

ЕКОНОМІКА ТА ФІНАНСИ

НАЦІОНАЛЬНІ ДОРАДЧІ ГРУПИ В ТОРГОВЕЛЬНИХ УГОДАХ ЄС: ЧИ Є РУХ ВПЕРЕД?

Дебора Мартенс,
Діана Потьомкіна,
Ян Орбі

Жовтень 2020 р.



Національні дорадчі групи (НДГ) були утворені і регулярно збираються на рівні ЄС та в більшості країн, котрі є торговельними партнерами ЄС.



Однак недостатній обмін інформацією та брак інтересу і взаємодії з боку урядів та Європейської Комісії стоять на заваді роботі НДГ.



Обмежена підзвітність урядів та Європейської Комісії також звужує потенційний вплив роботи НДГ.



Вплив НДГ на прийняття рішень залишається дуже низьким у зв'язку з браком інструментів забезпечення виконання цих рішень



GHENT
UNIVERSITY

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

ЗМІСТ

	ПЕРЕДМОВА	3
	РЕЗЮМЕ ПРОЄКТУ	4
1	ВСТУП	7
1.1	Методологічний підхід дослідження	7
1.2	Абетка НДГ	9
1.3	Аналітична структура: «підйом драбиною»?	11
2	ОЦІНКА НДГ	14
2.1	Чи можуть вони збиратися?	14
2.2	Чи можуть вони говорити?	20
2.3	Чи можуть вони здійснювати нагляд?	27
2.4	Чи можуть вони впливати?	32
3	ВИСНОВОК	39
4	РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ РОЗРОБКИ ПОЛІТИК	40
4.1	Інструментальна ціль: як підвищити результативність зустрічей?	40
4.2	Інформаційна ціль: як можна покращити діалог?	42
4.3	Моніторинг як ціль: як покращити цей аспект роботи НДГ?	44
4.4	Ціль із забезпечення впливу на політику: як підвищити вплив?	45
5	ДОДАТОК А	47
	Кейс про роботу національних дорадчих груп, створених в рамках поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі між ЄС та Грузією	
5.1	Вступ	47
5.2	Особливості: механізми забезпечення впливу громадянського суспільства, що перетинаються	48
5.3	«Драбина включення» НДГ ЄС та Грузії	49
5.4	Висновок	51

6	ДОДАТОК Б	52
	Кейс про роботу національних дорадчих груп, створених в рамках угоди про вільну торгівлю між ЄС та Південною Кореєю	
6.1	Вступ.....	52
6.2	Особливості: застосування механізму вирішення спорів.....	52
6.3.	«Драбина включення» НДГ ЄС та Кореї.....	53
6.4	Висновки.....	57
7	ДОДАТОК В	58
	Кейс про роботу національних консультивних груп, створених у рамках угод про вільну торгівлю між ЄС та Колумбією, Перу та Еквадором (основна увага присвячена співпраці ЄС та Перу)	
7.1	Вступ.....	58
7.2	Особливість: тіньова НДГ Перу	59
7.3	«Драбина включення» НДГ ЄС та Перу	59
8	ДОДАТОК Г	64
	Анкета опитування	
	Таблиці.....	71
	Рисунки.....	71
	Врізки.....	72
	Скорочення	72

ПЕРЕДМОВА

Фонд Фрідріха Еберта (ФФЕ) рішуче підтримує на глобальному рівні засновані на правилах торгової політики, котрі безпосередньо впливають на глобалізацію, враховують потребу у сталому розвитку та уможливають справедливий розвиток. Відділ співробітництва і міжнародного розвитку Фонду працював над питанням того, як аспекти сталого розвитку можуть бути ефективно вбудовані до фундаменту торгової політики ЄС.

Розділи про сталий розвиток у торгових договорах ЄС останнього часу було проаналізовано і переглянуто у розрізі доцільності. Вони містять положення про аспекти соціального та екологічного сталого розвитку і стосуються дотримання міжнародних екологічних стандартів, таких як Паризька угода, або гарантій захисту трудових прав через посилання на чинні конвенції Міжнародної Організації Праці. Розділи про сталий розвиток у всіх договорах, підписаних з 2011 року, вимагають від торгових партнерів формувати консультативні органи громадянського суспільства, так звані Національні дорадчі групи (НДГ), щоб нагляд за дотриманням цих стандартів не залежав виключно від міжурядових консультацій. За задумом НДГ мають нагадувати про аспекти сталого розвитку і відслідковувати впровадження погоджених стандартів.

Підхід Торгового Директорату Європейської Комісії щодо залучення гравців із громадянського суспільства на інституційному рівні є важливим кроком у позитивному напрямку. Він враховує політичний плюралізм і закликає до постійного спілкування тих, хто приймає рішення, та гравців громадянського суспільства для моніторингу ефективності політичних заходів. Це може бути своєрідною моделлю для подолання дефіциту демократії у процесах прийняття рішень на рівні ЄС, котру часто критикують. З іншого боку, існує ризик збільшення недовіри, якщо це виявиться просто інструментом для імітації участі.

Існує дев'ять угод ЄС, що включають розділи про сталий розвиток (остання, недавня, угода з В'єтнамом – десята), і по всьому світу існує більше 20 НДГ. ФФЕ є членом ЄС-НДГ, що пов'язана з країнами регіону Анд (Колумбія, Перу, Еквадор), Південної Кореї та України. Через нашу міжнародну мережу представництв ми

також тримаємо тісний зв'язок із НДГ країн-партнерок. Таким чином ми зібрали багато аналітичних спостережень та накопили чималий досвід щодо механізму роботи та ефективності НДГ як в межах ЄС, так і за ними.

Це дослідження являє собою всебічну оцінку роботи НДГ по всьому світу. Ми надзвичайно задоволені тим, що змогли залучити команду дослідників з Гентського Університету – доктор Дебора Мартенс та Діана Потьомкіна, під керівництвом професора доктора Яна Орбі, для співпраці у проведенні цієї оцінки.

Нижче ви знайдете незалежний аналіз цих питань від дослідників імені Фонду Фрідріха Еберта.

Ми щиро дякуємо команді з Гентського Університету за це ґрунтовне й цінне дослідження. Воно стане важливим внеском до дебатів про життєздатність торговельних політик Європи та їх сумісність зі сталим розвитком, а також ролі НДГ як дорадчих органів громадянського суспільства.

Листопад 2020 р.

Александр Гайгер,
Фонд Фрідріха Еберта, Берлін,
Департамент глобальної політики та розвитку

Даніела Іллер,
представництво Фонд Фрідріха Еберта у
Європейському Союзі,
Брюссель

Сюзанна Штоллайтер,
Фонд Фрідріха Еберта,
Берлін,
Департамент Латинської Америки та Карибського
регіону

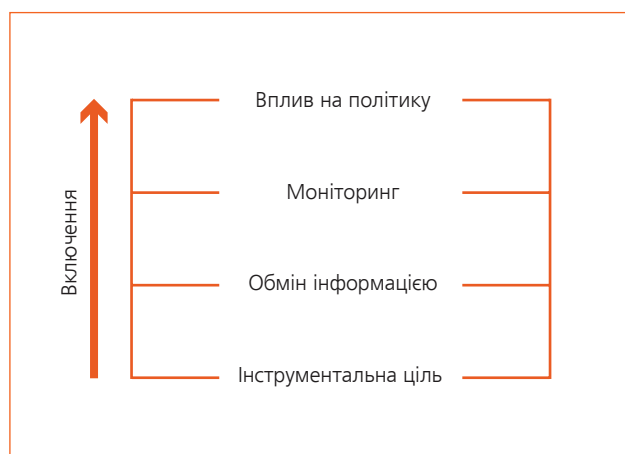
РЕЗЮМЕ ПРОЄКТУ

З часів торгової угоди між ЄС та Кореєю 2011 року всі розділи про торгівлю та сталий розвиток (ТСР) встановлюють механізми громадянського суспільства для моніторингу за зобов'язаннями, взятими в цьому розділі: національна дорадча група (НДГ) для кожної сторони та щорічні транснаціональні збори громадянського суспільства. Перша є закритим механізмом на основі членства, другі не базуються на членстві, а тому відкритіші і менш структуровані, ніж НДГ.

У цьому звіті ми зосередимо увагу на НДГ, найбільш інституціалізованих і постійних органах громадянського суспільства за розділами ТСР. Завданням цього дослідження є всебічна оцінка НДГ, визначення основних викликів для них, відокремлення проблем початкового періоду від структурних проблем та окреслення рішень, які могли б з ними впоратись. Збір початкових даних було проведено шляхом опитування, в якому взяли участь 50 членів НДГ з ЄС та 74 з поза меж ЄС, а також залучено 18 інтерв'ю з членами НДГ ЄС та НДГ країн, що не є країнами ЄС.

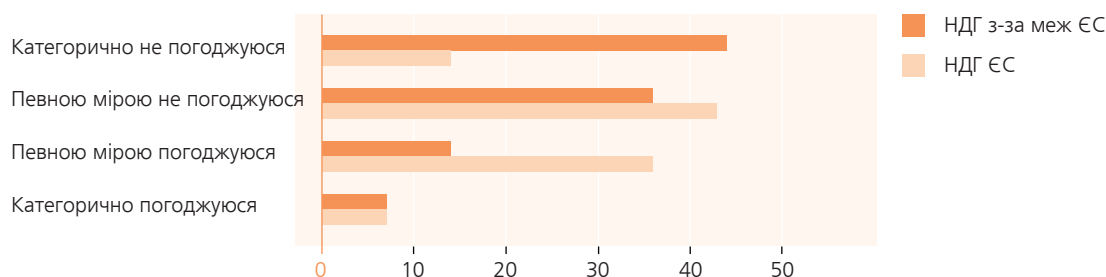
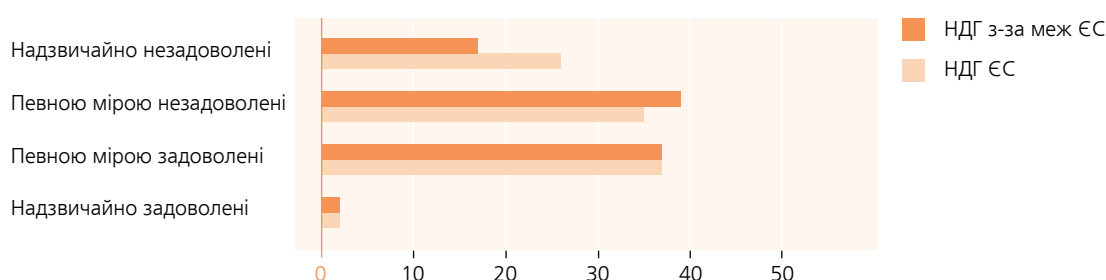
АНАЛІТИЧНА СТРУКТУРА

Оцінювання НДГ не настільки просте, як може здатися на перший погляд. Ключовою проблемою є те, що нам не вистачає чітких критеріїв. Відповідно, ми



розробили аналітичну основу, яку можна використовувати на прагматичному рівні для проведення оцінки НДГ. Ці «сходи вклучення» поєднують у собі два виміри. Перше – вони відображають вклучення як розділене на певні градації. Друге – вони відображають декілька типів участі. Залежно від того, що вважати основною метою зборів громадянського суспільства, можна обирати різні типи вклучення. Результати – в чотирьох сходах, чи поперечинах драбини: інструментальна ціль, обмін інформацією, моніторинг та вплив на політику.

Рівень	Ціль	Роль	Питання	Критерії
Найнижчий	Інструментальна ціль	«Фіговий листок»	Чи можуть вони збиратися?	– Логістика – Легітимізація
Низький	Обмін інформацією	Форум	Чи можуть вони говорити?	– Горизонтальний та вертикальний обмін – Незалежний, представницький та збалансований – Справжній діалог
Середній	Моніторинг	Служба нагляду	Чи можуть вони наглядати?	– Спроможність робити оцінку – Підзвітність сторін контракту
Високий	Вплив на політику	Розробник політики	Чи можуть вони впливати?	– Залученість до прийняття рішень – Можливість запускати механізм розгляду спірних питань

Відбувається достатня взаємодія між Європейською Комісією / власним урядом та НДГ**Задоволеність впливом****ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ЗБИРАТИСЯ?**

- Так, загалом більшість НДГ можуть проводити зустрічі.
- Тим не менше, є куди рости, особливо для НДГ з-поза меж ЄС. Серед основних організаційних питань – наскільки вчасно та часто приходять повідомлення про збори, підтримка секретаріату та фінансування.
- Більше того, обговорення логістичних проблем займає велику частину часу на самих зборах – за рахунок обговорень по суті.
- НДГ не вважається лише інструментом для легітимізації торговельних угод. Однак враховуючи їхні численні слабкі місця, залишається ризик, що вони можуть відкотитися до ролі механізмів, які слугують легітимізації вільної торгівлі.

ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ГОВОРИТИ?

- Загалом, базові компоненти для ведення діалогу присутні.
- Було встановлено горизонтальний обмін інформацією між представниками громадянського суспільства. Тим не менше, існує потреба у відвертішому діалозі та у краще визначеній програмі роботи. В основному це стосується НДГ з-поза меж ЄС – відчувається значне напруження між представниками кіл бізнесу та некомерційних кіл.
- Вертикальний обмін інформацією між громадянським суспільством та урядами оцінюється як менш

позитивний. Останні не надають необхідної інформації про впровадження торгових угод, також немає достатньої взаємодії між урядами та НДГ. Респонденти з НДГ з-поза меж ЄС висловлюються про це більш активно, ніж їхні колеги з НДГ в ЄС.

- Вплив цієї торгової угоди на сталий розвиток обговорюється під час зборів НДГ. Питання праці загалом мають високий пріоритет у порядку денному. Особливо часто підіймають питання дотримання трудових прав у країнах-партнерах НДГ з ЄС.

ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ НАГЛЯДАТИ?

- Моніторинг – мета, до якої респонденти найбільше прагнуть, що відбиває дискурс Європейської Комісії. Однак вона ще не повністю втілена в життя.
- Така невідповідність існує, перш за все, через недостатність ресурсів у розпорядженні членів НДГ для проведення дослідження.
- Друге, недосконале підзвітність урядів обмежує НДГ у виконанні їх ролі з проведення моніторингу. Не існує циклу зворотного зв'язку між НДГ та їх урядами, і уряди не вживають усіх необхідних заходів у відповідь на дані та пропозиції, що їх надають НДГ.
- Цей дефіцит підзвітності також трапляється і на міжнародному рівні. Тим не менше, НДГ з-поза меж ЄС цінують потенційний вплив, що його дає їм Європейська Комісія та НДГ з ЄС.

ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ВПЛИВАТИ?

- Вплив НДГ дуже обмежений. Це – основне джерело незадоволення для їхніх членів.
- Вплив НДГ ми оцінюємо як невеликий, тому що вони не залучені активно до процесу прийняття рішень, і уряди не діють на основі рекомендацій НДГ.
- Також вплив обмежений через те, що розділи ТСР не можуть бути виконані у примусовому порядку, і НДГ не мають можливості безпосередньо ініціювати процедуру врегулювання суперечок.
- Погляди на примусовий порядок виконання зобов'язань зі сталого розвитку зазвичай поляризовані.

ВИСНОВКИ

Хоча деякі НДГ все ще мають певні організаційні проблеми, основні виклики починаються під час другого кроку – через нестачу справжнього діалогу між членами НДГ та між НДГ і урядами. Це перетікає у недостатню підзвітність, котра підриває намагання громадянського суспільства провадити моніторинг

належним чином – що, у свою чергу, веде до дуже обмеженого впливу на формування політики.

У результаті цієї динаміки НДГ на сьогодні не мають великої політичної ваги, що є джерелом фрустрації для їх учасників. Отже, усім залученим дійовим особам необхідно вжити заходів для подолання цих вузьких місць. У той час як практичні або організаційні корективи необхідні – самих по собі їх недостатньо. Особливо важливою є зміна способу мислення з боку вищого керівництва, яке мусить серйозніше ставитися до НДГ та їх роботи, а також збільшення політичної ваги НДГ. Інакше існує ризик, що НДГ «застрягнуть» (якщо цього вже не сталося) у циклі негативного зворотного зв'язку, і таким чином просування вперед не відбудеться, а інтерес та серйозність намірів громадянського суспільства можуть бути підважені. Іншими словами, багато зусиль робиться для просування сходінками вгору, але якщо учасники відчують, що далі рухатися неможливо, НДГ ризикують втратити значення – і драбина зі сходінками може впасти. А це, у свою чергу, додасть сили і так уже виразній критиці торговельної політики ЄС.

1

ВСТУП

Торговельні угоди ЄС нового покоління, починаючи з угоди між ЄС та Кореєю у 2011 році, містять розділ про торгівлю та сталий розвиток (ТСР), котрий містить посилання на трудові та екологічні стандарти, що їх мають дотримуватися сторони. Так, розділи ТСР виконують декілька функцій: вони демонструють, що ЄС бере на себе зобов'язання зі сталого розвитку, слугують відповіддю на критику суспільства, що торговельна політика проводиться недемократичними методами та без врахування сталого розвитку, і мають запобігати «гонитві до дна» в аспекті трудових та екологічних стандартів, що ведуть до несправедливої конкуренції з виробниками, які працюють в ЄС. Розділ ТСР встановлює механізми громадянського суспільства, які контролюють дотримання, дають поради та відслідковують виконання зобов'язань, встановлених у цьому розділі: національні дорадчі групи (НДГ) для кожної сторони угоди та щорічні транснаціональні збори громадянського суспільства. Перші є закритим механізмом на основі членства, в той час як другі не базуються на членстві і є, таким чином, відкритішими та менш структурованими, ніж НДГ.

У цьому звіті ми зосереджуємо основну увагу на НДГ, найбільш інституціалізованих та постійних органах громадянського суспільства, встановлених у відповідності до розділів ТСР. З часу перших зборів НДГ у 2012 році відбувалося й чимало інших у контексті зростаючої кількості торгових угод. Уряди і організації громадянського суспільства, що брали в них участь, отримали практичний досвід, одночасно надаючи цьому нововведенню форму. НДГ критикували за неефективність, на що часто можна було чути контраргумент «ще зарано говорити про це».

Тепер, коли НДГ вже проіснували більше восьми років, час критично розглянути, як вони розвинулися в ЄС та за його межами, і чого вони досягнули, відділити проблеми початкового періоду від структурних проблем. Таким чином, завдання цього дослідження, – провести ретельну оцінку НДГ, визначити основні виклики та надати пропозиції, які могли б допомогти вирішити ці виклики. З цією метою було зібрано оригінальні дані шляхом опитування, в якому взяли участь 50 членів НДГ з ЄС та 74 – з-поза меж ЄС, і 18 інтерв'ю з членами НДГ як з ЄС, так і з-поза меж ЄС.

Нижче ми детальніше розповімо про підхід до дослідження та представимо НДГ й аналітичну схему. Наступний розділ містить основну частину цього дослідження, а саме, оцінку НДГ у відповідності до аналітичної схеми, «сходинок включення». На основі цієї всебічної оцінки формуються висновки та рекомендації з подальшої політики. У додатках представлений докладніший аналіз окремих випадків, а також подано анкету, за якою велося опитування.

