия между наднациональным и субнациональным уровнями (субнациональной мобилизации) [Jordan, 2001].

Важно подчеркнуть, что современные трактовки МУ в определенной мере преодолели эти ограничения, поскольку всё чаще обращаются к уровню международного (глобального) регулирования [Handbook on multi-level governance, 2010]. При этом признается, что характер взаимодействия международного уровня с другими и особенности процесса субнациональной мобилизации сильно зависят от специфики сферы регулирования в каждом конкретном случае.

В целом концепция МУ оперирует на других, нежели более крупные теории европейской интеграции, уровнях. Она не отвечает на вопрос об исторических причинах интеграции, а фиксирует существующее разделение уровней и объясняет процессы взаимодействия между ними. Аргументация авторов МУ о движущих силах интеграции в этой связи во многом схожа с положениями теории неоинституционализма⁸: государства передают свои полномочия на наднациональный уровень на основе рационального выбора (неоинституционализм рационального выбора) [Marks et al., 1996; Hall, Taylor, 1996]. При этом в рамках теории МУ сам вопрос о будущем суверенного государства остается несколько недоизученным: если МУ подразумевает прямое взаимодействие наднациональных институтов с организациями и группами на субнациональном уровне, ведет ли это в итоге к размыванию суверенитета государств (его передаче, разделению)?

Помимо больших интеграционных теорий МУ пересекается с рядом более узких, специфических подходов и концепций, в частности с концепцией европеизации. Она также фокусируется на распространении и дисперсии практик, правил и особенностей регулирования: вертикально (от наднационального к национальному уровню и обратно) и горизонтально (например, от одной страны к другой), что ведет к конвергенции подходов и повышению сплоченности объединения [Olsen, 2002]. Некоторые авторы даже относят концепцию европеизации к боковому ответвлению МУ [Потемкина, 2020].

⁸ В основе неоинституционализма лежит понимание институтов как относительно стабильной совокупности правил и организованных практик, закрепленных в структурах и ресурсах, которые сохраняют устойчивость независимо от смены лиц, принимающих решения, их предпочтений и ожиданий, а также от внешних обстоятельств [March, Olsen, 1983].

Еще одной концепцией, близкой МУ, является теория политических сетей⁹, которая фокусируется на неформальном, неинституциональном уровне взаимодействия в рамках политического процесса в ЕС [Стрежнева, 2009; Саворская, 2018]. В центре внимания находятся сообщества по интересам (*policy networks / policy communities*), куда входят заинтересованные в том или ином решении или регулировании группы, организации, компании, ассоциации и др. В случае ЕС теория политических сетей акцентирует высокую сегментацию и технократическую природу процесса принятия решений в Евросоюзе, а также (как и теория МУ) подчеркивает отсутствие жесткой иерархии, взаимозависимость уровней и стремление к проведению эффективной и рациональной политики с упором на субнациональный и даже неформальный уровни. В то же время, в отличие от МУ, теория политических сетей не содержит ярко выраженного дискурса власти. Поскольку в рамках МУ субнациональными акторами признаются прежде всего различные властные институты (или акторы, наделенные соответствующими полномочиями) [Jordan, 2001], оно предстает более инструментальным подходом.

В этой связи теория МУ видится наиболее перспективным инструментом для концептуализации и изучения процессов регулирования, отличающихся комплексной природой взаимодействия акторов. Г. Маркс и Л. Хуге следующим образом обрисовывали проблемное поле МУ [Marks et al., 1996]:

- сферы, где Европейский совет и Совет ЕС как выразители воли национальных государств вынуждены делить свои полномочия с наднациональными институтами, такими как Европейская комиссия, Европарламент, Суд ЕС;
- случаи, когда национальные власти не могут добиться необходимого результата через обычное межгосударственное взаимодействие;
- ситуации, когда группы интересов субнационального уровня мобилизуются настолько, что способны использовать наднациональные власти в целях оказания давления на правительства государств.