1.1 МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДОСЛІДЖЕННЯ

Цей звіт в основному покладається на нові дані, зібрані для дослідження на основі змішаної методології, яка включає комбінування опитувань та вивчення окремих випадків. Опитування, вислане всім нинішнім членам як з ЄС, так і з-поза його меж, дало змогу провести широку оцінку НДГ безпосередніми учасниками цих організацій. Крім того, було досліджено три окремих випадки, щоб отримати глибше розуміння НДГ. Кожен базовий принцип методології дослідження детальніше описаний нижче.

Опитування зроблене на основі попередніх опитувань, проведених авторами серед членів НДГ ЄС у 2016 та 2018 роках. Анкета першого опитування була доопрацьована у співробітництві з Фондом Фрідріха Еберта, і нова версія містить питання про функціонування, зміст, моніторинг, сприйняття мети та вплив НДГ (див. Додаток, де анкета наведена повністю). Хоча питання фактично ідентичні, окремі анкети для опитування було надіслано до НДГ з ЄС та з-поза меж ЄС, щоб формулювання питань було простим і щоб спростити проведення аналізу. Опитування було анонімним, особисті дані або інша інформація, за якою можна було б визначити особу респондента, не збиралися.

До участі в обох опитуваннях запросили всіх членів НДГ ЄС та НДГ з-поза меж ЄС. До аналізу результатів ми також включили опитування, заповнені лише частково, оскільки вони містили цінні дані. Опитування було проведене у червні та липні 2020 року.

Таблиця 1

Респонденти НДГ з ЄС з розбивкою за групами та торговими угодами

	Бізнес-асоціації	Профспілки	НУО (з питань екології, розвитку, і т.д.)	Інші	Всього на НДГ
Андська Спільнота (крім Болівії)	1	2	3		6
Канада	3	3	4		10
Центральна Америка	1	5	3		9
Грузія	1	1	1	1	4
Японія	2	3	1		6
Молдова		2			2
Південна Корея	3	4	2	1	10
Україна		1	1		2
Невідомо	1				1
Всього на групу (%)	12 (24%)	21 (42%)	15 (30%)	2 (4%)	50 (100%)

Для НДГ з ЄС – це включало НДГ за торговими угодами ЄС з Канадою, Центральною Америкою, Колумбією/Перу/Еквадором, Грузією, Японією, Молдовою, Південною Кореєю та Україною. Загалом було вислано 94 особистих запрошення, 43 опитування були повністю заповнені, сім – заповнені частково, таким чином загальна кількість результатів дорівнювала 50, а відсоток респондентів, що відповіли на опитування – 53 відсотки. У таблиці 1 подано детальніші дані про респондентів з НДГ ЄС. Були члени НДГ, що входять в більше ніж одну національну консультативну групу ЄС. У цьому випадку респондентам було запропоновано обрати одну торгову угоду і відповісти на опитування відносно роботи цієї обраної ними НДГ.

Для НДГ з-поза меж ЄС аналіз включає НДГ Канади (НДГ з питань захисту навколишнього середовища та праці), Колумбії, Коста-Ріки, Ель-Сальвадору, Еквадору, Грузії, Гватемали, Молдови, Нікарагуа, Панами, Перу (офіційна та тіньова НДГ), Південної Кореї та України.¹ Для деяких НДГ з-поза меж ЄС (варто відзначити офіційні НДГ Перу, Гондураса та Нікарагуа) інформації про членство НДГ та контактні дані учасників груп було дуже мало, або не було взагалі, що відбилося на відгуках, отриманих з цих країн. Загалом було вислано 190 особистих запрошень. Близько 63 опитувань були заповнені повністю, 11 – частково, що в результаті дало 74 відповіді. Отримані відгуки склали 39 відсотків від числа запрошень. Таблиця 2 дає детальніший звіт про респондентів з НДГ з-поза меж ЄС.

Аналізуючи ці дані, ми не робили розрізнення між угодами, оскільки кількість відповідей на кожну угоду занадто маленька, щоб використовувати такі дані для узагальнень або порівнянь. Але ми порівнювали різні зацікавлені групи, особливо виділяючи респондентів, що представляють бізнес, та таких, що до бізнесу не відносяться (профспілки та НУО, за винятком категорій «інші» та «урядові»). Тим не менше, до цих порівнянь треба ставитись з обережністю, оскільки кількість спостережень для респондентів з бізнесу невелика. Для всіх відсотків, згаданих у звіті, ми включаємо відсоток в абсолютних цифрах, щоб все залишалось повністю прозорим. Незаповнені відповіді чи відповіді «я не знаю» не враховувалися в аналізі.

Вивчення трьох окремих випадків – це торговельні угоди ЄС з Грузією, Перу та Південною Кореєю. Вони відрізняються за роками існування, географією та економічною важливістю торгової угоди, а також за рівнем залучення громадянського суспільства до положень торгової угоди. Для аналізу вивчення кожного окремого випадку було проведено віртуальні інтерв'ю із членами з ЄС та з-поза меж ЄС. В усіх випадках інтерв'ю проводилися з представником кожної групи в кожній НДГ. Якщо це було неможливо здійснити, зв'язувалися з іншими членами НДГ. Загалом у червні та липні 2020 року було проведено 18 інтерв'ю, шість на кожну торгову угоду ЄС. Щоб зберегти анонімність респондентів, їхній список не надається. Вони вказані як респонденти з ЄС або не з ЄС, і пронумеровані у хронологічному порядку (наприклад, EU1 (ЄС1) та NEU1 (НЕС1)). Ці інтерв'ю доповнювалися попередніми польовими дослідженнями та наявною літературою.

¹ На час проведення опитування НДГ Японії була все ще на етапі формування.

Таблиця 2

Респонденти НДГ з-поза меж ЄС за групами та країнами

	Бізнес асоціації	Профспілки	НУО	Уряд	Інші	Всього на країну
Канада	1	2	3		2	8
Колумбія	1	3	2			6
Коста-Ріка	2	1	3		1	7
Еквадор		4	3		1	8
Ель-Сальвадор	1		1			2
Грузія	1	2	6			9
Гватемала		2	2		1	5
Гондурас			1	1		2
Південна Корея	1	1	2		4	8
Молдова	1	3	3			7
Нікарагуа						/
Панама						/
Перу офіційний		1				1
Перу – альтернативний		2	5		1	8
Україна	1		1		1	3
Всього на групу (%)	9 (12%)	21 (28%)	32 (43%)	1 (1%)	11 (15%)	74 (100%)

1.2 АБЕТКА НДГ

Національні дорадчі групи були впроваджені договорами Європейського Союзу про вільну торгівлю «нового покоління», починаючи з договору між ЄС та Кореєю, що умовно вступив в силу у 2011 році. Поки що НДГ були започатковані за договорами з Андським Співтовариством (Колумбія, Еквадор, Перу), Канадою, Центральною Америкою (Коста-Ріка, Ель-Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Нікарагуа, Панама), Грузією, Японією, Кореєю, Молдовою та Україною.

НДГ – це механізми громадянського суспільства, мета яких полягає в моніторингу впровадження розділів про торгівлю та сталий розвиток. Розділи ТСП були створені як частина «порядку денного на основі цінностей» Європейської Комісії² у відповідь на ширші суспільні дебати, як у ЄС, так і за його межами, про негативні наслідки вільної торгівлі. На відміну від інших частин договорів, вони покладаються на діалог між громадянськими суспільствами та урядами про механізм непримусового розв'язання спорів, який не передбачає санкцій. Ціль розділів ТСП – захистити трудові права та екологічні норми, пом'якшуючи побоювання про

«гонитву до самого дна» – в якій сторони можуть спробувати знизити захист сталого розвитку, щоб збільшити до максимуму свою конкурентоспроможність – а також підтвердити взяті на себе ЄС зобов'язання дотримання цінностей та сталого розвитку.

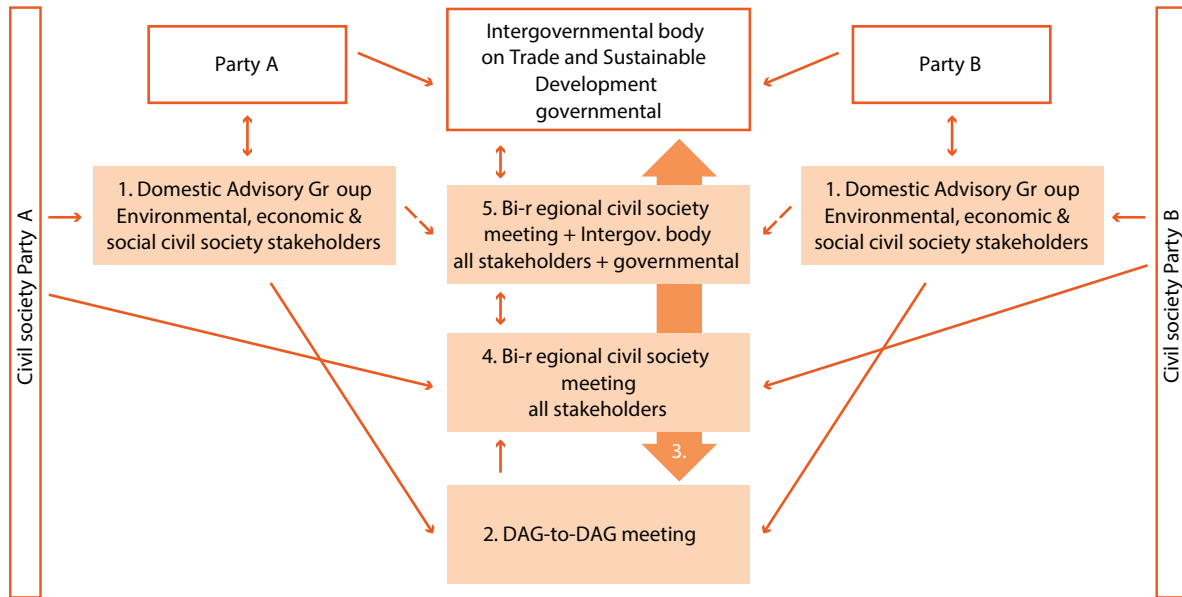
Разом із НДГ на основі членства, розділи ТСП також передбачають щорічні збори міжнародних форумів громадянського суспільства, що переважно більш відкриті і включають як НДГ, так і інших представників громадянського суспільства. Тим не менше, НДГ залишаються найбільш постійними та інституціалізованими органами за розділами ТСП. Тоді як спільні зустрічі між НДГ сторін (тобто зустрічі НДГ з НДГ іншої країни) не передбачені у договорах (крім випадку Кореї), вони стали постійною практикою і зазвичай проводяться один раз на рік, перед відкритою транснаціональною зустріччю (див Рисунок 1. Інституційна організація розділів ТСП).

Членство в НДГ планувалося як збалансоване між незалежними та репрезентативними бізнес-асоціаціями, профспілками та (екологічними)³ неурядовими

² Сервіси Комісії. 2017. «Неофіційний документ про сервіси Комісії: розділи про Торгівлю та Сталий Розвиток (ТСП) в Угодах про Вільну Торговлю (УВТ) ЄС». URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf.

³ Усі УВТ ЄС, крім торгової угоди ЄС з Україною, прямо посилаються на екологічні організації – зацікавлені сторони. Тим не менше, на практиці ця група включає НУО, котрі працюють з іншими темами, наприклад, правами людини або розвитком (див.нижче).

Рисунок 1

Інституційна організація розділів ТСП⁴

Source: Orbie, J., et al. (2016). Civil Society Meetings in European Union trade agreements: Features, purposes, and evaluation. The Hague, Centre for the Law of EU External Relations.

організаціями (НУО), що відбиває три основи сталого розвитку – соціальну, економічну та екологічну⁵ – а також відображає відбиває структуру Європейського Соціально-Економічного Комітету (ЄСЕК). На практиці деякі НДГ (або еквівалентні національні органи) також включали фахівців з прав людини та представників інших організацій, академічних кіл і навіть урядових представників. Три члени кожної НДГ ЄС, по одному на представлену країну, делегуються ЄСЕК, а решта – набираються Європейською Комісією. У країнах-партнерах процедури можуть дуже відрізнятися. Результати роботи НДГ можуть включати листи, експертні висновки, звіти, дослідження та інші документи. На практиці найпомітніші результати роботи – це спільні декларації, підписані за результатом зустрічей між НДГ різних країн, які доводяться до відома міжурядової комісії та публікуються на вебсайті ЄСЕК (що слугує секретаріатом для НДГ ЄС).

У той час як усі розділи ТСП донині готувалися за одним зразком, конкретні положення, за якими створюються НДГ, відрізняються.⁶ Наприклад, хоча у більшості договорів оговорюється незалежність членів

НДГ, такої умови немає в Угоді про Вільну Торговлю (УВТ) Перу-Колумбія-Еквадор. На додаток, ця УВТ та подібна угода з Центральною Америкою також передбачають, що існуючі національні механізми країни можуть використовуватися в якості НДГ. Деякі з договорів передбачають участь НДГ у транснаціональних зборах громадянського суспільства, але інші дають менше конкретики. Також існують розбіжності у положеннях про взаємодію між НДГ та сторонами (всіма сторонами або стороною тієї ж держави), а також про міжнародні механізми або збори сторін. У деяких випадках організаціям громадянського суспільства прямо дозволено подавати свої судження або рекомендації урядам, а договір між ЄС та Канадою навіть дає припис обом сторонам відповідати одна одній. І наостанок: у питаннях врегулювання суперечок, існують різні постанови щодо того, чи дозволено НДГ активно надавати рекомендації, чи для цього група має отримати відповідний запит, а також чи буде вона проінформована про результати, чи навіть, можливо, проводитиме моніторинг впровадження звіту від групи експертів. У випадку Кореї сторони можуть давати запит на консультації на основі комунікацій з НДГ. Загалом на практиці це приводить до великого спектру варіацій між договорами та різними рівнями залучення громадянського суспільства.

Діяльність НДГ різниться залежно від відповідного договору. З боку ЄС середня частота зборів коливається від нуля до чотирьох зустрічей на рік (див. Таблицю 3). Інформація про НДГ ЄС централізована у ЄСЕК. Аналогічної інформації про збори НДГ за межами ЄС у відкритому доступі нема.

⁴ Orbie, J., et al. (2016). Civil Society Meetings in European Union trade agreements: Features, purposes, and evaluation. The Hague, Centre for the Law of EU External Relations.

⁵ Purvis, Ben, Yong Mao, and Darren Robinson. 2019. 'Three Pillars of Sustainability: In Search of Conceptual Origins.' *Sustainability Science* 14 (3): 681–95. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>.

⁶ Martens, Deborah, Lore Van Den Putte, Myriam Oehri, and Jan Orbie. 2018. 'Mapping Variation of Civil Society Involvement in EU Trade Agreements: A CSI Index.' *European Foreign Affairs Review* 23 (1): 41–62.

Таблиця 3

Кількість зборів НДГ з боку ЄС (не включаючи збори між НДГ партнерів)⁷

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	(січ-вер) 2020	Всього	Середн./ рік
Канада							2	3	1	6	2.00
Центральна Америка			2	4	3	4	3	3	1	20	2.86
Колумбія-Перу-Еквадор				2	2	3	3	2	1	13	2.17
Грузія					2		1	1	1	5	1.00
Корея	2	3	2	2	3	3	2	2	1	20	2.22
Молдова				1	1	1	1	1		5	0.83
Україна					1	1	3	2	1	8	1.60

Таблиця 4

Коротке пояснення «сходинок включення»

Рівень	Ціль	Роль	Питання	Критерії
Найнижчий	Інструментальна ціль	«Фіговий листок»	Чи можуть вони збиратися?	– Логістика – Легітимізація
Низький	Обмін інформацією	Форум	Чи можуть вони говорити?	– Горизонтальний та вертикальний обмін – Незалежний, представницький та збалансований – Справжній діалог
Середній	Моніторинг	Служба нагляду	Чи можуть вони наглядати?	– Спроможність робити оцінку – Підзвітність сторін контракту
Високий	Вплив на політику	Розробник політики	Чи можуть вони впливати?	– Залученість до прийняття рішень – Можливість запуску механізму розгляду спірних питань

В останні роки активізувалися дебати про реформування розділів ТСП та НДГ зокрема. У 2017 та 2018 роках служби Комісії опублікували два робочих документи про розділи ТСП. ЄСЕК, Європейський Парламент, громадянське суспільство, академічні кола, а також деякі країни ЄС внесли свої доповнення та пропозиції до цих дебатів. У той час як робочий документ 2018 року містить список із 15 дій, які мають зміцнити постанови ТСП – включаючи розширення прав НДГ на здійснення моніторингу на всю Угоду про Вільну Торгівлю,⁸ – можливі також інші реформи, оскільки дебати ще тривають.

1.3 АНАЛІТИЧНА СТРУКТУРА: «ПІДІОМ ДРАБИНОЮ»?

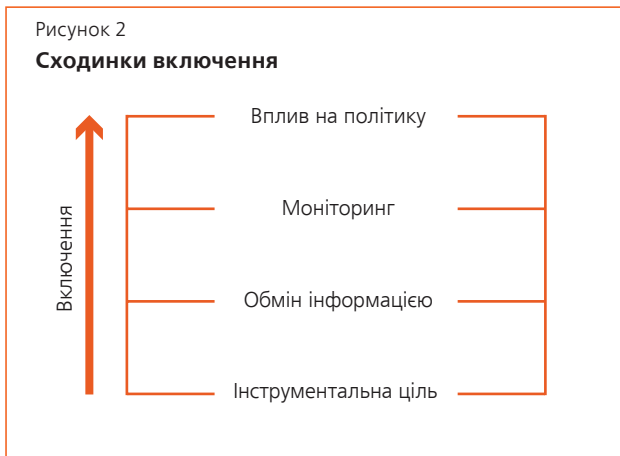
Оцінка НДГ не настільки просте завдання, як може здатися на перший погляд. Ключова проблема для будь-якої оцінки зборів громадянського суспільства – те, що нам бракує чітких критеріїв. Багато незрозумілого щодо (не)актуальності НДГ у європейській торговельній політиці стосується питання недостатньо чітких орієнтирів вимірювання успіху.

З цієї причини ми розробили аналітичну структуру, що може прагматично використовуватися для оцінки НДГ. Ці «сходинок включення» поєднують два виміри. Перше, вони вказують на те, що включення – це питання ступеню. Загалом усі залучені сторони погоджуються, що включення – не щось, що або існує, або ні, і є різні ступні включення. Друге, вони відбивають існування кількох типів участі. Залежно від того, що вважається основною ціллю зборів громадянського суспільства, за мету можуть ставитися різні типи включення.