⁹ Существует мнение, что политические сети — скорее метафора, которая служит для описания и концептуализации неотъемлемых неформальных взаимодействий, возникающих в рамках интеграционного процесса.

ОРП ЕС как сфера регулирования, которая отличается трансграничным характером проблем и столкновением противоположных интересов государств и негосударственных акторов, в этом отношении представляется идеальной площадкой для апробирования положений МУ.

Многоуровневое управление в общей рыболовной политике ЕС

Прежде всего, ОРП характеризуется наличием смешанной компетенции. В соответствии со ст. 4 (п. 2d) и 38 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС)¹⁰ ОРП в связке с сельскохозяйственной политикой относится к совместной компетенции ЕС и государств-членов. При этом ст. 3 (п. 1d) ДФЕС причисляет к эксклюзивной компетенции Евросоюза защиту морских биоресурсов в рамках осуществления ОРП. В этой связи в общем виде данная политика относится к сфере действия экологического права ЕС, для которого характерны приоритет сохранения окружающей среды, а также экстерриториальность принимаемых ЕС мер [Европейское право, 2007].

Развитие ОРП и увеличение полномочий наднациональных институтов в ее рамках происходили постепенно и на основе расширительного понимания компетенции по защите биоресурсов. Несмотря на упоминание тематики рыболовства в Римском договоре, действительное формирование ОРП происходило с 1970 по 1979 г. и было закреплено принятием регламентов 2141/70 и 2142/70. Подобная интенсификация была связана со вступлением в ЕС таких морских держав, как Великобритания, Дания и Ирландия [Berg, 1999]. Усиление наднационального регулирования в тот период обусловлено использованием концепции интеграции через право¹¹ [Haltern, 2018; Craig, De Burca, 2011]. Например, решением по делу «Kramer»¹² в 1976 г. было расширено толкование компетенции ЕС в сфере регулирования рыболовства и признана взаимосвязь между

¹⁰ The Treaty on the Functioning of the European Union. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (accessed: 16.11.2021).

¹¹ Интеграция через право — интеграционная теория, истоки которой восходят ко временам «евросклероза» (1970-е годы), т.е. замедления европейской интеграции и повышения значимости решений (кейсов) Суда ЕС до движущей силы интеграционного процесса.

¹² Judgment of the Court of 14 July 1976. Cornelis Kramer and others // European Court. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61976CJ0003> (accessed: 02.12.2021).

установлением квот на вылов, рыночными интервенциями и необходимостью сохранения рыбных ресурсов. Кроме того, было подтверждено право ЕС быть стороной международных соглашений в областях, отнесенных к наднациональной компетенции, что также вводит международный уровень в рассматриваемую тему.

Право наднациональных властей устанавливать правила рыболовства приобреталось постепенно и при определенном «сопротивлении» со стороны национальных государств. В этой связи можно отметить дело Суда ЕС 61/77 от 1978 г.¹³, где Европейская комиссия успешно выступила против Ирландии, применившей ограничительные меры в одностороннем порядке, а также дело 804/79 от 1981 г.¹⁴, где Суд ЕС встал на сторону Еврокомиссии в споре против Великобритании, подтвердив исключительную компетенцию наднациональных властей. В последнем случае также указывалось, что отсутствие регулирования со стороны ЕС не является поводом к введению без должных консультаций односторонних мер государствами-членами. Уже в 1987 г. Суд ЕС в решении по делу 325/87¹⁵ удовлетворил иск Ирландии на решение Еврокомиссии требовать исполнения предлагаемых квот на вылов в отсутствие одобрения со стороны Совета ЕС из-за запаздывающего характера решений Совета, прежде всего вследствие отсутствия «процесса кооперации» с Ирландией.

Изначально ОРП воспринималась как неотъемлемая часть сельскохозяйственной политики ЕС¹⁶ в силу того, что предметом регулирования выступают природные биологические ресурсы¹⁷

¹³ Judgment of the Court of 16 February 1978. *Commission of the European Communities v Ireland*. Case 61/77 // European Court. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A1978%3A29> (accessed: 02.12.2021).