⁷ Основне джерело: Портал Членів ЄСЕК, URL: <https://memportal.eesc.europa.eu/Meeting/CommitteeAgenda>; другорядне джерело: пошук документів ЄСЕК, URL: <https://dmsearch.eesc.europa.eu/search/public>

⁸ Сервіси Комісії. 2018. «Неофіційний документ про сервіси Комісії. Зворотний зв'язок та шлях до покращення впровадження та примусового виконання розділів про торгівлю та сталий розвиток в угодах про вільну торгівлю ЄС.» URL: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf.

Це відображується у вигляді чотирьох сходинок драбини, коротке пояснення щодо яких буде подане нижче.



1 ІНСТРУМЕНТАЛЬНА ЦІЛЬ: ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ЗБИРАТИСЯ?

Перше, інструментальна ціль означає, що НДГ організована, оскільки це є вимогою торгової угоди, а конкретніше – зобов'язаннями з розділу ТСР. Основне зобов'язання представників урядових структур – логістичне, а саме, забезпечення організації зборів. Це може включати постановку організаційних завдань секретаріату іншого органу, який гарантує запрошення учасників та надання приміщення для зборів.

На цьому рівні включення – це формальність. Збори навряд чи матимуть значущі результати. Натомість вони можуть слугувати просто для легітимізації угоди про вільну торгівлю. Тому ціль тут досить цинічна: діалоги з громадянським суспільством включаються до торгових договорів, щоб створити престиж та забезпечити ратифікацію. Приймаючи запрошення, члени громадянського суспільства ризикують, що їх схилять на бік уряду, і, таким чином, позбавлять можливості бути критичними – так звана «пастка участі».

Логістичний рівень необхідний. Тимне менше, він не завжди є самоочевидним і таким, що не потребує пояснень, особливо коли йдеться про країни за межами ЄС. Більше того, коли зустрічі відбуваються, вони можуть взаємодію призвести до глибшої взаємодії, яка початково не планувалася сторонами контракту. Таким чином, цей рівень може дати дороговкази для наступних сходинок драбини.

2 ОБМІН ІНФОРМАЦІЄЮ: ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ГОВОРИТИ?

Друга сходинка, сходинка обміну інформацією, включає більше обговорень по суті про впровадження Угоди про Вільну Торговлю та впливу на сталий

розвиток. Учасники обмінюються знаннями та навичками, розширюють свої мережі. Обмін інформацією може бути «горизонтальним», між членами громадянського суспільства в національній консультативній групі, або ж «вертикальним», між членами НДГ та їх відповідними урядами (Європейською Комісією та урядом країни-партнера). Обмін інформацією може також розповсюджуватися на інші НДГ й інші групи громадянського суспільства (горизонтально) та на міжурядовий комітет, який займається торгівлею та сталим розвитком, (вертикально).

Базові вимоги – це щоб члени громадянського суспільства були незалежними від уряду, представляли свою групу зацікавлених осіб (наприклад, трудові організації, бізнес та екологію), і були представлені у НДГ збалансованим чином. Коли ці умови виконані, обмін інформацією може перетворитися на реальний діалог і, таким чином, дати краще розуміння різних позицій стосовно торгівлі та сталого розвитку. Такий «розгляд питання» навіть здатен уможливити досягнення консенсусу та, з часом, розширити можливості для тих членів, які в іншому випадку були б маргіналізовані.

Хоч більший акцент зроблено на наявність обговорень по суті, ніж на можливі результати, належний обмін інформацією необхідний для того, щоб мати змогу грати роль служби нагляду.

3 МОНІТОРИНГ: ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ НАГЛЯДАТИ?

Третя сходинка, моніторинг – означає, що громадянське суспільство має змогу здійснювати нагляд за виміром торгівлі, що стосується сталого розвитку. Знання та професійна компетенція – ключові ресурси для того, щоб дати громадянському суспільству змогу стати незалежним наглядовим органом, який надає детальні висновки та критично оцінює рішення, що стосуються політики. На відміну від попередньої цілі, моніторинг потребує наявності конкретного результату, а саме оцінки політики. Результати можуть надаватися вищому керівництву, відповідальному за політику (вертикально), або розповсюджуватися (горизонтально) через традиційні засоби масової інформації, соціальні мережі для охоплення усіх членів групи.

Підзвітність сторін контракту – ключова на цьому етапі. У той час як сторони не обов'язково повинні підтримувати внесок з боку НДГ, вони мають сприяти рекомендації груп серйозно, вивчаючи надану інформацію та формулюючи зауваження. Вони також можуть активно контактувати з НДГ з метою отримання порад/рекомендацій щодо питань торгівлі та сталого розвитку. В ідеалі мають існувати чіткі процедури щодо подібних взаємодій між громадянським суспільством та сторонами.

Європейська Комісія часто виділяє моніторинг як основне завдання для НДГ. Хоча оцінки НДГ мають

консультативний характер і не обов'язкові до виконання, вони можуть допомогти дотримуватися принципу підзвітності урядових структур і, потенційно, підштовхувати до змін політики.

4 ВПЛИВ НА ПОЛІТИКУ: ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ВПЛИВАТИ?

Четверта сходинка, вплив на політику, передбачає активне залучення громадянського суспільства до прийняття рішень з боку осіб та органів, що приймають рішення. Таким чином, громадянське суспільство має прямий вплив на рішення, що стосуються впровадження розділу про сталий розвиток торговельних угод.

Це може включати, наприклад, ініціацію механізму вирішення суперечок. Вплив на політику також може бути результатом комбінації попередніх сходинок, наприклад, коли оцінки НДГ справляють успішний тиск на одну з сторін, так що вона змінює або впроваджує певні політики. Вплив на політику передбачає реальні результати шляхом змін законодавства або

інституційних змін (проміжний вплив), і, можливо, через дотримання зобов'язань сталого розвитку (кінцевий вплив).

ПРАГМАТИЧНА СТРУКТУРА

Ця структура дає прагматичний інструмент для систематичного вивчення ролі НДГ. Метафора драбини означає, перше, що слід забезпечити існування нижніх сходинок, перш ніж рухатися вгору на вищі рівні, і, друге, що кожна сходинка представляє окремий тип включення. Драбина показує, як збільшення включення співвідноситься із зростаючою силою громадянського суспільства. Втім, драбина не повинна позначати якоїсь нормативної преференції. Вищий чи нижчий щабель та різні типи включення не є автоматично кращими чи гіршими. Безперечно варто рухатися далі нижчого рівня. Це дослідження продемонструє, що є різні погляди навіть серед зацікавлених сторін щодо того, чи обмін інформацією, моніторинг та вплив на політику є бажаними для досягнення рівнями.

2

ОЦІНКА НДГ

2.1 ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ЗБИРАТИСЯ?

Врізка 1

Ключові моменти щодо інструментальної цілі

- Так, в принципі більшість НДГ можуть проводити збори, і збори проводяться. (A1)
- Функціонування НДГ розпочалося, але проблеми залишаються, особливо у НДГ за межами ЄС, стосовно частоти та вчасного повідомлення про збори, підтримку секретаріату та фінансування. (A2)
- Більше того, обговорення логістичних проблем все ще забирає велику частину часу на зборах, відведеного для розгляду питань порядку денного. (A3)
- НДГ – не лише інструмент легітимізації торгових документів, але деякі члени все ще вважають, що їхня участь потрібна для легітимізації. (A4)

A1 Збори НДГ відбуваються по всьому світу.

НДГ були засновані в усіх країнах-партнерах ЄС. Разом з тим, існують важливі розбіжності між НДГ з-поза меж ЄС: деякі НДГ були створені дуже недавно (як в Японії – щодо цієї НДГ з-поза меж ЄС не було зібрано жодних даних), а деякі існують на папері, але для нашого дослідження з ними надто важко було зв'язатися (як в Нікарагуа та Панамі), через що виникають сумніви в тому, що вони функціонують. В інших випадках наявні національні механізми використовуються номінально, без фактичного обговорення проблем, які стосуються Угоди про Вільну Торговлю (див Врізку 2). Таким чином, не всі НДГ збираються ефективно.

- »Чинники Європейської комісії говорять: «ми досягли більшої частини цілей розділу ТСР, оскільки розділ говорить, що нам потрібні дві НДГ, Форум Громадянського Суспільства, і ми це зробили, так що цілі досягнуто на 80 відсотків.» Але лише те, що інституції, згадані в розділі, засновані не означає, що цілі розділу досягнуті.» (інтерв'ю EU1)

Врізка 2

Ключові моменти щодо інструментальної цілі

Протягом декількох років громадянське суспільство Перу висловлювало занепокоєння стосовно його залучення до торгової угоди з ЄС, особливо зважаючи на небажання влади Перу створювати НДГ з цією метою. У 2017 році декілька організацій Перу, які вже проводили моніторинг впровадження угоди, створили НДГ з метою вимагати підзвітності та рішень від уряду.* Ця група була названа «тіньовою» або «самозаснованою»(autoconformado) НДГ, оскільки уряд Перу її не визнає. Тіньова НДГ включає НУО, які займаються правами людини та екологією, а також профспілкові організації. Були запрошені також представники ділових кіл Перу, але вони не виявили бажання брати участь, що в деяких випадках пов'язано з небажанням уряду визнавати цю НДГ.

«Тіньова» НДГ була активною як на національному рівні – оскільки намагалась встановити кращий діалог з владою Перу і підготувала чимало листів з цього приводу – так і на міжнародному рівні – у діалозі з Колумбійською та Еквадорською НДГ (які належать до тієї самої регіональної торгової угоди), з НДГ ЄС та установами ЄС (Європейською комісією, делегацією ЄС у Лімі, Європейським Парламентом, ЄСЕК). Група вимагає офіційного визнання. Оскільки вона змогла стати помітною на міжнародному рівні, домоглася відданості її членів та підтримки донорів, тому може продовжувати незалежний моніторинг УВТ і навіть брати участь у міжнародних зборах.

Так, тіньова НДГ звертає увагу Європейської Комісії на проблеми з участю, а Комісія створює тиск на уряд Перу щодо більшої прозорості стосовно НДГ країни. В результаті уряд Перу довірив ролі НДГ двом існуючим механізмам у 2018 році (Національній Комісії зі Зміни Клімату та Національній Раді Праці та Заохочення Працевлаштування) замість того, щоб передати ці функції дев'яти агентствам, як це було раніше. Ці механізми, однак, мають за провідників представників уряду і низку серйозних функціональних проблем (наприклад, кворум, який потрібен для того, щоб мати можливість приймати рішення, майже ніколи не досягається), що робить їх слабкими платформами і унеможливорює реальний діалог.** Більше того, їх учасники переважно не знають, що від них очікують моніторингу впровадження Угоди про Вільну Торговлю. У 2019 році тільки Національна Комісія зі Зміни Клімату обговорювала УВТ та й то лишена своїх зборів, без справжнього діалогу про це питання. Комунікація уряду з громадянським суспільством загалом дещо покращилася, але запити громадянського суспільства все ще ігноруються.





Випадок Перу демонструє важливість недвозначних формулювань в міжнародній угоді, що здатні задовольнити участь громадянського суспільства у окремому, незалежному об'єднанні, де надаються можливості, а також забезпечується політична підзвітність стосовно сталого розвитку. Двозначні формулювання поточної угоди (юридичний текст не оговорює, що члени НДГ мають бути незалежними) дав можливість уряду Перу запропонувати лише символічну участь, де головують представники держави.

До того ж, це показує потребу в більшій гнучкості з боку ЄС при взаємодії з низовими ініціативами громадянського суспільства. Наприклад, на цей момент ЄС не фінансує участь членів «тіньової НДГ» у транснаціональних зборах і не включає їх до офіційних повідомлень, якщо вони не делеговані офіційно призначеним органом. Оскільки офіційно призначені механізми реально не обговорюють УВТ, це створює консультативний вакуум.

- * RedGe, Campaña. Available at: <https://www.redge.org.pe/node/2841>
- ** RedGE, Sociedad Civil: una participación que no espera. Available at: <https://www.redge.org.pe/sites/default/files/8%20%20Info%20sociedad%20civil%20%20GMI%20%282%29.pdf>

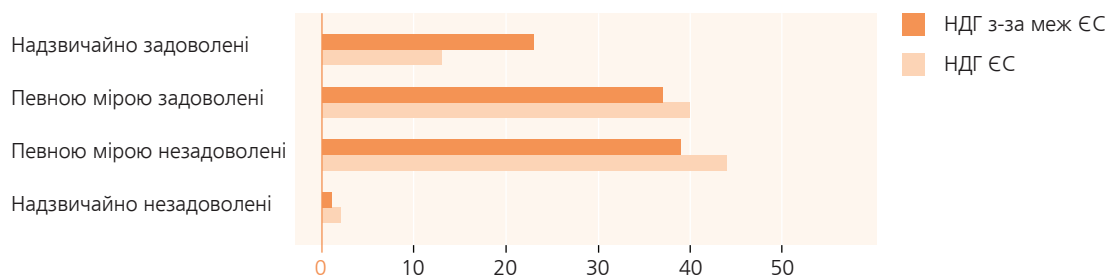
A2 Загалом, старт функціонуванню НДГ було дано. Проблеми залишаються як в НДГ ЄС, так і за межами ЄС, хоча вони фігурують більш виражено в останніх.

Під «функціонуванням» ми маємо на увазі організаційні, операційні та логістичні аспекти НДГ. Загалом, НДГ функціонують у тому сенсі, що відбуваються їх збори. Члени НДГ добре готують зустріч (згідно з думкою 65 відсотків [30/46]⁹ респондентів з ЄС НДГ та 56 відсотків [36/64] респондентів НДГ з-поза меж ЄС) та відвідують її (згідно з думкою 77 відсотків [36/46] респондентів НДГ ЄС та 69 відсотків [43/62] респондентів з НДГ з-поза меж ЄС). Робота головуєного також в основному позитивно оцінюється респондентами (71 відсотків [32/45] ЄС та 49 відсотків [35/72] респондентів НДГ з-поза меж ЄС).

Але це функціонування все ще характеризується труднощами. Серед різних НДГ з ЄС та з-поза меж ЄС більшість членів незадоволена функціонуванням групи. Як у НДГ ЄС, так і за межами ЄС респонденти, що представляють бізнес-асоціації, більше задоволені функціонуванням НДГ, ніж ті які представляють профспілки та НУО (див Рисунок 4 та 5).

Рисунок 3

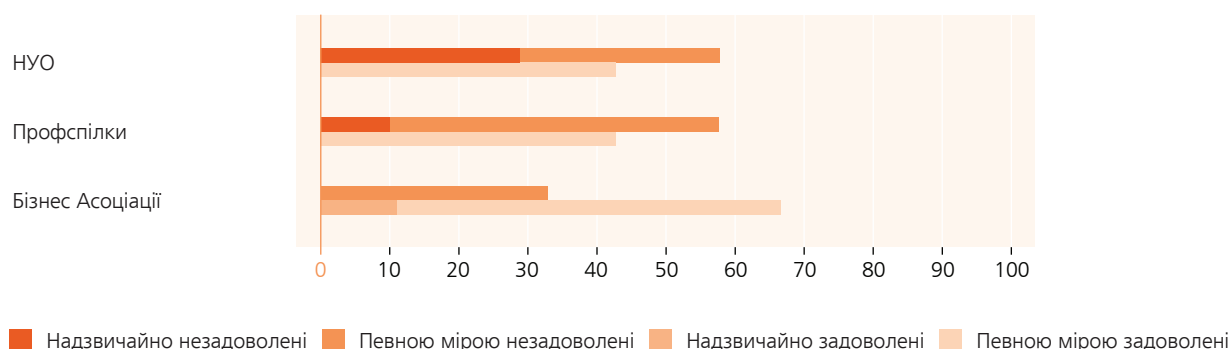
Рівень задоволеності функціонуванням НДГ



Satisfaction with DAG functioning

Рисунок 4

Рівень задоволеності респондентів НДГ ЄС функціонуванням НДГ, за групами

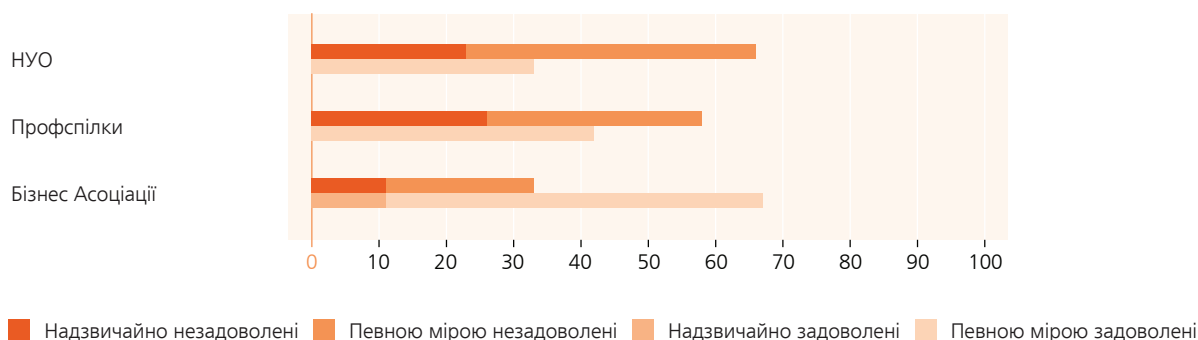


Satisfaction EU DAG respondents per group with DAG functioning

⁹ Незаповнені відповіді та відповіді «я не знаю» не враховувалися в аналізі. Зважаючи на відносно низьку кількість спостережень, на додаток до вісотку подаються дані щодо числового співвідношення відповідей в абсолютних цифрах.

Рисунок 5

Рівень задоволеності респондентів НДГ з-за меж ЄС функціонуванням НДГ, за групами



Satisfaction Non-EU DAG respondents per group with DAG functioning

Великою проблемою є те, що НДГ ЄС та з-поза меж ЄС не завжди можуть змістовно взаємодіяти через слабкість останніх. Проблеми з функціонуванням НДГ яскравіше виражені за межами ЄС, що турбує НДГ з ЄС. «Проблеми, які стосуються НДГ у партнерській країні/регіоні» посідає третє місце серед тем, які обговорюють НДГ ЄС, і 20 відсотків (9/44) респондентів з НДГ ЄС рекомендували б покращити функціонування НДГ у партнерській країні/регіоні, щоб покращити моніторинг з боку НДГ. Це зрозуміло, зважаючи на те, що обговорення як в НДГ ЄС, так і в НДГ за межами ЄС значною мірою зосереджене на ситуації в країнах-партнерах; сталий розвиток в ЄС майже не обго-

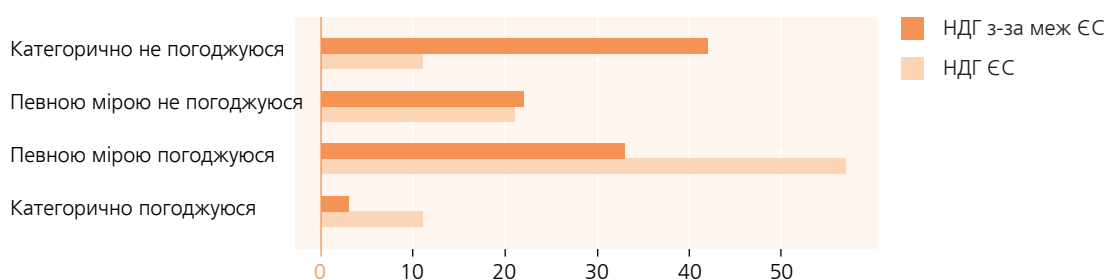
ворюється (див. Рисунок 14). НДГ ЄС значною мірою покладаються на інформацію від колег з-поза меж ЄС, що потребує тісної взаємодії між сторонами.