¹⁴ 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 // European Court. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0804> (accessed: 10.12.2021).

¹⁵ Judgment of the Court of 15 December 1987. *Ireland v Commission of the European Communities*. Case 325/85 // European Court. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0325> (accessed: 10.12.2021).

¹⁶ The Treaty on the Functioning of the European Union // European Court. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (accessed: 16.11.2021).

¹⁷ Следует отметить различие решаемых проблем: в экономическом смысле проблемой сельскохозяйственной политики выступает избыток предложения (перепроизводство), а рыболовной — неустойчивость и ограниченность предложения.

[Фрумкин, 2016]. Однако с 2019 г. в Европейской комиссии вопросы защиты окружающей среды, биоресурсов моря и ОРП соединены и отнесены к компетенции еврокомиссара Виргиниуса Синкявичюса¹⁸. Взаимосвязь ОРП с проблематикой устойчивого развития и биоразнообразия повышает внимание к этой политике со стороны наднациональных органов власти, учитывая также Европейский зеленый курс.

Регулирование рыболовства усложняется трансграничным характером рыбных ресурсов. Решение центральной проблемы ОРП — проблемы чрезмерного вылова рыбы — невозможно без совместных усилий сразу нескольких стран, в том числе не входящих в ЕС. Для того чтобы вовлечь государства во взаимодействие с учетом экстерналий, управление в ЕС должно быть многоуровневым [Hooghe, Marks, 2010]. Государства также извлекают выгоду из ОРП, повышая эффективность управления ресурсами и разделяя ответственность (и негативные последствия) с наднациональными органами власти.

Сказанное подтверждает перспективность использования теории МУ для концептуализации ОРП ЕС, поскольку она позволяет системно осмыслить все эти процессы. При этом прослеживается необходимость обращения к международному уровню в рамках данной концепции [Handbook on multi-level governance, 2010]. ЕС участвует в работе 17 региональных организаций по управлению рыболовством¹⁹, которые позволяют контролировать вылов, повышать качество управления популяциями и снабжают Европейскую комиссию дополнительной экспертизой. Кроме того, ЕС активно заключает соглашения о партнерстве в сфере рыболовства²⁰ [Руденкова, 2015; Фрумкин, 2021]. Помимо прямого взаимодействия с другими государствами Евросоюз интегрирует ОРП в процессы глобального управления. Договор ООН по трансграничным рыбным

¹⁸ Сайт Европейской комиссии. Доступ: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_en (дата обращения: 12.12.2021).

¹⁹ Facts and figures on the Common Fisheries Policy, 2020 // European Commission. Available at: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp_en.pdf (accessed: 24.06.2021).

²⁰ Соглашения о партнерстве обеспечивают европейским рыбакам доступ к исключительной экономической зоне партнера в обмен на денежные выплаты и секторальную поддержку. Например, летом 2021 г. удалось заключить соглашение с Островами Кука, но вместе с тем серьезные проблемы возникли при заключении договора с Норвегией.

ресурсам²¹ является примером такого регулирования. Ожесточенные споры вызывает обсуждаемое с 2015 г. Соглашение по ограничению рыболовных субсидий в рамках ВТО²², прежде всего между развитыми и развивающимися государствами. В этом отношении вопросы рыболовства сходятся с вопросами торговли, относящимися к исключительной компетенции ЕС.

МУ также позволяет обратить внимание на проблемы «мобилизации» субнациональных интересов и борьбы за властные полномочия в рамках ОРП. Институциональное взаимодействие в этой сфере осуществляется в соответствии со ст. 43 ДФЕС. Обычная законодательная процедура (*ordinary legislative procedure*), когда Еврокомиссия вырабатывает законодательные инициативы, которые затем принимаются Европарламентом и Советом ЕС, применяется во всех случаях, за исключением вопросов количественных ограничений, в том числе распределения квот на вылов. Последнее регулируется Советом ЕС в рамках заседаний профильных министров государств-членов. Этот факт вводит в рассматриваемое уравнение элемент межправительственного взаимодействия в виде распределения квот. При этом не только государства борются за выгодное для себя распределение: группы интересов на субнациональном уровне артикулируют свои предложения для Европейской комиссии и активно участвуют в выработке научно обоснованных рекомендаций.