Тоді як більшість респондентів з НДГ ЄС погоджуються, що їхня НДГ має достатню логістичну підтримку, більша частина респондентів з НДГ з-поза меж ЄС стверджують, що їм такої підтримки бракує (див. Рисунок 6).

Для активних НДГ найважливішими функціональними аспектами, визначеними у опитуваннях та інтерв'ю, є частота та вчасне повідомлення про збори, підтримка секретаріату та фінансування.

Рисунок 6

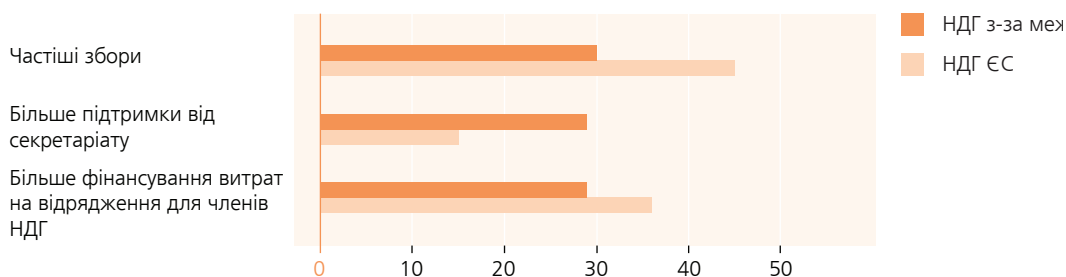
Оцінка логістичної підтримки



Evaluation of logistical support

Рисунок 7

Бажані зміни для покращення функціонування НДГ



Preferred changes to improve DAG functioning

Із зауважень респондентів щодо частоти зборів випливає, що поточна система, за якою НДГ збираються двічі на рік в середньому на кілька годин, не є достатньою, щоб дати змогу НДГ слугувати платформами для змістовного діалогу. Близько 45 відсотків (21/47) респондентів НДГ ЄС та 30 відсотків (22/73) респондентів з НДГ з-поза меж ЄС хотіли б частіше зустрічатися. У випадку ЄС така зміна є навіть ще бажанішою для того, щоб покращити функціонування НДГ.

- «Нам не вистачає часу, НДГ збираються лише два рази на рік. Це небагато, і цього недостатньо, щоб проводити моніторингову роботу.» (інтерв'ю EU4)
- «Мене не запрошували на жодні регулярні збори, немає ніякого конкретного продовження роботи.» (інтерв'ю NEU7)
- «Обмін інформацією між НДГ також дуже важливий, та він ускладнений тим, що відбувається лише під час щорічних зборів.» (відкрита відповідь з опитування NEU)

Що ж до частоти зборів, має місце також критика стосовно того, що зустрічі оголошуються за дуже короткий час до проведення. Особливо у випадку щорічних міжнародних зборів із НДГ та міжурядовим комітетом, які потребують відряджень, дати зборів мають оголошуватися заздалегідь. Складається враження того, що збори не є пріоритетом.

- «Остаточне підтвердження надходить досить пізно, і часто буває, що розклад змінюється. Це подає небажані політичні сигнали. Має бути стовідсоткові зобов'язання з належним дотриманням розкладу тазобов'язання провести збори за будь-яких обставин.» (інтерв'ю EU10)

Зважаючи на те, що члени НДГ збираються разом лише час від часу і працюють на добровільних засадах, підтримка секретаріату важлива для забезпечення безперервності зборів, обміну інформацією та зав'язків з НДГ-колегами. ЄСЕК надає підтримку секретаріату всім НДГ ЄС. Близько 78 відсотків (36/46) респондентів НДГ ЄС вважають, що секретаріат добре проводить підготовку до зборів НДГ. Однак більшість НДГ з-поза меж ЄС не мають подібної підтримки в організації та підготовці для роботи. Основна частина їх роботи найчастіше здійснюється їх президентом (та інколи віце-президентами), який має обмежені ресурси для цієї діяльності і не може приділяти їй багато часу. Звідси випливає, чому «більше підтримки від секретаріату» є найбажанішою зміною у списку респондентів НДГ з-поза меж ЄС.

- «НДГ не можуть підтримувати динаміку через недостатню підтримку їх роботи. Ми надсилали запит щодо допомоги секретаріату, який впорядковує порядок денний та дати зборів, робить чорновий варіант протоколу зборів, веде супроводження наступних дій, централізує інформацію та проводить обмін нею, і так далі» (відкрита відповідь з опитування NEU)
- «Має бути технічний секретаріат для координації діяльності та дій, і, звісно, він повинен мати бюджет від ЄС та від національного уряду» (відкрита відповідь з опитування NEU)

Фінансування, особливо для НДГ з-поза меж ЄС, роками вважалося надзвичайно важливим питанням. У той час як ЄС завжди здійснював фінансову підтримку, надаючи в розпорядження групи секретаріат і покриваючи видатки на відрядження як мінімум одного члена НДГ ЄС на групу, НДГ з-поза меж ЄС не мають подібної підтримки. Таким чином, експерти вважають фінансування НДГ з-поза меж ЄС одним з найслабших пунктів механізмів громадянського суспільства, встановлених у розділі ТСР, що підриває діяльність НДГ в цілому. Ця проблема здається такою, що має високий пріоритет в порядку денному респондентів, коли мова йде про функціонування НДГ, але ця проблема ще важливіша, коли справа стосується здатності НДГ проводити моніторинг (див розділ 2.3. Природним наслідком є те, що збори дійсно можуть проводитися незалежно від фінансування, але воно необхідне для ефективнішої участі. Нестача чи відсутність фінансування також накладає обмеження на здатність наймати допоміжний персонал, наприклад, технічного секретаря або особу, яка може провести контроль за виконанням рекомендацій НДГ, їздити у відрядження з іншою метою, ніж на формальні збори, або організовувати події.

- «Участь обмежена, оскільки в нас немає економічних ресурсів; держава не підтримує потрібну логістику.» (відкрита відповідь з опитування NEU)
- «Кожна НДГ повинна мати ресурси на свою діяльність та для вживання заходів, які впливають на прийняття рішень урядом за торговою угодою.» (відкрита відповідь з опитування NEU)
- «НДГ повинна мати справжнє фінансування своєї діяльності, оскільки інакше вона так і залишиться просто механізмом, що не вчиняє реальних дій.» (відкрита відповідь з опитування NEU)
- «Якщо ви вирішили, що участь громадянського суспільства важлива, ви повинні фінансувати участь. Участь організацій громадянського суспільства повинна бути закладена в офіційний бюджет угоди. Це – політична позиція, і я наполягаю на цій позиції – це питання послідовності.» (інтерв'ю EU5)

Врізка 3

Трирічний проєкт ЄС з підтримки механізмів громадянського суспільства у розділах ТСР

Питання, що стосуються функціонування НДГ, як вже згадано вище, постійно критикувалися роками. Щоб вирішити ці питання, у 2019 р. ЄС запустив трирічний проєкт з бюджетом у 3 мільйони євро на підтримку впровадження розділів ТСР через збільшення участі громадянського суспільства. Цей проєкт передбачає, допомогу з логістикою організації зборів як всередині ЄС, так і за його межами, і підтримує покриття витрат на відрядження для учасників з ЄС та з-поза меж ЄС через консультанта. Крім того, це фінансування також може використовуватись для замовлення досліджень та організації семінарів.

Проєкт все ще перебуває на початковій стадії, тому рано робити остаточну його оцінку. Тим не менше, зауваження, надані за результатами першого року проєкту, суперечливі. Деякі члени НДГ з-поза меж ЄС не знають про цей проєкт (NEU2, NEU3, NEU5), а той час як інші підтвердили його позитивний вплив на участь громадянського суспільства та координацію, як у випадку Центральної Америки (NEU9) та Андських країн (NEU4). З боку ЄС деякі члени НДГ були задоволені менше. За їхніми звітами, якість семінарів погіршилася порівняно з періодом, коли їх організувала Комісія та ЄСЕК, оскільки консультанти, найняті з цією метою, все ще не знайомі з цією темою (EU8). До того ж, фінансування можна вважати просто «тимчасовим подарунком» (EU5), оскільки воно залишається несистематичною фінансовою підтримкою і не покращує ресурси НДГ у сталий спосіб.

A3 Логістика все ще займає (занадто) значне місце в порядку денному.

Незважаючи на те, що більшість НДГ вже працюють понад п'ять років, вони все ще стикаються з великими логістичними та процедурними проблемами. Це відволікає цінний час та людські ресурси від їх основних завдань по суті, як вони визначені в угодах. Хоча в НДГ за межами ЄС ситуація гірша, НДГ ЄС також мають проблеми в цій сфері, незважаючи на підтримку, яку надає Комісія та ЄСЕК.

Таблиця 5 дає огляд рейтингу тем, які обговорюються на зборах. Слід зауважити, що різниця між трьома головними темами на порядку денному НДГ за межами ЄС дуже невелика. Логістика, вплив на проблеми сталого розвитку та участь – це теми, які посідають перше місце.

- «Нам треба витрачати менше часу на процедури та правила роботи, а більше – на роботу по суті та теми» (відкрита відповідь з опитування ЄС)

Таблиця 5

Зміст обговорень на зборах НДГ (впорядкований від найбільш обговорюваних до найменш обговорюваних тем)

Рейтинг	НДГ ЄС	НДГ за межами ЄС
1	Вплив торгової угоди на проблеми сталого розвитку	Логістика (фінансування, дата та місце зборів, і т.д.)
2	Логістика (фінансування, дата та місце зборів, і т.д.)	Вплив торгової угоди на проблеми сталого розвитку
3	Проблеми, що стосуються НДГ у партнерській країні/регіоні	Участь (членство, представництво, відвідування)
4	Процедурні правила	Процедурні правила
5	Вплив торгової угоди на інші проблеми	Загальні проблеми сталого розвитку
6	Участь (членство, представництво, відвідування)	Вплив торгової угоди на інші проблеми
7	Загальні проблеми сталого розвитку	Проблеми, що стосуються НДГ ЄС
8	Інше	Інше

A4 НДГ не вважаються лише інструментом легітимізації торгових угод. Однак, деякі члени груп, особливо респонденти, що не входять до бізнес-кіл, все ще вважають, що їхня участь потрібна для легітимізації.

Як у НДГ ЄС, так і в НДГ з-поза меж ЄС існує широкий консенсус щодо того, якою має бути мета НДГ: вони мають здійснювати моніторинг угоди, покращувати вплив політики, слугувати платформою для озвучення думок і давати доступ до інформації (див. Таблицю 7). Але якщо ми подивимося на те, як НДГ функціонують зараз, ми побачимо, що фактична мета

(див. Таблицю 6) відрізняється від вищезгаданих визначених цілей.

Опитування також показує, що загалом НДГ не вважаються механізмами, створеними для легітимізації торгових угод (див. Таблицю 6). Це означає, що впровадження механізму громадянського суспільства та організація зборів, хоча й проблематичні, все ж визнаються такими, які слугують досягненню реальної мети. Ціль «контролювати критичні голоси» має найнижчий рейтинг як у респондентів з НДГ ЄС, так і у респондентів з НДГ з-поза меж ЄС. Більше розбіжностей в думках про фактичну ціль «створення репута-

Таблиця 6

Розподіл відповідей про справжню мету зборів громадянського суспільства
 (Якою Є мета зборів громадянського суспільства?)

Рейтинг	НДГ ЄС	НДГ за межами ЄС
1	Висловлювати погляди	Висловлювати погляди
2	Доступ до інформації	Доступ до інформації
3	Створювати мережу з організаціями громадянського суспільства	Створювати мережу з організаціями громадянського суспільства
4	Створення репутаційного капіталу для торгової угоди	Моніторинг за угодою
5	Створювати мережу з чиновниками	Створювати мережу з чиновниками
6	Моніторинг за угодою	Вплив на політику
7	Вплив на політику	Створення репутаційного капіталу для торгової угоди
8	Контролювати критичні голоси	Контролювати критичні голоси

Таблиця 7

Розподіл відповідей про бажану мету зборів громадянського суспільства
 (Якою МАЄ БУТИ мета зборів громадянського суспільства?)

Рейтинг	НДГ ЄС	НДГ за межами ЄС
1	Моніторинг за угодою	Моніторинг за угодою
2	Вплив на політику	Висловлювати погляди
3	Висловлювати погляди	Вплив на політику
4	Доступ до інформації	Доступ до інформації
5	Створювати мережу з організаціями громадянського суспільства	Створювати мережу з чиновниками
6	Створювати мережу з чиновниками	Створювати мережу з організаціями громадянського суспільства
7	Створення репутаційного капіталу для торгової угоди	Створення репутаційного капіталу для торгової угоди
8	Контролювати критичні голоси	Контролювати критичні голоси

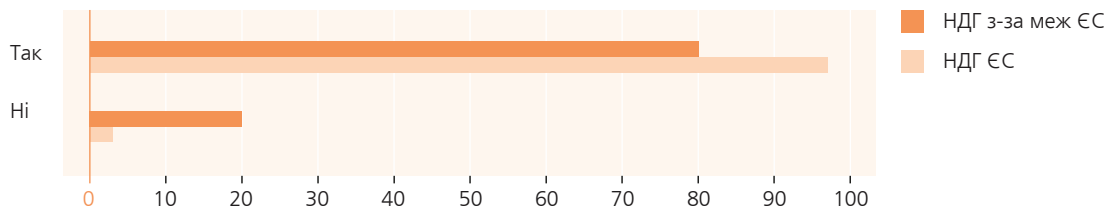
ційного капіталу для торгової угоди»: в той час як вона була оцінена як неважлива більшістю респондентів НДГ з-поза меж ЄС, в рейтингу НДГ ЄС вона опиняється на четвертому місці (з восьми). Уважніший погляд на числа показує, що цю думку в основному поділяють ті члени групи, які не пов'язані з діловими колами, особливо НУО. Це означає, що існують розбіжності в думках різних груп стосовно оцінки цілі НДГ ЄС та що представники, які не представляють бізнес, скептичніше ставляться до обґрунтування у впровадженні цих механізмів.

Коли ми дивимося на досягнення НДГ, ми дізнаємося, що 20 відсотків (10/50) респондентів з НДГ ЄС гадають, що НДГ легітимізувала угоду для широкого загалу (див. Рисунок 17). Більше того, ризик бути використаними як інструмент для легітимізації угоди був згаданий в обох відкритих питаннях в опитуванні та під час інтерв'ю. Це вказує на те, що деякі члени НДГ все ж беруть цей ризик до уваги, коли працюють в

національній консультативній групі, що веде до дилеми свого/стороннього: залишитися у форматі консультації, який можуть використати для легітимізації торгової угоди проти їхніх власних інтересів, або ж відмовитися брати участь, втративши формальний канал зв'язку, через який вашу позицію можуть почути.

- «Скажу відверто, я гадаю, що ці збори проводяться «для галочки»» (інтерв'ю NEU7).
- «НДГ має припинити бути просто штучним механізмом дотримання того, що вимагає робити угода, і має бути реальним прикладом правозахисної діяльності, моніторингу та обміну інформацією з урядом на тему прогресу та обмежень цієї угоди» (відкрите питання з опитування NEU).
- «Моє враження – що Комісія воліє мати всі ці НДГ просто на папері, а в реальності вони просто хочуть зробити знімок і сказати «так, у нас є кілька НДГ»» (інтерв'ю EU8).

Рисунок 8

Бажання членів НДГ продовжувати брати участь у НДГ

Wish of DAG members to continue DAG participation

Але незважаючи на це, переважна більшість членів НДГ, які брали участь в опитуванні, хочуть залишитися в НДГ (див. Рисунок 8). Це показує, що, хоча велика кількість членів груп дивиться критично на причини створення цих механізмів, вони хочуть використовувати НДГ та продовжують обстоювати функціональні покращення. Також чимало членів обстоюють поєднання стратегій учасників системи («своїх») та сторонніх (з-поза меж системи).

- «Ми будемо продовжувати боротися за те, щоб встановити це та змусити працювати» (відкрите питання з опитування NEU).
- «Так, варто продовжувати брати участь, однак функціонування НДГ повинно бути суттєво поліпшене» (відкрите питання з опитування NEU).
- «Ми думаємо про те, чи ми хочемо залишитися у цій НДГ. Вона радше слугує приводом для Європейської Комісії сказати “у нас є консультативна група, все нормально.” Але ми не можемо залишити в цьому просторі лише бізнес-сектор, оскільки необхідно мати щось на противагу йому, і також для Андських організацій важливо мати союзників у цьому просторі» (інтерв'ю EU4).

2.2 ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ГОВОРИТИ?**B1 Обмін інформацією вважається важливою метою НДГ (хоча й не найбажанішою).**

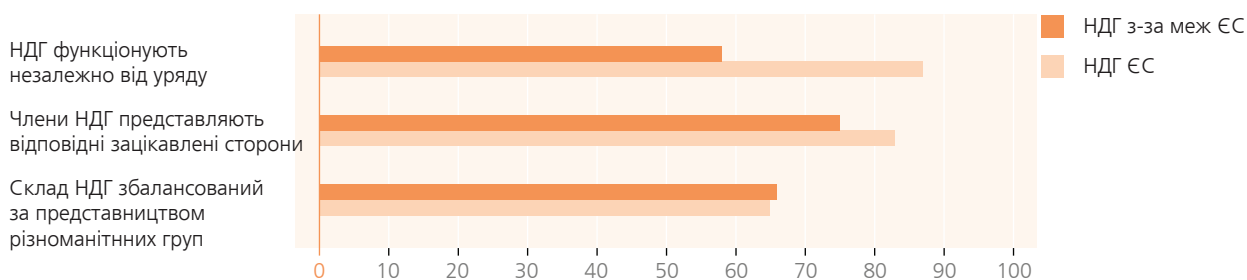
На практиці обмін інформацією виявився однією з найважливіших цілей НДГ. Плюс у тому, що його згадують набагато частіше, ніж просто легітимізацію, але мінус – що ці дані вказують здебільшого на зупинку діяльності НДГ на цій перекладині драбини, на без просування до щаблів моніторингу або впливу на політику. Два варіанти відповіді належать до цієї категорії – «доступ до інформації» та «створення мереж з організаціями громадянського суспільства» – і вони стоять досить високо в якості фактичної цілі як у членів НДГ з ЄС так і у членів НДГ з-поза меж ЄС (див. Таблицю 6). Побудова альянсів з іншими організаціями громадянського суспільства була згадана як одне з найважливіших досягнень як у ЄС (58 відсотків [25/43]), так і у країнах-партнерах (42 відсотки [27/65]) (див Рисунок 17).

До того ж, члени НДГ надають велике значення залученню високопосадовців, які формують політику,

Врізка 4**Основні висновки стосовно цілі обміну інформацією**

- ➔ Обмін інформацією вважається важливою метою НДГ (навіть якщо це не найбажаніша ціль). (B1)
- ➔ Діалог відбувається, і незалежність, репрезентативність та склад НДГ оцінюються позитивно. (B2)
- ➔ Горизонтальні зв'язки між членами НДГ вважаються позитивними, але все ще є потреба у щирішому діалозі та краще визначеній робочій програмі. В основному у НДГ з-поза меж ЄС існують важливі напруження між представниками бізнесу та представниками інших сфер. (B3)
- ➔ Взаємодія між різними НДГ вважається дуже корисною. Більшість респондентів з-поза меж ЄС потребують кращого залучення НДГ до щорічних транснаціональних зборів громадянського суспільства. (B4)
- ➔ Поки що вертикальні зв'язки між урядами та їх НДГ оцінюються більш негативно. Останні неохоче обмінюються інформацією з впровадження торгових договорів і комунікація між урядами та НДГ не відбувається на достатньому рівні. Респонденти з НДГ за межами ЄС більше говорять про ці проблеми, ніж їхні колеги з ЄС. (B5)
- ➔ Вплив торгової угоди на сталий розвиток обговорюється під час зборів НДГ. Трудові питання загалом займають в порядку денному важливе місце. НДГ ЄС особливо часто ставляться питання дотримання трудових прав у країнах-партнерах, в той час як вплив договорів на ЄС загалом лишається нерозглянутим. (B6)

Рисунок 9

Відповідь на твердження стосовно незалежності, репрезентативності та складу НДГ

Response on statements concerning the independence, representativeness and composition of the DAG

оскільки більшість з них своєю кінцевою метою бачать вплив на політику. Це також велика перевага НДГ, що принаймні для деяких організацій громадянського суспільства вона відкриває новий канал комунікацій з посадовцями. Навіть незважаючи на те, що третій варіант відповіді у категорії обміну інформацією – «створювати мережу з чиновниками» – не вказаний як важлива фактична або бажана мета ані для респондентів ЄС, ані для респондентів з-поза меж ЄС, але «сприяти обговоренням з чиновниками» респонденти НДГ ЄС вважають найважливішим досягненням НДГ, а респонденти НДГ з-поза меж ЄС – другим за важливістю.

- «Збори розширили можливості організацій громадянського суспільства, які їх національний уряд майже не помічає, та наділили їх видимістю; це надало їм змогу обмінюватися найкращими практиками та вести змістовні обговорення з відповідними сторонами з питань, які мають значення» (відкрите питання, опитування ЄС).

B2 Незалежність, репрезентативність та склад НДГ оцінюють позитивно. Тим не менше, рекомендація покращити репрезентативність серед членів НДГ з-поза меж ЄС стоїть високо у списку.

Наші дані показують, що загалом НДГ здатні сприяти вільному та збалансованому обміну інформацією з незалежних одне від одного джерел, і такий обмін відбувається серед репрезентативних зацікавлених сторін. Це – основні передумови для реального обміну інформацією.

Більшість респондентів вважає, що НДГ функціонує незалежно від урядів. До того ж, «більш незалежні члени НДГ» нечасто обирали це як бажане покращення в обох групах респондентів (11 відсотків [5/45] в НДГ ЄС та 14 відсотків [10/71] респондентів з НДГ з-поза меж ЄС). Проте є варта уваги різниця між НДГ: в той час як 87 відсотків (39/45) респондентів НДГ ЄС підтверджують незалежність НДГ, тільки 58 відсотків (37/64) респондентів з НДГ з-поза меж ЄС погоджу-

ються, що їхня НДГ є незалежною. Таким чином, брак незалежності – це ще один недолік НДГ з-поза меж ЄС, який також негативно впливає на змогу їх колег з ЄС отримувати інформацію, проводити моніторинг та мати вплив на політику.

Услід за попередніми позитивними оцінками більшість респондентів вважають, що члени НДГ представляють організації відповідних зацікавлених сторін (83 відсотки [39/47] НДГ ЄС та 75 відсотків [52/69] респондентів з НДГ з-поза меж ЄС). При цьому краща репрезентативність членів НДГ також займає досить високу позицію у списку бажаних змін для покращення НДГ: 23 відсотки (11/47) НДГ ЄС та 33 відсотки (24/73) респондентів з НДГ з-поза меж ЄС обрали це покращення. Репрезентативність важлива для забезпечення того, щоб НДГ дійсно допомагали просувати сталий розвиток, представляючи соціальні групи, які зазнають найбільшого впливу. Таким чином, проблеми з репрезентативністю впливають на ефективність НДГ та можуть також впливати на брак легітимності угод про вільну торгівлю ЄС.

Чимало членів, хоча й не так багато, як за двома іншими твердженнями, вважають склад НДГ збалансованим між різними групами, а саме бізнесом, трудовими організаціями та організаціями, що представляють різні інтереси (65 відсотків [30/46] НДГ ЄС та 66 відсотків [42/64] респондентів НДГ з-поза меж ЄС). Тим не менше, слід зазначити, що постанови угоди (крім торгової угоди ЄС з Україною) прямо говорять про організації з охорони довкілля, на додаток до працедавців та профспілок. На практиці це стало групою «різних інтересів», включаючи НУО, що займаються сталим розвитком та правами людини. Це – група, що має найбільше труднощів із залученням членів у НДГ ЄС.

- «У нас три групи, і загалом, ми можемо відслідковувати ситуацію з проблемами, які впливають на конкретний сектор. Ми негайно про це дізнаємося, оскільки представники цього сектора можуть одразу ж заявити про цю проблему ... Тільки за участі організацій громадянського суспільства, представників працедавців, та проф-

спілок можна дійсно контролювати та ефективно співпрацювати, отримуючи реальну користь» (інтерв'ю EU5).

- «Перший крок – це щоб за столом були потрібні люди, тому що інакше неможливо мати змістовних обговорень; коли ми цього досягли, стали говорити по суті справи. Це велика перемога» (інтерв'ю EU9).
- «Я не думаю, що НДГ дійсно представляє усі сфери суспільства» (інтерв'ю NEU3).
- «Представники організованого громадянського суспільства та організованого бізнес-сектору мають бути збалансовано репрезентовані в НДГ. Очевидно, що сектор організованого бізнесу – завжди в більшості, так що рішення приймаються більшістю, а не консенсусом» (відкрите питання з опитування NEU).

Врізка 5

Репрезентативність та незалежність членів НДГ Кореї

Репрезентативність НДГ Кореї та незалежність її членів залишалася складним питанням, особливо на початку роботи групи. Треба почати з того, ці збори громадянського суспільства були першим заходом такого типу, тому як ЄС, так і уряд Кореї, і громадянське суспільство, мали вчитися як розвивати подібні механізми. Однак, зважаючи на культурні особливості та інший підхід Кореї до громадянського суспільства, сторони мали різні стартові позиції. Трискладова структура ЄСЕК використовувалася як основа для НДГ, хоча корейські роботодавці та профспілки не звикли до такого типу діалогу. Також, «екологічні НУО них теж мають інші функції, на противагу нашій європейській НДГ» (EU1). До того ж, дослідники та представники академічних кіл були включені в якості членів корейської НДГ, конкретніше – в якості представників громадських інтересів. Вони зараз складають майже половину НДГ. Їхня легітимність ставиться під питання, оскільки, хоча ці люди й мають значні експертні знання, «вони не представляють групові інтереси» (EU1).

Незалежність членів НДГ Кореї теж під питання. Деякі з працевлаштування та представників академічних кіл, на загальне переконання, мають сильні зв'язки з урядом. До того ж, уряд Кореї, здається, контролює членство в НДГ. Не існує відкритого скликання членів. Міністерства Довкілля та Праці просять відповідні організації висунути кандидатури членів, які потім номінуються, крім групи громадських інтересів, де саме міністерство і номінує, і призначає. Тим не менше, члени НДГ ЄС стали свідками еволюції: «Корейський уряд дещо змінив підхід і номінував трохи більше людей з громадянського суспільства європейського стилю, але це сталося не відразу – це був процес» (EU7). Важливою подією у цьому контексті було членство Корейської Конфедерації Профспілок, однієї з найважливіших профспілок країни. Спочатку вони не включалися до НДГ, що викликало серйозну критику. Особа, в якій брали інтерв'ю, пояснила, як «у Кореї уряд має право обирати членів, але це не може бути одностороннім рішенням» (NEU1). При цьому Корейський уряд все ще ретельно спостерігає за своєю НДГ, оскільки представники уряду « відвідують збори корейської національної консультативної групи, але не беруть активної участі. Вони роблять презентацію, а потім залишаються на весь час засідання і сліdkують за тим, що обговорюється» (NEU2).

Як вказано раніше, залишаються деякі проблеми стосовно складу НДГ, особливо НДГ з-поза меж ЄС. Більше того, ми маємо пригадати, що ці НДГ також стикаються з логістичними проблемами – описаними у попередньому розділі – а це означає, що вони не завжди можуть виділити достатній час та ресурси для обміну інформацією.

ВЗ Загалом горизонтальні стосунки між членами НДГ вважаються позитивними, але все ще є потреба у щирішому діалозі та краще визначеній робочій програмі. В основному у НДГ за межами ЄС існує істотне напруження у стосунках між представниками ділових кіл та іншими учасниками групи.

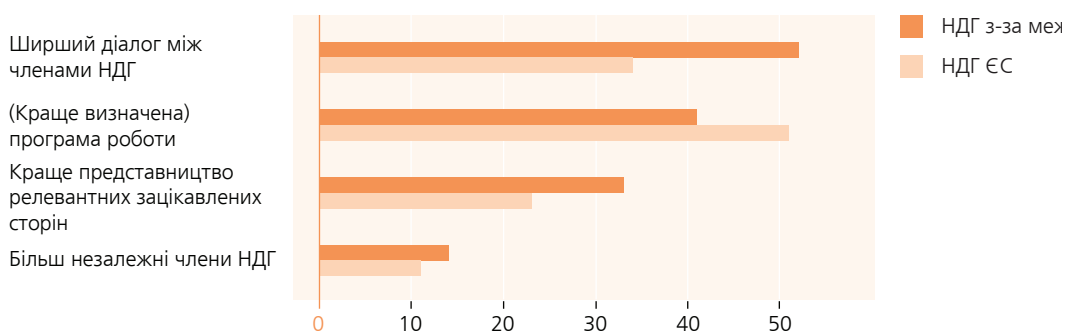
Обмін інформацією між членами НДГ – перший крок на шляху до справжнього діалогу. Він включає відкриття та використання комунікаційних каналів без потреби реально враховувати позицію іншої сторони або приймати спільні рішення. Загалом складається враження, що обмін інформацією між членами НДГ розпочався, але справжній діалог та визначення пріоритетів для співпраці залишається завданням, якого найважче досягти.

Коли справа стосується обміну інформацією між членами НДГ, спостерігається ще одна помітна різниця між НДГ ЄС та НДГ з-поза меж ЄС: у той час як 63 відсотки (25/40) респондентів з НДГ ЄС згодні із твердженням, що обмін інформацією між членами НДГ достатній, лише 44 відсотки (28/63) респондентів з НДГ з-поза меж ЄС думають так само, а 16 відсотків навіть категорично не погоджується з таким твердженням. Так само, в той час як 62 відсотки (28/45) респондентів з НДГ ЄС кажуть, що доступність інформації має позитивний вплив на функціонування НДГ, 53 відсотки (36/67) респондентів з НДГ з-поза меж ЄС не поділяють цю думку. Знову-таки, слід нагадати, що проблеми в НДГ за межами ЄС можуть вплинути і на НДГ ЄС.

Навіть не дивлячись на те, що більшість респондентів стверджують, що стосунки між членами НДГ мають позитивний вплив на функціонування НДГ, існує помітна різниця між НДГ ЄС (86 відсотків, [39/45]) та НДГ з-поза меж ЄС (60 відсотків [40/66]) респондентів. Можливі причини такої різниці включають новизну залучення до подібного діалогу (який повністю ґрунтується на традиції тристороннього підходу ЄС), а також конфлікти або напруження між членами НДГ з бізнес-кіл та іншими (див. також Врізку 6). Антагоністичні стосунки між цими групами у деяких випадках (наприклад, НДГ з-поза меж ЄС) були дуже сильними, і навіть паралізували функціонування НДГ.

- «Також іноді дуже важко в Андському регіоні звести разом громадянське суспільство та компанії. Тут не існує культури соціального діалогу, як в Європі, і нелегко дійти консенсусу. Я

Рисунок 10

Бажані зміни стосовно обміну інформацією між об'єднаннями громадянського суспільства

Preferred changes as regards information sharing between civil society

гадаю, іноді краще зібрати окремо спостереження громадянського суспільства, і окремо – компаній» (відкрите питання з опитування NEU).

- «НДГ має бути повністю реструктуроване і не повинно включати акторів, чиєю метою є демонтаж участі громадянського суспільства» (відкрите питання з опитування NEU).
- «У нашому випадку рішення в основному приймає бізнес-сектор» (відкрите питання з опитування NEU).
- «Я гадаю, це процес навчання та досягнення зрілості. У нас немає культури участі громадянського суспільства. Однак мені здається важливим продовжити йти в цьому напрямку, щоб досягти кращої взаємодії між групами та впевненішої роботи в цій ролі» (відкрите питання з опитування NEU).

Більшість респондентів з НДГ ЄС та НДГ з-поза меж ЄС – 67 відсотків (31/46) та 56 відсотків (36/64), відповідно – погоджуються, що існує справжній діалог між членами НДГ. У той самий час, справжній діалог – це зміна, на яку є найбільший запит стосовно функціонування НДГ з-поза меж ЄС, з рівнем підтримки 52 відсотки (38/73), і та ж зміна, яка займає високу позицію в рейтингу респондентів НДГ з-поза меж ЄС, з рівнем підтримки 34 відсотки (16/47). Це – важливий заклик щодо покращення якості діалогу. Видається, що конструктивна взаємодія між членами НДГ є основним фактором.

Бажання членів НДГ отримати якіснійший обмін інформацією також відображене у тому факті, що (краще визначена) програма роботи також стоїть дуже високо у їхньому списку бажань: для респондентів з НДГ ЄС це найбажаніше покращення функціонування, з рівнем підтримки 51 відсоток (24/47); для НДГ з-поза меж ЄС програма роботи на другому місці у рейтингу, з рівнем підтримки 41 відсоток (30/73). На даний момент не всі НДГ мають чітко визначену та актуальну програму роботи, що робить обговорення менш структурованими та продуктивними.

■ «Не існує чітких запланованих результатів – немає чітких цілей для конкретного року» (інтерв'ю EU10).

■ «У нас тільки одні безсистемні збори, і ніяких подальших заходів, ... наприклад, коли ми працюємо в іншій раді, організації, орієнтованій на прогрес, і вона функціональна – у нас є шанс регулярно спілкуватися з урядом, коли нам дають мандат для роботи над тією чи іншою темою, ми створюємо робочу групу, ми приводимо експертів, ми обмінюємося ідеями, ми створюємо меморандум, де викладено нашу позицію, ми презентуємо його уряду, і дії вживаються. Ось це я називаю робочим процесом» (інтерв'ю NEU7).

V4 Взаємодія між НДГ вважається дуже корисною. Більшість респондентів з-поза меж ЄС вимагають кращого залучення НДГ до щорічних транснаціональних зборів громадянського суспільства.

Більшість респондентів хочуть більше взаємодії між НДГ за конкретними угодами – на сьогодні збори між НДГ, де зустрічаються зацікавлені сторони ЄС та країн-партнерів, не були формально включені до угод (крім Угоди про вільну торгівлю між ЄС та Кореєю), але стали звичайною практикою, їх проводять раз на рік. Ця форма обміну інформацією вважається особливо корисною для посилення впливу НДГ. Якщо конкретніше, 62 відсотки (37/60) респондентів з-поза меж ЄС та 68 відсотків (28/41) респондентів ЄС гадають, що взаємодія з НДГ країн-партнерів має позитивні наслідки для впливовості їхньої власної НДГ.

Активніше залучення НДГ до щорічних транснаціональних зборів громадянського суспільства, таким чином, зайняло високу позицію у списку бажань респондентів з НДГ з-поза меж ЄС: 31 відсоток (20/64) вказали, що це їхня бажана зміна, щоб збільшити вплив НДГ. Відкриті щорічні збори – їх нерідко називають Форум – у тому вигляді, в якому вони відбуваються зараз, не вважаються надто корисними.

- «НДГ не мають привілейованого місця чи визнання на Форумі, і це не дозволяє вести діалог, це лише серія питань і дуже формальних відповідей» (інтерв'ю EU4).
- «Важливо інституціоналізувати структуру НДГ, забезпечувати постійну координацію для комунікації та моніторингу між НДГ» (відкрита відповідь опитування NEU).

Врізка 6

Напруження, особливо між представниками бізнесу та іншими учасниками, у спробах дійти спільних висновків

Важлива перешкода роботі НДГ була виявлена у процесі вивчення окремих випадків. В усіх трьох взятих випадках зустрічі між НДГ наражалися на значні труднощі у досягненні спільних висновків через незгоду між членами НДГ з бізнес-кіл та іншими членами групи щодо змісту документів, які подаються до міжурядової комісії. Ці конфлікти в основному стосувалися формулювань документів з питань праці, оскільки позиції членів з бізнес-кіл (особливо в НДГ з-поза меж ЄС) та членів, не пов'язаних з бізнесом, відрізняються за рівнем прагнень.

У Грузії ця ситуація призвела до «жорстких обговорень» (NEU5); її описували як «болісний процес» (NEU7). Рішення щодо того, як бути з недовдоволенням, було таким: включити пояснювальне зауваження до спільних висновків, що стосуються питань, які не отримали підтримки членів НДГ Грузії, котрі представляли бізнес.

Схожим чином у Перу співпраця між групами була важкою та суперечливою: «Кожен рік ми стикаємося з цією Групою 1, з якими дуже важко розмовляти, вони блокують дії, які ми хочемо вчинити» (EU4). У 2018 році групи працедавців Колумбії та Еквадору вирішили не підписувати спільний документ: «ми

не змогли виробити спільну заяву, оскільки ми не можемо узгодити багато питань з бізнес-сектором» (NEU5). Інший проінтерв'юований пояснив, що «Групи 2 [профспілки] та 3 [НУО] не користуються впливом у Південній Америці. Бізнес завжди грає велику роль, змінюючи всі документи» (EU8).