Ежегодное распределение квот на вылов в Совете ЕС характеризуется политизацией и закрытостью процесса принятия решений. Частыми являются обвинения в превышении рекомендуемых и научно обоснованных уровней вылова в угоду политическим соображениям, что особенно ярко проявилось во время процесса выхода Великобритании из ЕС [Le Gallic et al., 2018]. При этом первичные предложения по квотам на вылов вырабатываются Европейской комиссией с опорой на экспертизу субнациональных акторов. В этой связи концепция МУ позволяет подсветить как минимум два проблемных вопроса. Речь идет о возможности использования наднациональными властями своей координирующей роли в целях перетягивания полномочий (власти) от суверенных государств в пользу

²¹ UN Fish Stocks Agreement. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61976CJ0003> (accessed: 24.06.2021).

²² WTO Fisheries Subsidies. Draft Consolidated Chair Text // WTO. Available at: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/TN/RL/W276.pdf&Open=True> (accessed: 24.06.2021).

субнациональных акторов, наделяя последних дополнительными правами и возможностями. В то же время это взаимодействие европейских институтов с субнациональными авторами оказывается тесно связано с вопросами легитимности самого наднационального уровня, используется для повышения его роли и веса в процессе принятия решений, оказания давления на национальные правительства.

Взаимодействие с субнациональным уровнем осуществляется с помощью ряда выработанных механизмов. Регламент 1379/2013²³ определяет правовое положение организаций/ассоциаций производителей, которые официально признаны и финансово поддерживаются европейскими институтами. Для этого используется механизм производственных и маркетинговых планов, которые предоставляются в национальные органы для получения права на финансирование со стороны новообразованного в 2021 г. Европейского морского, рыболовного и аквакультурного фонда (European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund, EMFAF). Региональные консультативные комитеты, обеспечивающие Европейскую комиссию экспертизой для подготовки предложений по квотам и другим мерам, объединяют в своем составе стейкхолдеров из индустрии и групп влияния²⁴ и также получают финансирование со стороны ЕС [Long, 2010]. Вместе с тем, как показал Брекзит, рыбаки могут пренебрегать возможностью донесения своего мнения до наднационального уровня, делая выбор в пользу давления на национальные власти (мобилизации интересов на национальном уровне), которые затем становятся защитниками их позиции перед наднациональными органами. Причины выбора подобной тактики, указывающие на неэффективность каналов, предлагаемых наднациональными властями, также являются объектом анализа в рамках концепции МУ.

Ее использование целесообразно не только для анализа процесса выработки решений, но и для изучения стадии их имплементации. После определения на наднациональном уровне квоты далее распределяются внутри государств местными властями. В Великобритании,

²³ Regulation (EU) No 1379/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 // Official Journal of the European Union. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1379-20200425> (accessed: 09.12.2021).

²⁴ Commission Delegated Regulation (EU) 2015/242 of 9 October 2014 // Official Journal of the European Union. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015R0242> (accessed: 10.12.2021).

например, этот процесс передан регионам, но в ряде других стран, прежде всего в Средиземноморье, это происходит централизованно и часто непрозрачно [Carpenter et al., 2016]. Несправедливое распределение квот может выражаться в пренебрежении малым и средним рыболовством, мошенничестве [Said et al., 2018], что ведет к неустойчивому использованию рыбных ресурсов и в итоге негативно сказывается на легитимности наднационального участия в ОРП.