У Кореї стосунки між працедавцями та профспілками у НДГ Кореї досить ворожі, чим ускладнюють і навіть «унеможливають» (NEU2) для них спільну роботу. Інший проінтерв'юований підтвердив, що атмосфера у Кореїській НДГ «не була гармонійною чи мирною» (NEU1). Основна тема незгоди – зобов'язання стосовно праці у розділі TCP. Особливо у випадку останніх міжнародних зборів у 2018 році, коли дійшло до рішення про спільні висновки стосовно ратифікації та впровадження базових конвенцій МОП, особливо щодо свободи об'єднуватися у профспілки та, як наслідок, ув'язнення двох членів корейської профспілки, «ситуація стала досить напруженою» (EU1). Скінчилося тим, що корейські працедавці залишили кімнату, деякі представники академічних кіл теж не надали підтримки, що означало неможливість прийти до спільних висновків. На розгляд міжурядового комітету натомість була подана спільна заява головуючих кожної НДГ.

B5 Вертикальні стосунки між урядами та їх НДГ оцінюються більш негативно. Обговорення з чиновниками, коли такі відбуваються, високо цінуються. Однак члени НДГ вимагають більше взаємодії, більше обміну інформацією та більше інтересу з боку урядів. Респонденти НДГ з-поза меж ЄС особливо голосно про це говорять.

Більшість членів НДГ цінують те, що НДГ допомагають проводити обговорення з посадовцями, як відзначено у досягненнях, згаданих вище. Більшість респондентів НДГ ЄС – а саме 69 відсотків (31/45) – вважають присутність Європейської Комісії на зборах НДГ позитивним фактором. Натомість, лише 48 відсотків (30/63) респондентів НДГ з-поза меж ЄС думають подібним чином про присутність представників їхніх власних урядів на зборах групи, що, мабуть, пов'язано з їхніми побоюваннями щодо незалежності НДГ від уряду та менш приязних стосунків між урядами і громадянським суспільством. Також існують варіації у формі участі цих урядів. Наприклад, у деяких випадках чиновники відвідують збори групи як члени (Гондурас), або головують на зборах (Перу).

- «Стосунки між НДГ та Європейською Комісією хороші, Комісія присутня на кожних зборах НДГ, вони звітують про прогрес, ми кажемо, що ми про це думаємо, звичайний діалог, це працює добре. Комісія загалом йде назустріч, гадаю...

завжди може бути краще, але я не можу сказати, що комісія нас не слухає» (інтерв'ю EU9).

- «Уряд відвідує збори НДГ, але його представники не беруть активної участі. Вони презентують [свою позицію], потім залишаються на всю зустріч і сліdkують за тим, що обговорюють» (інтерв'ю NEU2).
- «Уряд з нами зустрівся, але не вів реального діалогу, і ми не приймали спільних рішень» (інтерв'ю NEU4).
- «Стосунки з урядовими чиновниками дуже обмежені, і те саме стосується керівництва, яке приймає реальні рішення» (відкрите питання опитування NEU).

Тим не менше, члени НДГ як ЄС, так і з-поза меж ЄС хочуть мати кращий вертикальний обмін інформацією з урядом. Більшість респондентів вважає, що має місце недостатня взаємодія між урядами та НДГ. Втім, тут ми помічаємо різницю, оскільки респонденти з НДГ ЄС мають менш однотайну думку з цього питання: 57 відсотків (24/42) не погоджуються з твердженням, що відбувається достатня взаємодія між Європейською Комісією та НДГ, в той час як респонденти з НДГ з-поза меж ЄС у 80 відсотках випадків (47/59) не погодилися з тим, що є достатня взаємодія з їхнім національним урядом, з них 44 відсотки (26/59) категорично не погодилися з цим. Такі цифри показують, що основна частина членів НДГ бажають більше взаємодіяти з урядом власної країни.

- «Не відбувалося реальної взаємодії між НДГ та Комісією, також НДГ країн-партнерок не мають ресурсів та легітимності від власних урядів, тому всі зусилля та інвестиції, що реалізувалися, не мають бажаного впливу» (відкрите питання з опитування ЄС НДГ).

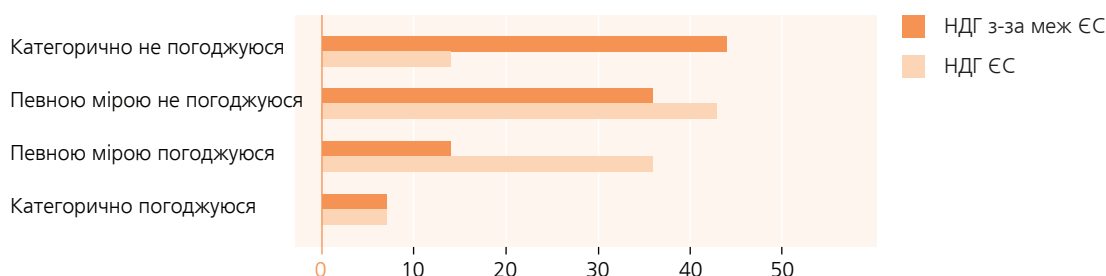
Більше того, респонденти з НДГ як ЄС, так і з-поза меж ЄС вказують, що уряд не надає достатньо інформації: 61 відсоток (26/43) респондентів з НДГ ЄС та 64 відсотки (39/61) респондентів НДГ з-поза меж ЄС не погоджуються з твердженням, що Європейська Комісія / власний уряд надають достатньо інформації про впровадження торгової угоди. Близько 41 відсотка (25/61) респондентів з НДГ з-поза меж ЄС навіть категорично не погоджуються з цим твердженням, що показує більше незадоволення, ніж у їхніх колег з ЄС. Відповідно, надання більшої кількості інформації з боку урядів було вказано в опитуваннях як дуже бажана зміна для покращення моніторингу як респондентами НДГ з ЄС (43 відсотки [19/44]) так і респондентами з НДГ з-поза меж ЄС (32 відсотки [21/65]).

- «Доступ до псевдо-інформації, оскільки так, є доступ до інформації, але не до дійсно релевантної [інформації]!» (відкрите питання з опитування ЄС).

Так, більшість респондентів з-поза меж бачать свій уряд не зацікавленим у роботі НДГ. Це пояснює критику вертикального діалогу з урядами, але також і низьку підзвітність уряду (див. нижче) та низький вплив на політику. Це також перегукується з побоюванням того, що є ризик, що НДГ скликані просто з метою легітимізації. Близько 68 відсотків (39/57) респондентів з-поза меж ЄС не погоджуються з твердженням що «уряд зацікавлений у роботі НДГ», а 47 відсотків (27/57) навіть категорично не погоджуються. Відповідно, зміна «більше зацікавленості у роботі НДГ від власного уряду» стоїть високо в рейтингу (34 відсотки [22/65]) у списку покращень для моніторингу. Респонденти НДГ ЄС розділилися у поглядах на це питання: 52 відсотків (22/42) погоджуються, що Європейська Комісія зацікавлена в їхній роботі, в той час як 48 відсотків (20/42) не погоджуються.

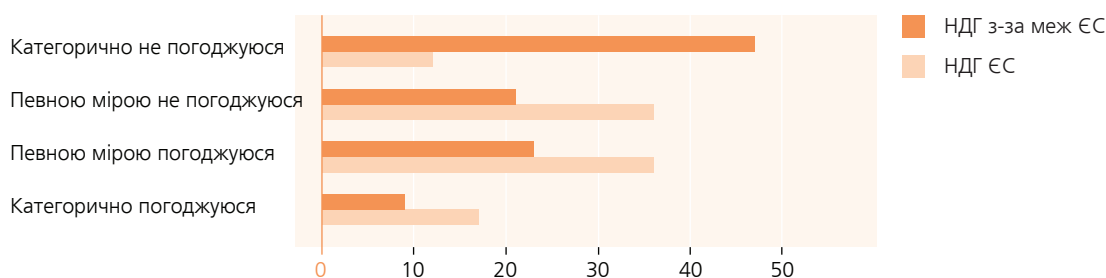
- «НДГ мають бути реальними співрозмовниками урядів регіону та ЄС. Зараз це не так, тому що для урядів обох регіонів вимоги громадянського суспільства не важливі і не мають великого значення. Уряди цікавлять лише вимоги бізнес-сектору» (відкрите питання з опитування NEU).

Рисунок 11

Відповідь на твердження стосовно взаємодії між НДГ та Європейською Комісією / власним урядом

Response on statement concerning the interaction between DAG and European Commission / own government

Рисунок 12

Відповідь на твердження стосовно зацікавленості Європейської Комісії / власного уряду в роботі НДГ

Response on statement concerning the interest of the European Commission/own government in the DAG's work

- «Немає зацікавленості уряду або парламенту в цій справі; уряд проводить заходи лише для того, щоб дотриматись протоколів. Він не розповсюджує інформацію і не зацікавлений в участі громадянського суспільства; він зацікавлений лише в економічному аспекті угоди, а на соціальний не зважає» (відкрите питання з опитування NEU).

- «Необхідно покращити інституційну систему відображення результатів відкритого обміну думками, вислуховування думок консультативної групи та обговорення» (відкрите питання з опитування NEU).

Врізка 7

Стосунки між НДГ та парламентами їх країн

Європейський Парламент та національні парламенти торгових партнерів мають ратифікувати торгову угоду, перш ніж вона вступить в силу (угоди про вільну торгівлю зазвичай застосовують умовно, очікуючи ратифікації Європейським Парламентом). До того ж, парламенти – принаймні у випадку ЄС – мають впливових прибічників серед громадянського суспільства, які намагаються долучитися до торгової політики, спрямовувати її в бік сталого розвитку. Оскільки парламенти традиційно можуть вимагати звіту від уряду, вони б могли через це бути важливими союзниками членів НДГ.

Тим не менше, парламенти, що примітно, не фігурували при залученні громадянського суспільства у розділі ТСР. Загалом члени НДГ вважають, що їхній парламент не зацікавлений у роботі НДГ: 64 відсотки (22/34) респондентів НДГ ЄС та 94 відсотки (49/52) респондентів з НДГ з-поза меж ЄС вказують саме це. Це дуже показово у випадку НДГ з-поза меж ЄС, оскільки там 69 відсотків категорично не погоджуються з твердженням, що їхній парламент зацікавлений у роботі НДГ. Як наслідок, переважна більшість респондентів не погоджуються з тим, що є достатня взаємодія між їхнім власним парламентом та НДГ: 84 відсотки (30/36) респондентів з НДГ ЄС (з яких 53 відсотки категорично не погоджуються) і 91 відсоток (52/57) респондентів з НДГ з-поза меж ЄС (з яких 70 відсотків категорично не погоджуються).

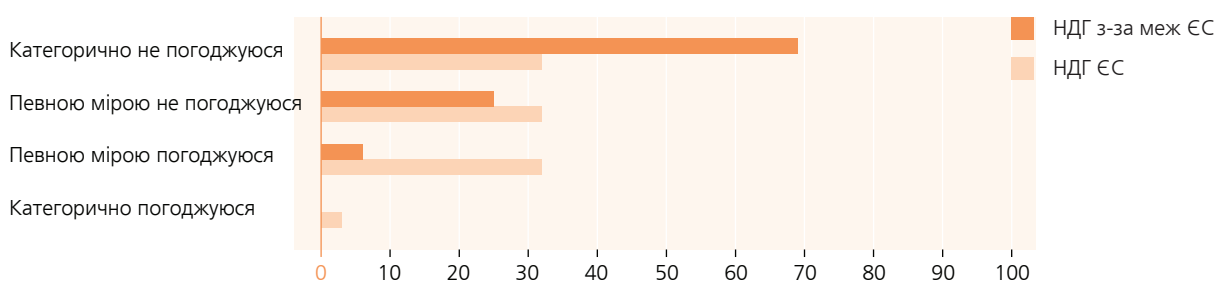
При цьому Європейський Парламент був залучений до наступних заходів впровадження Угоди про вільну торгівлю та її розділу ТСР, наприклад, через дипломатичні місії, усні та письмові питання до Комісії та резолюції. Він також чинив тиск на Європейську Комісію, вимагаючи збільшити дотримання торговими партнерами зобов'язань, взятих на себе у розділі ТСР. Наприклад, запит Європейського парламенту запустити механізм врегулювання суперечки в Угоді про вільну торгівлю між ЄС та Кореєю зіграв ключову роль у цьому процесі. Він також організував слухання для членів НДГ з-поза меж ЄС, що було позитивно оцінено. Однак, це не інституційний діалог між НДГ та Європейським Парламентом: «Це все ще формально-неформальне: певним чином, вони іноді беруть участь у зборах як спостерігачі, але ця участь не санкціонована жодним рішенням» (EU1).

Серед торгових партнерів, що вивчалися в межах аналізу окремих випадків, проінтерв'ювані не знали про існуючі зв'язки між НДГ та їхнім національним парламентом: «Я не впевнений, що вони знають про наше існування.» (NEU2).

Більш інституціалізований діалог між цими потенційними союзниками міг би принести користь відносно обміну інформацією, моніторингу, та як результат, у впливі на політику.

Рисунок 13

Відповідь на твердження стосовно зацікавленості Європейського/власного парламенту в роботі НДГ



Response on statement concerning the interest of the European/own parliament in the DAG's work

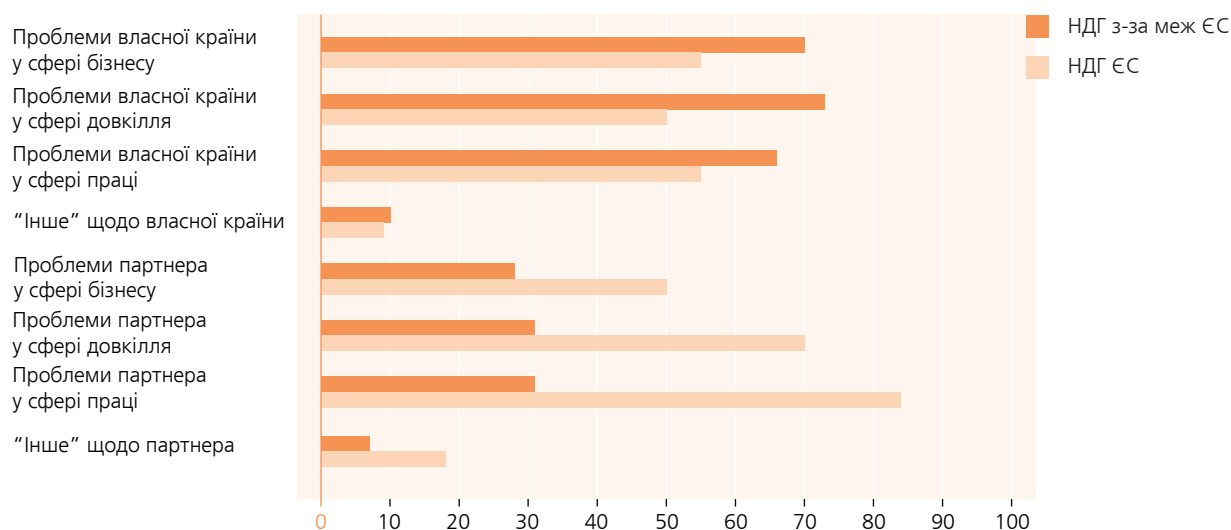
B6 Вплив торгової угоди на сталий розвиток обговорюється на зборах НДГ, але більшість обговорень стосується ситуацій в країнах-партнерах.

Таблиця 5 показує, як «Вплив торгової угоди на питання сталого розвитку» є основною темою, що обговорюється в НДГ ЄС, хоча ця тема має також дуже високий рейтинг в НДГ за межами ЄС. Той факт, що як НДГ ЄС, так і НДГ з-поза меж ЄС НДГ вважають вплив УВТ таким важливим, є свідченням здатності НДГ

слугувати платформами для обміну інформацією. Другорядні питання, такі як логістика, членство в НДГ та процедурні правила, втім, також забирають багато з обмеженого часу зборів НДГ.

У НДГ ЄС більша увага приділяється питанням праці за межами ЄС (див. Рисунок 14). Це говорить про те, що з одного боку, питання праці «не замітають під килим», як дехто побоювався. А з іншого- бувають випадки, коли питання праці домінують у порядку денному за рахунок інших питань сталого розвитку. Важливість,

Рисунок 14

Теми сталого розвитку, які обговорювали в НДГ

Sustainable development topics discussed in the DAGs

якою наділяють трудові питання, можна пояснити високим рівнем організації, інституціоналізації та мотивації профспілок ЄС та з-поза меж ЄС, які використовують НДГ як платформу для обстоювання покращення умов праці, у той час як організації із захисту довкілля менш активні в питаннях торгівлі в ЄС і дійсно часто недостатньо представлені у НДГ. До того ж, хоча розділ TSP і охоплює досить широке коло питань (а в останніх Угодах про вільну торгівлю ЄС моніторингова роль НДГ була розширена так, що охоплює всю угоду), час, що надається для обговорення цих питань, дуже обмежений.

Тим не менше, деякі респонденти висловили бажання більше зосередитися на економічних питаннях під час зборів.

- «Майже ніяких можливостей для бізнесу не було відкрито в останні роки, не було висвітлено ніяких нових шляхів прямої співпраці бізнесу» (відкрите питання з опитування ЄС).
- «На мій погляд, всі переговори НДГ мають мати результатом реальні/конкретні бізнес-ідеї, співпрацю конкретних бізнесів, прямі іноземні інвестиції, освітній обмін на високому рівні, консультації про стандарти ЄС з енергетики, зміну клімату та екологічні проблеми. Це все потрібно, щоб зробити кращими єдині правила гри для сторін, створити нові робочі місця або хоча б можливість створення робочих місць, ясно показуючи іншій стороні, чому так потрібна ця співпраця» (відкрите питання з опитування НДГ ЄС).

Ми бачимо, що в цілому обговорення сильно зосереджені на ситуаціях в країнах-партнерах, у той час як вплив угод на сам Європейський Союз (і потенційні практики в ЄС, що суперечать принципам сталого

розвитку) залишається в основному не розглянутим. Торгові партнери, такі як Південна Корея та Канада, вже виявили свій інтерес в обговоренні проблем ЄС, таких як умови праці в деяких країнах, що входять в ЄС, і це може знаменувати новий поворот для наповнення НДГ.

2.3 ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ЗДІЙСНЮВАТИ НАГЛЯД?

Врізка 8

Ключові моменти стосовно цілі «моніторинг»

- ➔ Моніторинг – ключова мета членів НДГ, яка відбиває дискурс Європейської Комісії. Тим не менше, вона не була реалізована. (C1)
- ➔ Члени НДГ не мають достатніх ресурсів для здійснення моніторингу. (C2)
- ➔ Обмежена підзвітність урядів обмежує НДГ у їхній моніторинговій ролі: не існує циклу зворотного зв'язку між НДГ та їх урядами, і уряди не проводять достатню роботу за результатами рекомендацій та даних, наданих НДГ. (C3)
- ➔ Цей дефіцит звітності також має місце на міжнародному рівні. Тим не менше, НДГ з-поза меж ЄС цінують потенційний важіль впливу, який дає їм Європейська Комісія та НДГ ЄС. (C4)

C1 Моніторинг – ключова мета членів НДГ. Однак вона не була реалізована.

Моніторинг зазначався у рейтингу як мета зборів громадянського суспільства, якої респонденти як з НДГ ЄС, так і з НДГ з-поза меж ЄС прагнуть досягти більше за все (Таблиця 7). Отже, в той час як деякі з них хочуть отримати (прямий) вплив на політику, члени НДГ здебільшого схвально дивляться на прямий діалог, що був би не просто (нерегулярним) обміном

інформацією, з високопосадовцями, які відповідальні за політику і мають певні зобов'язання. НДГ загалом спроможні надавати якісні рекомендації високопосадовцям, відповідальним за політику. Більшість респондентів оцінюють експертну компетентність членів НДГ як достатню для моніторингу НДГ. Близько 93 відсотків (40/43) респондентів з НДГ ЄС переконані, що їхні експертні знання та вміння мають позитивний вплив на моніторинг (з яких 30 відсотків – оцінюють цей вплив як «надзвичайно позитивний»). НДГ з-поза меж ЄС також відповідають «позитивний» на це питання, хоча так вважає менший їх відсоток, а саме 74 відсотки (44/59).

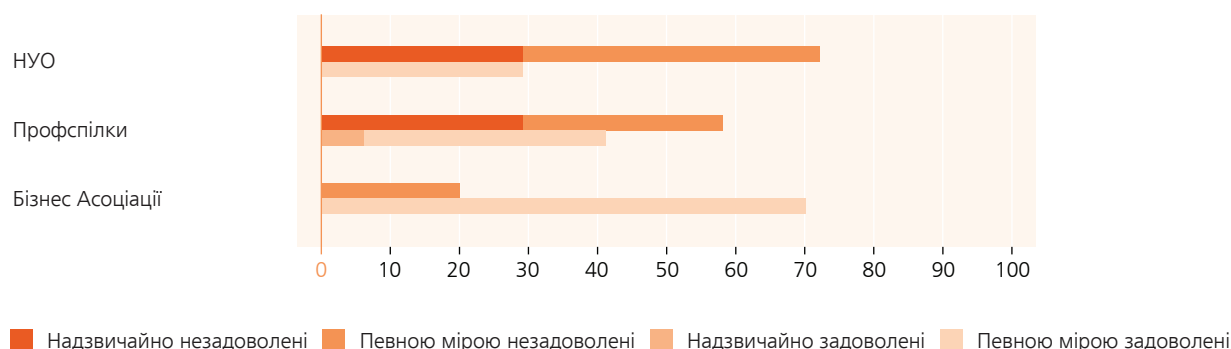
Мета «моніторинг» стоїть лише на шостому (НДГ ЄС) та на четвертому (НДГ з-поза меж ЄС) місці у рейтингу відповідно, в якості фактичної цілі зборів. Цю невідповідність між очікуваннями та впровадженням стосовно цілі зборів та ролі громадянського суспільства прямо висловили кілька респондентів:

- «НДГ повинна мати чітко визначену роль у моніторингу угоди; але поки що вони лише дорадчий орган без будь-якої політичної ваги (навіть стосовно питань ТСР!). Якби була ця чітка роль, то НДГ могла б слугувати місцем контакту з приводу проблем/порушень норм, і так далі» (відкрите питання з опитування ЄС).
- «НДГ має визнаватися урядами в якості консультантів з упровадження розділу торгівлі та сталого розвитку торгової угоди, інакше вони залишаться лише прикрасою» (відкрита відповідь NEU).

Відповідно, більшість респондентів не задоволена моніторингом НДГ. Подібно до оцінки функціонування НДГ, респонденти, які представляють бізнес як в НДГ ЄС, так і в НДГ за межами ЄС, оцінюють цей аспект позитивніше, ніж респонденти, які не представляють ділові кола (профспілки та НУО) (див. Рисунок 15 та 16).

Рисунок 15

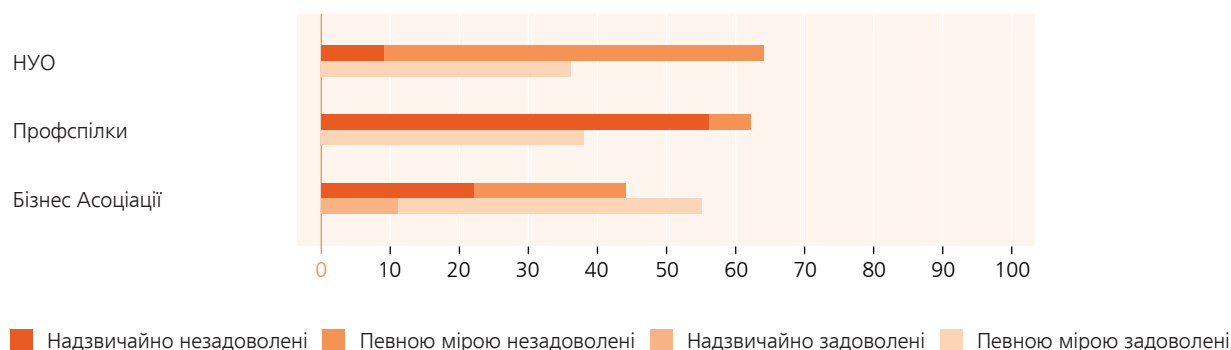
Рівень задоволеності респондентів НДГ ЄС моніторингом, за групами



Satisfaction EU DAG respondents per group with DAG monitoring

Рисунок 16

Рівень задоволеності респондентів НДГ з-за меж ЄС моніторингом, за групами

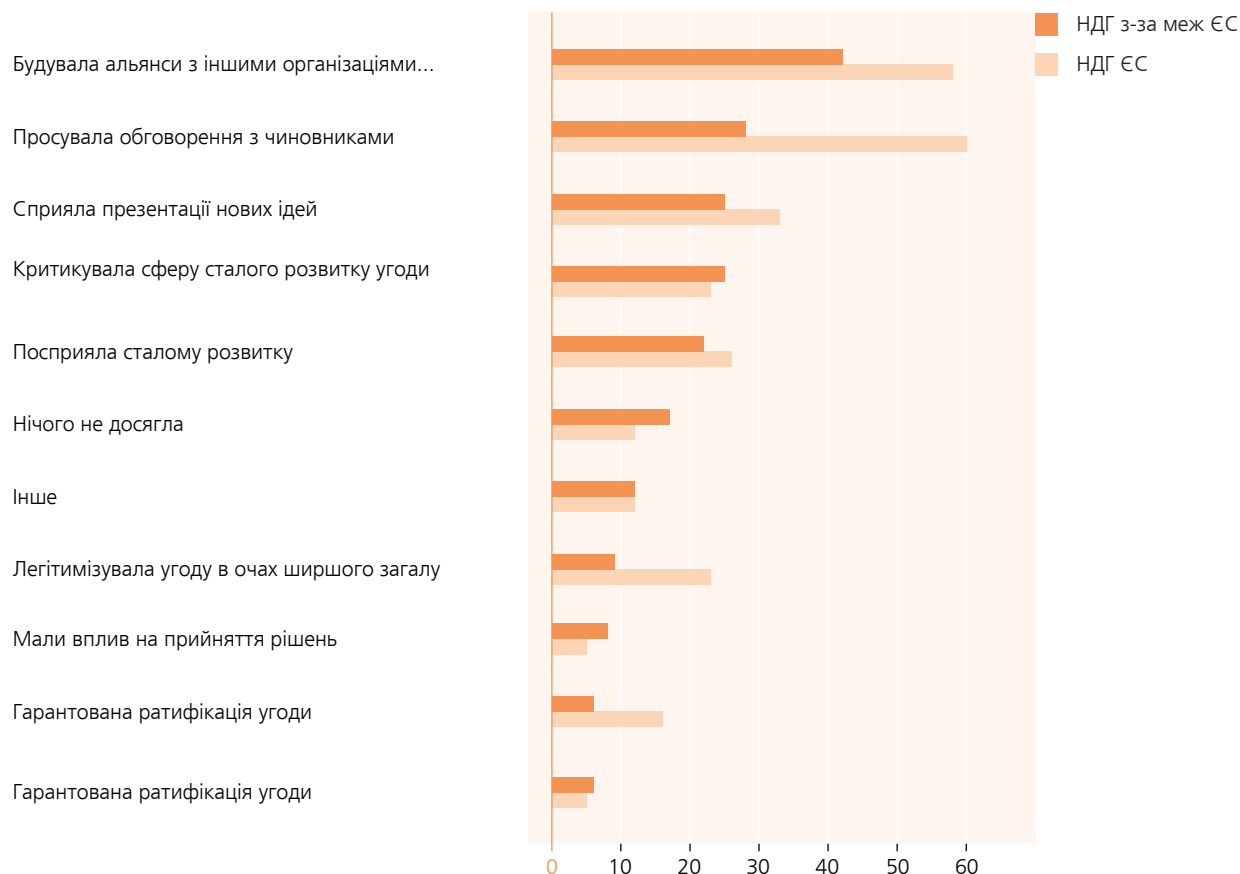


Satisfaction Non-EU DAG respondents per group with DAG monitoring

Досягнення, що стосуються моніторингової ролі, не мають дуже високого рейтингу (див. Рисунок 17). «Забезпечували сталий розвиток» на четвертому (НДГ ЄС, 26 відсотків [11/43]) та на п'ятому місці (НДГ з-поза меж ЄС, 22 відсотки [14/65]), в той час як пункт «Критикували вимір сталого розвитку Угоди»

потрапив на шосте (НДГ ЄС, 23 відсотки [10/43]) та на четверте (НДГ з-поза меж ЄС, 25 відсотків [16/65]) місце в рейтингу. Нижче ми обговорюємо найважливіші перешкоди на шляху до того, щоб НДГ грали більшу роль щодо моніторингу в Угодах про вільну торгівлю.

Рисунок 17

Досягнення НДГ

Achievements of the DAGs

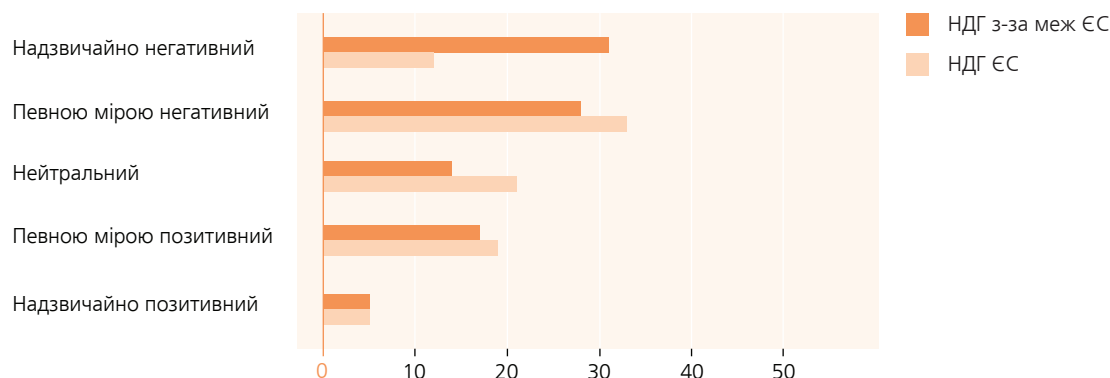
C2 Члени НДГ не мають достатніх ресурсів для проведення належного моніторингу.

Обмеженість фінансових ресурсів для проведення досліджень, вважають дуже негативним фактором, що впливає на моніторингову роль НДГ, як в ЄС, так і за його межами. Близько 44 відсотків (19/43) респондентів НДГ ЄС вказали на це і 62 відсотки (38/61) респондентів НДГ з-поза меж ЄС, з яких 33 відсотки зазначили, що це «надзвичайно негативний» фактор. В одному ключі з цими результатами бажаними змінами НДГ ЄС (36 відсотків [16/44]) та НДГ з-поза меж ЄС (54 відсотки [35/65]) вважають «більше фінансових ресурсів для проведення досліджень».

Слід зауважити, що скарга на недостатні ресурси звучить гучніше від респондентів НДГ з-поза меж ЄС. Ми маємо зауважити, що хоча діяльність пов'язана з НДГ і лежить у площині роботи членів групи, як члени НДГ ЄС, так і члени НДГ з-поза меж ЄС виконують свої функції на волонтерських засадах. У той час як організації ЄС мають в середньому відносно більше ресурсів, ніж представники більшості країн-партнерів – що також пояснює різницю в оцінці – всі організації громадянського суспільства мають перш за все виконувати свою основну діяльність – і, зважаючи на те, що НДГ мають обмежений вплив на політику, робота в цих групах часто не є найвищим пріоритетом.

Рисунок 18

Вплив наявних фінансових ресурсів на проведення досліджень



Impact of available financial resources on conducting research

- «Найбільшою проблемою для організацій громадянського суспільства в плані активної та конструктивної участі в НДГ часто є брак ресурсів, особливо брак людей в організації, які працюють з питаннями торгівлі і які можуть слідувати за різноманітними торговими угодами» (відкрите питання з опитування ЄС).
- «Потрібні ресурси, щоб покращити дослідження впливу угоди і на основі цього покращувати рекомендації» (відкрите питання з опитування NEU).
- «Моніторинг – це результат дороговартісних досліджень, які важко провести» (інтерв'ю NEU5).

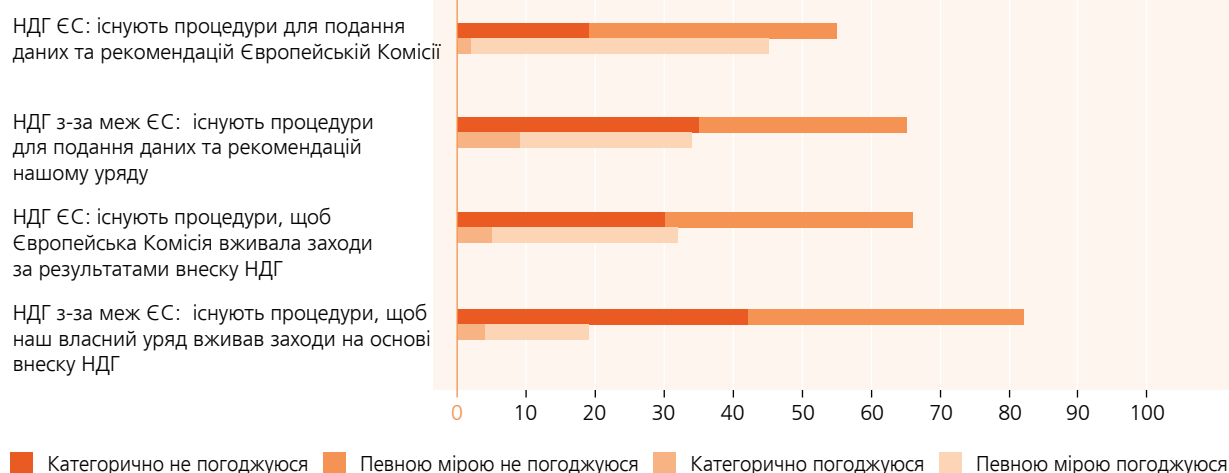
СЗ Дефіцит підзвітності продовжується: не існує процедурного циклу зворотного зв'язку між НДГ та їх урядами. До того ж, уряди недостатньо працюють з даними та рекомендаціями, які надають НДГ.

Зважаючи на труднощі з вертикальним обміном інформацією між НДГ та їх урядами, обговорені вище, вже не дивують проблеми з підзвітністю уряду.

Брак підзвітності має два основних елементи: брак встановлених процедур для надання пропозицій, даних і отримання зворотного зв'язку від урядів, та брак наступних дій у відповідь на рекомендації та інформацію з боку урядів. Іншими словами, в той час як НДГ мають намір обговорити певну тему, не існує спеціальних процедур для формалізації цього процесу. До того ж, не існує чітких процедур для розгляду урядами відповідних рекомендацій та даних, включення їх до планування політики, і звітування про прийняті рішення. У зв'язку з відсутністю таких механізмів і процедур наступні дії залежать від доброї волі урядових чиновників. Через відсутність передбачуваності або постійності у взаємодії на рівні уряду рекомендації можуть легко потрапити в

Рисунок 19

Відповідь на твердження стосовно існування циклу зворотного зв'язку між НДГ та їхніми урядами



Response on statements concerning the existence of a procedural feedback loop between DAGs and their governments

нікуди. У результаті НДГ змушені подавати фактично ті самі заяви з року в рік.

Дані показують, що як НДГ ЄС, так і НДГ з-поза меж ЄС не бачать належним чином визначених процедур (див. Рисунок 19): респонденти не згодні щодо того, чи існують процедури для подання рекомендацій, пропозицій та даних уряду (респонденти НДГ ЄС: 55 відсотків [23/42]; респонденти з НДГ з-поза меж ЄС: 65 відсотків [37/57]). Вони також не погоджуються в тому, чи існують процедури для наступних дій уряду на основі пропозицій та даних НДГ (респонденти НДГ ЄС: 68 відсотків [25/37]; респонденти з НДГ з-поза меж ЄС: 81 відсотків [43/53]). Ця ситуація ще гірша за межами ЄС, але з тієї самої причини критикують і Європейську Комісію.

- «На кожній сесії НДГ має відбуватися обов'язкова сесія з подальшого відслідковування ситуації, з акцентом на те, чи були вжиті якісь заходи на основі вищеподаних списків, а представники уряду та Комісії мають бути запрошені, щоб дати пояснення або розглянути причини невжиття заходів» (відкрита відповідь опитування ЄС).
- «Необхідний кращий (швидший, з яснішими процедурами, потужнішими інструментами) та обов'язковий процес наступного відслідковування ситуації з порушеннями, про які НДГ повідомляє інституціям ЄС та країнам-партнерам. Має бути чітко та прозоро вказано, що відбува-

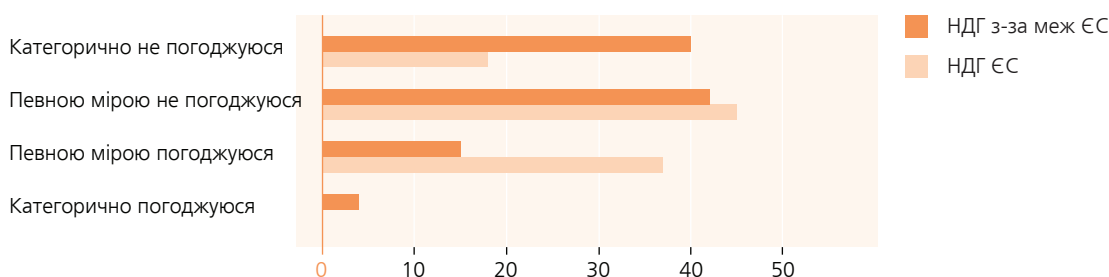
ється у випадку, якщо порушення підтверджене: простий «діалог» не має сенсу, і, здається, нічого не змінює» (відкрита відповідь опитування ЄС).