В этой связи можно предположить, что использование элементов МУ в ОРП, которое фиксируют большинство авторов [Aranda et al., 2019; Руденкова, 2015], призвано не столько добиться повышения реальной эффективности соответствующей политики, сколько укрепить легитимность наднационального уровня принятия решений. Так, с 1990-х годов ЕС последовательно вводил всё новые элементы управления рыболовством, важнейшим из которых является определение на основе научных рекомендаций, подготовленных различными внешними организациями, ассоциациями, институтами²⁵, уровней устойчивого вылова (*maximum sustainable yield*) с дальнейшим распределением квот на вылов рыбы²⁶. Само обращение к субнациональным акторам для получения экспертизы и разделения бремени управления политикой преследовало цель прежде всего легитимизировать действия наднациональных властей в глазах отрасли, рыболовных сообществ и граждан ЕС.

В 2012 г. начался новый этап развития ОРП ЕС, связанный с реформой Марии Даманаки, которая в тот период являлась комиссаром по водным ресурсам Европейской комиссии. Было принято решение ввести обязательство по доставке улова в порт (*landing obligation*) в целях мониторинга и учета всего вылова²⁷. ЕС учредил новые организации/ассоциации производителей и оказал поддержку уже существующим, имеющим официальный статус [Моисеева, 2020],

²⁵ Источниками экспертизы являются организации производителей, региональные консультативные советы, Научно-технический и экономический комитет по рыболовству (STECF), региональные организации по управлению рыболовством.

²⁶ Установленная квота разделяется по географическому принципу между морскими регионами, а внутри регионов — между государствами согласно историческому принципу, т.е. пропорциям вылова, которые имели место в 1970-х годах. Внутри государств квоты делят национальные правительства или уполномоченные органы. В некоторых случаях квотами можно торговать.

²⁷ При добыче промысловых рыб в сети часто попадают сопутствующие популяции. Кроме того, выброс рыбы в море неэкологичен и ведет к дополнительному урону популяции.

число которых достигло 215²⁸. Были также образованы 11 региональных консультативных советов по географическому принципу (*advisory councils*), которые, по сути, являются голосом регионов в рамках ОРП и получают финансирование со стороны ЕС. Как итог, если ранее 80% всех рыбных популяций вылавливались выше уровня воспроизводства²⁹, то по итогам 2019 г. почти 100% популяций, регулируемых на уровне ЕС, стали вылавливаться на устойчивом уровне, что, тем не менее, еще не означает их полного восстановления, а также преодоления негативного образа ОРП в глазах рыболовного сообщества.

* * *

Концептуализация основных положений теории МУ позволила выявить достоинства и недостатки применения этого подхода к ОРП. Комплексный характер объекта регулирования, рыболовства, обосновывает необходимость многоуровневого взаимодействия. Вместе с тем важнейшей особенностью концепции МУ является стремление наднациональных органов к легитимизации своего вовлечения и усиления своих компетенций в реализации фланговых политик. Благодаря взаимодействию с субнациональными акторами ЕС не только получает необходимую экспертизу, но и легитимизирует свои инициативы и обеспечивает себе дополнительную поддержку в сотрудничестве с национальными правительствами (субнациональная мобилизация). Указанные особенности позволяют по-новому взглянуть на политическое взаимодействие в рамках ОРП. Кроме того, сопоставление с другими теориями позволило выявить ряд особенностей МУ, которые актуализируют использование данной теоретической рамки. Наконец, была отмечена необходимость включения в анализ международного уровня принятия решений, что особенно целесообразно в контексте ОРП. Тем не менее следует учитывать также тот факт, что концепция МУ имеет ограниченную описательную силу в зонах действия

²⁸ Facts and figures on the Common Fisheries Policy, 2020 // European Commission. Available at: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp_en.pdf (accessed: 24.06.2021).

²⁹ EU proposals for reform of the Common Fisheries Policy // House of Commons. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmenvfru/1563/1563ii.pdf> (accessed: 22.11.2021).

«больших» теорий интеграции: вопросах суверенитета и причин интеграционных процессов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабынина Л.О. Соглашение о торговле и сотрудничестве ЕС и Великобритании: между кондициональностью и суверенитетом // Современная Европа. 2021. № 2 (102). С. 5–16. DOI: 10.15211/soveurope220210516.
2. Громогласова Е.С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2009.
3. Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник / Под ред. Л.М. Энтина; 2-е изд. М.: Норма, 2007.
4. Моисеева Д.Э. «Репатриация» рыболовной политики: случай Великобритании // Современная Европа. 2020. № 4. С. 112–122. DOI: 10.15211/soveurope42020112122.
5. Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе // Современная Европа. 2020. № 2. С. 100–110. DOI: 10.15211/soveurope22020100110.
6. Руденкова Д.Э. «Рыбные войны» с участием Европейского союза // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 6. С. 71–81. DOI: 10.20542/0131-2227-2015-6-71-81.
7. Саворская Е.В. Политические сети в процессах надгосударственного регулирования: европейский и мировой опыт. М.: ИМЭМО РАН, 2018.
8. 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.
9. Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика. 2009. № 1. С. 28–45.
10. Стрежнева М.В. Теории интеграции // Европейская интеграция: Учебник / Под ред. О.В. Буториной, Н.Ю. Кавешникова; 2-е изд. М.: Аспект Пресс, 2016. С. 30–39.
11. Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика (июнь–август 2021) // Европейский союз: факты и комментарии. 2021. № 105. С. 36–42.
12. Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная политика // Европейская интеграция: Учебник / Под ред. О.В. Буториной, Н.Ю. Кавешникова; 2-е изд. М.: Аспект Пресс, 2016. С. 258–275.

13. Aranda M., Ulrich C., Le Gallic B. et al. EU fisheries policy: Latest developments and future challenges. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2019.

14. Berg A. Implementing and enforcing European Fisheries Law. The Hague: Kluwer Law International, 1999.

15. Carpenter G., Kleinjans R., Villasante S., O'Leary B.C. Landing the blame: The influence of EU member states on quota setting // *Marine Policy*. 2016. No. 64. P. 9–15. DOI: 10.1016/j.marpol.2015.11.001.

16. Craig P., Burca De G. EU law: Text, cases, and materials. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

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

18. Graser A., Kuhnle S. Social policy and multi-level governance // *Handbook on multi-level governance* / Ed. by H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010. P. 399–410.

19. Hall P.A., Taylor R.C.R. Political science and the three new institutionalisms // *Political Studies*. 1996. No. 5 (44). P. 936–957.

20. Haltern U. Integration through law // *European integration theory* / Ed. by A. Wiener, T. Börzel, T. Risse. Oxford: Oxford University Press, 2018. P. 177–196.

21. *Handbook on multi-level governance* / Ed. by H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010.

22. Hooghe L. Subnational mobilization in the European Union // *West European Politics*. 1995. No. 3 (18). P. 175–198.

23. Hooghe L., Marks G. Multi-level governance and European integration. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

24. Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // *Handbook on multi-level governance* / Ed. by H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010. P. 17–31.

25. Jeffery C. Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference? // *Journal of Common Market Studies*. 2000. No. 1 (38). P. 1–23.

26. Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance... or government? // *Policy and Politics*. 2001. No. 2 (29). P. 193–208.

27. Le Gallic B., Mardle S., Metz S. Brexit and fisheries: A question of conflicting expectations // *EuroChoices*. 2018. No. 2 (17). P. 30–37.

28. Long R. The role of Regional Advisory Councils in the European Common Fisheries Policy: Legal constraints and future options // *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 2010. No. 3 (25). P. 289–346.

29. March J.G., Olsen J.P. The new institutionalism: Organizational factors in political life // *American Political Science Review*. 1983. No. 3 (78). P. 734–749.

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

31. Moravcsik A. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach // *Journal of Common Market Studies*. 1993. No. 4 (31). P. 473–524.

32. Mulazzani L., Curtin R., Andrés M., Malorgio G. Multilevel governance and management of shared stocks with integrated markets: The European anchovy case // *Marine Policy*. 2013. No. 38. P. 407–416.

33. Olsen J.P. The many faces of Europeanization // *Journal of Common Market Studies*. 2002. No. 5 (40). P. 921–952.

34. Panizzon M., Riemsdijk van M. Introduction to special issue: 'Migration governance in an era of large movements: A multi-level approach' // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2019. No. 8 (45). P. 1225–1241. DOI: 10.1080/1369183X.2018.1441600.

35. Rixen T. International taxation and multi-level governance // *Handbook on multi-level governance* / Ed. by H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010. P. 441–454.

36. 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. No. SEP (5). P. 1–10. DOI: 10.3389/fmars.2018.00300.

37. Walti S. Multi-level environmental governance // *Handbook on multi-level governance* / Ed. by H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010. P. 411–422.

38. Wanlin A. The EU's common fisheries policy: The case for reform, not abolition. London: Centre for European Reform, 2005.

REFERENCES

1. Babynina L.O. 2021. Soglasenie o trgovle i sotrudnichestve ES i Velikobritanii: mezhdru konditsional'nost'yu i suverenitetom [Trade and Cooperation Agreement between the EU and the UK: Conditionality versus sovereignty]. *Contemporary Europe*, no. 2 (102), pp. 5–16. DOI: 10.15211/soveurope220210516. (In Russ.)

2. Gromoglasova E.S. 2009. *Teoriya i praktika politicheskogo upravleniya v Evropeiskom soyuze* [Theory and practice of political governance in the European Union]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)

3. Entin L.M. (ed.). 2007. *Evropeiskoe pravo. Pravo Evropeiskogo soyuza i pravovoe obespechenie zashchity prav cheloveka: Uchebnik* [European law. The law of the EU and human rights: A handbook]. Moscow, Norma Publ. (In Russ.)

4. Moiseeva D.E. 2020. 'Repatriatsiya' rybolovnoi politiki: sluchai Velikobritanii ['Repatriation' of fisheries policy: The United Kingdom case]. *Contemporary Europe*, no. 4, pp. 112–122. DOI: 10.15211/soveurope42020112122. (In Russ.)
5. Potemkina O.Yu. 2020. Mnogourovnevoe upravlenie migratsiei v evropeiskom soyuze [Multilevel governance of the EU migration policy]. *Contemporary Europe*, no. 2, pp. 100–110. DOI: 10.15211/soveurope22020100110. (In Russ.)
6. Rudenkova D.E. 2015. 'Rybnye voyny' s uchastiem Evropeiskogo soyuza [The European Union 'fish wars']. *World Economy and International Relations*, no. 6, pp. 71–81. DOI: 10.20542/0131-2227-2015-6-71-81. (In Russ.)
7. Savorskaya E.V. 2018. *Politicheskie seti v protsessakh nadgosudarstvennogo regulirovaniya: evropeiskii i mirovoi opyt* [Political networks in supranational governance processes: European and international practices]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
8. Strezhneva M.V. 2011. Mnogourovnevoe finansovoe upravlenie na prostanstve Evropeiskogo soyuza [Multilevel financial governance in the EU]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 4, pp. 106–125. (In Russ.)
9. Strezhneva M.V. 2009. Teorii evropeiskoi integratsii [European integration theories]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 1, pp. 28–45. (In Russ.)
10. Strezhneva M.V. 2016. Teorii integratsii [Integration theories]. In Butorina O.V. (ed.). *Evropeiskaya integratsiya: Uchebnik* [European integration: A handbook]. Moscow, Aspekt Press Publ., pp. 30–39. (In Russ.)
11. Frumkin B.E. 2021. Obshchaya sel'skokhozyaistvennaya i rybolovnaya politika (iyun'–avgust 2021) [Common Agriculture and Fisheries Policy in June–August 2021]. *Evropeiskii soyuz: fakty i kommentarii*, no. 105, pp. 36–42. (In Russ.)
12. Frumkin B.E. 2016. Obshchaya sel'skokhozyaistvennaya politika [Common Agriculture Policy]. In Butorina O.V. (ed.). *Evropeiskaya integratsiya: Uchebnik* [European integration: A handbook]. Moscow, Aspekt Press Publ., pp. 258–275. (In Russ.)
13. Aranda M., Ulrich C., Le Gallic B. et al. 2019. *EU fisheries policy: Latest developments and future challenges*. Brussels, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.
14. Berg A. 1999. *Implementing and enforcing European Fisheries Law*. The Hague, Kluwer Law International.
15. Carpenter G., Kleinjans R., Villasante S., O'Leary B.C. 2016. Landing the blame: The influence of EU member states on quota setting. *Marine Policy*, no. 64, pp. 9–15. DOI: 10.1016/j.marpol.2015.11.001.
16. Craig P., De Burca G. 2011. *EU law: Text, cases, and materials*. 5th ed. Oxford, Oxford University Press.
17. Dahl R. 1957. The concept of power. *Behavioral Science*, no. 3 (2), pp. 201–215.

18. Graser A., Kuhnle S. 2010. Social policy and multi-level governance. In Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, pp. 399–410.
19. Hall P.A., Taylor R.C.R. 1996. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, no. 5 (44), pp. 936–957.
20. Haltern U. 2018. Integration through law. In Wiener A., Börzel T., Risse T. (eds.). *European integration theory*. Oxford, Oxford University Press, pp. 177–196.
21. Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.). 2010. *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing.
22. Hooghe L. 1995. Sub-national mobilization in the European Union. *West European Politics*, no. 3 (18), pp. 175–198.
23. Hooghe L., Marks G. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers.
24. Hooghe L., Marks G. 2010. Types of multi-level governance. In Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, pp. 17–31.
25. Jeffery C. 2000. Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference? *Journal of Common Market Studies*, no. 1 (38), pp. 1–23.
26. Jordan A. 2001. The European Union: An evolving system of multi-level governance... or government? *Policy and Politics*, no. 2 (29), pp. 193–208.
27. Le Gallic B., Mardle S., Metz S. 2018. Brexit and fisheries: A question of conflicting expectations. *EuroChoices*, no. 2 (17), pp. 30–37.
28. Long R. 2010. The role of Regional Advisory Councils in the European Common Fisheries Policy: Legal constraints and future options. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, no. 3 (25), pp. 289–346.
29. March J.G., Olsen J.P. 1983. The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, no. 3 (78), pp. 734–749.
30. Marks G., Hooghe L., Blank K. 1996. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, no. 3 (34), pp. 341–378.
31. Moravcsik A. 1993. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, no. 4 (31), pp. 473–524.
32. Mulazzani L., Curtin R., Andrés M., Malorgio G. 2013. Multi-level governance and management of shared stocks with integrated markets: The European anchovy case. *Marine Policy*, no. 38, pp. 407–416.
33. Olsen J.P. 2002. The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, no. 5 (40), pp. 921–952.
34. Panizzon M., van Riemsdijk M. 2019. Introduction to special issue: 'Migration governance in an era of large movements: A multi-level approach'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, no. 8 (45), pp. 1225–1241.

35. Rixen T. 2010. International taxation and multi-level governance. In Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, pp. 441–454.

36. Said A., Tzanopoulos J., MacMillan D. 2018. 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*, no. SEP (5), pp. 1–10.

37. Wälti S. 2010. Multi-level environmental governance. In Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, pp. 411–422.

38. Wanlin A. 2005. *The EU's common fisheries policy: The case for reform, not abolition*. London, Centre for European Reform.

Статья поступила в редакцию 14.12.2021;
одобрена после рецензирования 20.02.2022;
принята к публикации 03.03.2022

The article was submitted 14.12.2021;
approved after reviewing 20.02.2022;
accepted for publication 03.03.2022