- «Я хотів би, щоб в них було більше компетенцій, інші інструменти, інші можливості діяти, а не тільки надсилання листів, на які можуть і не відповісти» (інтерв'ю EU4).
- «НДГ повинен бути інструментом відповідальності за торгівлі початкові та наступні перевірки. Робота НДГ також має бути добре відома парламенту і надсилатися комітети до парламентських комітетів, які відповідають за нагляд за торговими угодами» (відкрита відповідь опитування NEU).

До того ж, на думку багатьох респондентів, уряди не дотримуються рекомендацій НДГ, і це негативно впливає на роботу НДГ. У результаті НДГ як ЄС, так і за межами ЄС надають великий пріоритет покращенню процесу зворотного зв'язку від уряду та його підзвітності. Якщо конкретніше, більшість респондентів не згодні, що уряди вживають заходи за результатами рекомендацій та даних, що їх надають НДГ (ЄС НДГ: 63 відсотки [24/38]; НДГ з-поза меж ЄС: 82 відсотки [45/55], з яких 40 відсотків категорично не згодні). Цей брак подальших дій має негативний вплив на роботу НДГ, за твердженнями багатьох респондентів (НДГ ЄС: 48 відсотків [19/40], НДГ з-поза меж ЄС: 48 відсотків [27/56], з яких 27 відсотків вказали, що вплив надзвичайно негативний).

Рисунок 20

Реакція на твердження стосовно дій Європейської комісії / власного уряду у відповідь на рекомендації та дані НДГ



Response on statement concerning the follow-up of European Commission / own government on DAG input

- «Європейська комісія охоче надає інформацію, але коли справа доходить до результатів і рішень, ми все ще чекаємо – вони відвідують збори, надають інформацію, роблять семінари, сприяють зібранням з колегами, Делегація ЄС також дуже добре працює, але коли ми презентуємо кінцеву декларацію, результати роботи декількох років, у них немає повноважень дати відповідь або вчинити дії за її результатами, це прикро. Так, вони зацікавлені в НДГ, але тільки для того, щоб сказати: так, в нас є НДГ, це зроблено» (інтерв'ю EU8).
- «НДГ може надати допомогу в дослідженнях, і чиновники мали б звертатися до групи дійсно як до консультантів – а не просто отримувати від них оновлену інформацію. Вони могли б робити собі нотатки про ключові дані/позиції порад від НДГ і коротко переказувати їх на кожних зборах. Чиновники також постійно інформують НДГ, наскільки це можливо, про нові дані, так що група має релевантну інформацію для роботи» (відкрите питання з опитування NEU).

- «Нам потрібні дійсно тверді зобов'язання з боку Комісії. Якщо ми надсилаємо документ, ми маємо отримати відповідь; зараз це не так» (інтерв'ю EU1).

Коли ми дивимося на бажані зміни для покращення впливу НДГ, респонденти НДГ ЄС найвище у рейтингу бажаних змін поставили «більше підзвітності уряду власної країни» (38 відсотків [24/64]) (див. Рисунок 28). Так само, 37 відсотків (16/43) респондентів НДГ ЄС бажають «активніших дій у відповідь з боку Європейської Комісії на інформацію та рекомендації НДГ».

C4 Дефіцит підзвітності існує і на зборах між різними НДГ та засіданнях за участі міжурядових комісій. Тим не менше, НДГ з-поза меж ЄС цінують потенційний важіль впливу, який надає Європейська Комісія та НДГ ЄС.

Респонденти як НДГ ЄС, так і НДГ з-поза меж ЄС скаржаються на недостатні дії за результатами їхніх рекомендацій з боку урядів у спільних заявах, які вони видають під час щорічних міжнародних зборів. Тим не менше, як вказано вище, збори між різними НДГ та їхні спільні заяви вважаються дуже важливими, особливо членами НДГ з-поза меж ЄС. Зв'язок, який вони мають з НДГ ЄС та з Європейською Комісією, що виявляє все більше бажання зустрічатися з громадянським суспільством за межами ЄС, вважаються дуже корисним важелем в обстоюванні змін політики, де їхні власні уряди не можуть цього зробити або не вживають заходів у відповідь на їхні рекомендації та дані.

- «Я вважаю, що без обміну з НДГ ЄС ніякої ролі НДГ Кореї не має, оскільки без цього уряд Кореї не бажає зустрічатися з нами і слухати нас» (інтерв'ю NEU2).
- «Я гадаю, ці зміни багато в чому йдуть від міжнародного заохочення, уряд стає набагато відповідальнішим, коли справа стосується міжнародних рекомендацій, порівняно з рекомендаціями зсередини країни, тому це дуже хороший спосіб мотивувати уряд до змін» (інтерв'ю NEU5).

2.4 ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ВПЛИВАТИ?

Врізка 9

Ключові моменти стосовно цілі «вплив на політику»

- Вплив НДГ дуже обмежений. Це – вагома причина для незадоволення серед членів групи. (D1)
- Уряди не діють за рекомендаціями НДГ, що є основною причиною невеликого впливу НДГ на прийняття рішень. (D2)
- Неможливість примусово задіяти постанови розділу ТСР обмежує потенціальний вплив НДГ на політику. Однак не всі респонденти погоджуються, що є потреба в санкціях, а погляди на примусове виконання зобов'язань зі сталого розвитку часто полярно протилежні. (D3)
- Особливо члени НДГ ЄС хочуть отримати можливість ініціювати механізм врегулювання суперечок. Однак немає великої впевненості в тому, що поточна система врегулювання суперечок може щось змінити. (D4)

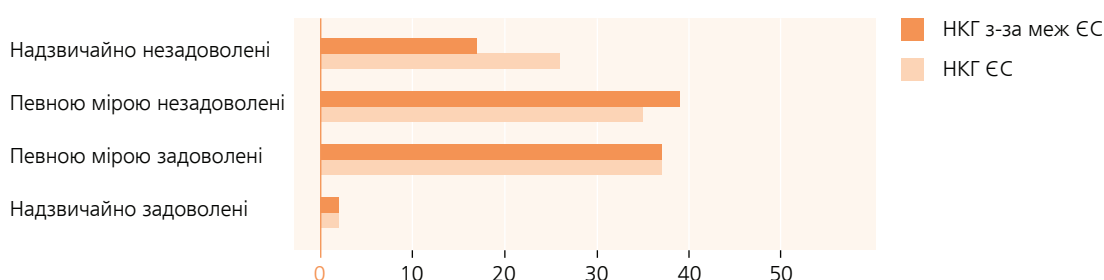
D1 НДГ мають дуже обмежений вплив на прийняття рішень, що є основним джерелом незадоволення членів групи.

Враховуючи те, що ми вже дізналися про численні логістичні, комунікаційні, проблеми підзвітності та інші труднощі, які впливають на НДГ, не дивно, що їх вплив на політику був дуже невеликим. Відповідно, більшість респондентів не задоволені впливом НДГ (НДГ ЄС: 61 відсоток [26/43]; НДГ з-поза меж ЄС: 56 відсотків [36/64]). Тим не менше, дивлячись на оцінку за всіма різними групами інтересів, респонденти з кіл бізнесу – що співвідноситься з їхньою позицією щодо функціонування та моніторингу НДГ – більш задоволені, ніж їхні колеги, які не пов'язані з бізнесом (профспілки та НУО), як у НДГ з ЄС, так в НДГ з-поза меж ЄС.

- «Вона [НДГ] не досягла нічого конкретного» (відкрите питання з опитування NEU).
- «Вона [НДГ] надала можливість для ведення діалогу, але жоден з аргументів критики угоди не справив ніякого впливу» (відкрите питання з опитування NEU).

Рисунок 21

Рівень задоволеності впливом НДГ



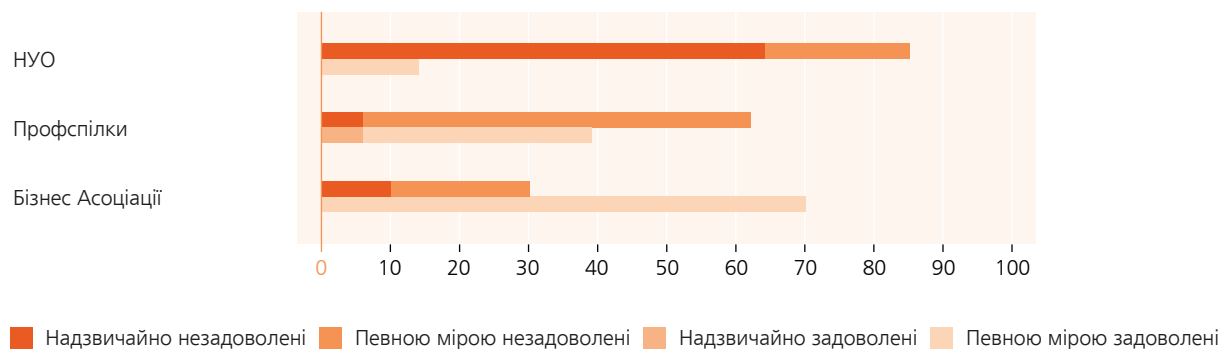
Satisfaction with the impact of the DAGs

■ «НДГ часто збиралася і працює, але поки що не здійснила значного впливу» (відкрите питання з опитування NEU).

■ «Я дуже критично ставлюся до НДГ, оскільки, в результаті ми провели багато часу за розмовами та підготовкою листів, але не отримали з цього нічого» (інтерв'ю EU8).

Рисунок 22

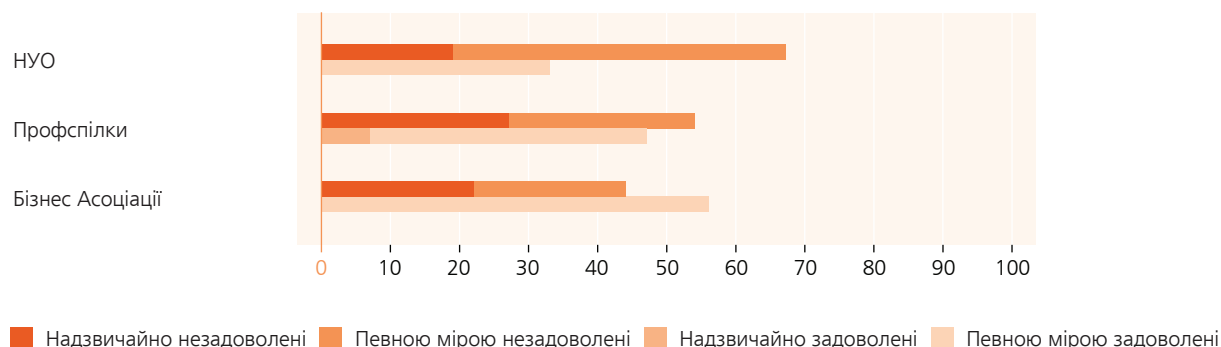
Рівень задоволеності респондентів з НДГ ЄС впливом НДГ, за групами



Satisfaction EU DAG respondents per group with DAG impact

Рисунок 23

Рівень задоволеності респондентів з НДГ з-за меж ЄС впливом НДГ, за групами



Satisfaction Non-EU DAG respondents per group with DAG impact

D2 Уряди не вживають дій за рекомендаціями НДГ.

У той час як більшість НДГ наразі вже чимало років обговорюють впровадження зобов'язань з розділу ТСР, мало що можна показати в плані реальних результатів цих зборів. Уряди мають обмежену підзвітність, отже, не дивно, що вони не діють за рекомендаціями НДГ. Зараз більшість членів НДГ спостерігають недостатній вплив на політику і бажають його збільшити в майбутньому (див Рисунок 17). Тільки 5 відсотків (2/43) респондентів НДГ ЄС та 8 відсотків (5/65) респондентів НДГ з-поза меж ЄС відзначили, що НДГ здійснила вплив на прийняття рішень. Більше респондентів вважають, що НДГ нічого не досягла (НДГ ЄС: 12 відсотків; НДГ з-за меж ЄС: 17 відсотків).

■ «Поки що НДГ здається суто формальним місцем для національних урядів, думки групи щодо угоди

не беруться до уваги» (відкрите питання з опитування NEU).

■ «Уряди не беруть до уваги НДГ; для них це радше перешкода, яку доводиться терпіти, і тому вони намагаються бути настільки неактивними та неефективними, наскільки це можливо» (відкрите питання з опитування NEU).

■ «Поки що незрозуміло, як НДГ може бути реально використана в якості інструменту підзвітності торгової угоди» (відкрите питання з опитування NEU).

■ «Реального впливу не було. Взаємодія Європейської Комісії та НДГ слугує лише легітимізації торгової політики ЄС, це не гарантує сталого розвитку: всі поставленні на порядок денний порушення розділів ТСР отримали лише імітацію дій для їх виправлення з боку ЄС-Комісії, жодного ширшого впливу це не мало» (відкрите питання з опитування ЄС).

- »Діюча система не дозволяє [НДГ] здійснити справити великий вплив на творення політики ... Ми визнаємо, що проводити збори громадянського суспільства – це добре, але їх слід оптимізувати таким чином, щоб вони мали більший вплив» (інтерв'ю EU10).

Вивчення окремих випадків у цьому звіті демонструє декілька прикладів, в яких НДГ все ж здійснило вплив на зміни у політиці. Тим не менше, вони часто є одним з багатьох каналів, що використовується для обстоювання питань сталого розвитку, тому важко виділити, наскільки на це вплинула саме НДГ.

Врізка 10

Вплив НДГ на політику у реформі грузинського трудового кодексу

Європейський Парламент та національні парламенти торгових партнерів мають ратифікувати торгову угоду, перш ніж вона вступить в силу (угоди про вільну торгівлю зазвичай застосовують умовно, очікуючи ратифікації Європейським Парламентом). До того ж, парламенти – принаймні у випадку ЄС – мають впливових прибічників серед громадянського суспільства, які намагаються долучитися до торгової політики, спрямовувати її в бік сталого розвитку. Оскільки парламенти традиційно можуть вимагати звіту від уряду, вони б могли через це бути важливими союзниками членів НДГ.

Тим не менше, парламенти, що примітно, не фігурували при залученні громадянського суспільства у розділі ТСР. Загалом члени НДГ вважають, що їхній парламент не зацікавлений у роботі НДГ: 64 відсотки (22/34) респондентів НДГ ЄС та 94 відсотки (49/52) респондентів з НДГ з-поза меж ЄС вказують саме це. Це дуже показово у випадку НДГ з-поза меж ЄС, оскільки там 69 відсотків категорично не погоджуються з твердженням, що їхній парламент зацікавлений у роботі НДГ. Як наслідок, переважна більшість респондентів не погоджуються з тим, що є достатня взаємодія між їхнім власним парламентом та НДГ: 84 відсотки (30/36) респондентів з НДГ ЄС (з яких 53 відсотки категорично не погоджуються) і 91 відсоток (52/57) респондентів з НДГ з-поза меж ЄС (з яких 70 відсотків категорично не погоджуються).

При цьому Європейський Парламент був залучений до наступних заходів впровадження Угоди про вільну торгівлю та її розділу ТСР, наприклад, через дипломатичні місії, усні та письмові питання до Комісії та резолюції. Він також чинив тиск на Європейську Комісію, вимагаючи збільшити дотримання торговими партнерами зобов'язань, взятих на себе у розділі ТСР. Наприклад, запит Європейського парламенту запустити механізм врегулювання суперечки в Угоді про вільну торгівлю між ЄС та Кореєю зіграв ключову роль у цьому процесі. Він також організував слухання для членів НДГ з-поза меж ЄС, що було позитивно оцінено. Однак, це не інституційний діалог між НДГ та Європейським Парламентом: ««Це все ще формально-неформальне: певним чином, вони іноді беруть участь у зборах як спостерігачі, але ця участь не санкціонована жодним рішенням» (EU1).

Серед торгових партнерів, що вивчалися в межах аналізу окремих випадків, проінтерв'юйовані не знали про існуючі зв'язки між НДГ та їхнім національним парламентом: «Я не впевнений, що вони знають про наше існування.» (NEU2).

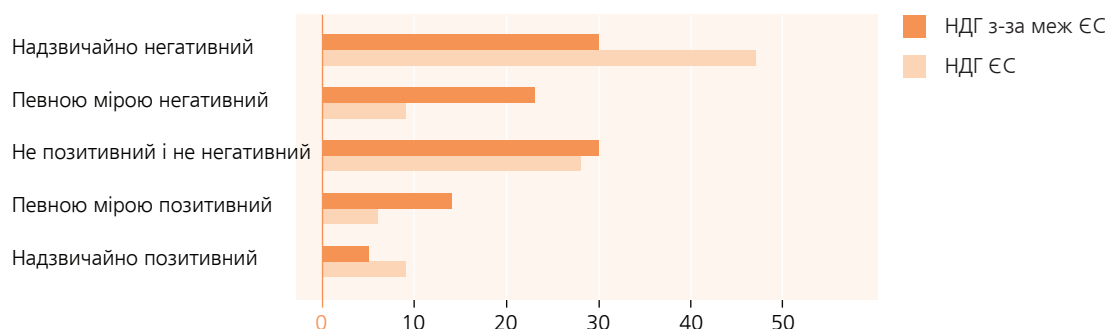
Більш інституціалізований діалог між цими потенційними союзниками міг би принести користь відносно обміну інформацією, моніторингу, та як результат, у впливі на політику.

D3 Те, що розділи ТСР не підлягають примусовому виконанню, обмежує потенційний вплив НДГ на політику. Однак не всі респонденти погоджуються з потребою в санкціях.

Примусове виконання зобов'язань зі сталого розвитку багато обговорювалося як в аспекті впровадження розділу ТСР, так і щодо наслідків для НДГ. Наразі сторони не можуть бути піддані санкціям за порушення положень про торгівлю та сталий розвиток. На відміну від решти угоди, розділи ТСР регулюються особливим механізмом вирішення суперечок, який передбачає урядові консультації та, потенційно, скликання комісії експертів, але без санкцій. Роль НДГ у врегулюванні суперечок дещо відрізняються, але жодна з них не відіграє вагомій ролі і не може автоматично запустити механізм цієї процедури. Більшість респондентів сприймає те, що механізм вирішення конфліктів не може бути примусово задіяний, як негативний фактор для впливовості НДГ (респонденти НДГ ЄС: 56 відсотків [18/32]; респонденти НДГ з-поза меж ЄС: 53 відсотки [23/44]).

- »Те, що рекомендації не обов'язкові для виконання, означає відсутність великої зацікавленості з боку уряду і ускладнює спроби впливу з боку НДГ» (відкрите питання з опитування NEU).
- »Основною метою НДГ має бути те, щоб організації громадянського суспільства втручалися і робили свій внесок у зміну політик. Проблема стосується необов'язкового підходу до вимог розділу про сталий розвиток, де не існує ніяких корисних положень або механізму примусу для захисту прав людини та довкілля» (відкрите питання з опитування ЄС).
- »У нас бракує засобів для того, щоб скарги про порушення угоди перевірялися владою» (відкрите питання з опитування NEU).

Рисунок 24

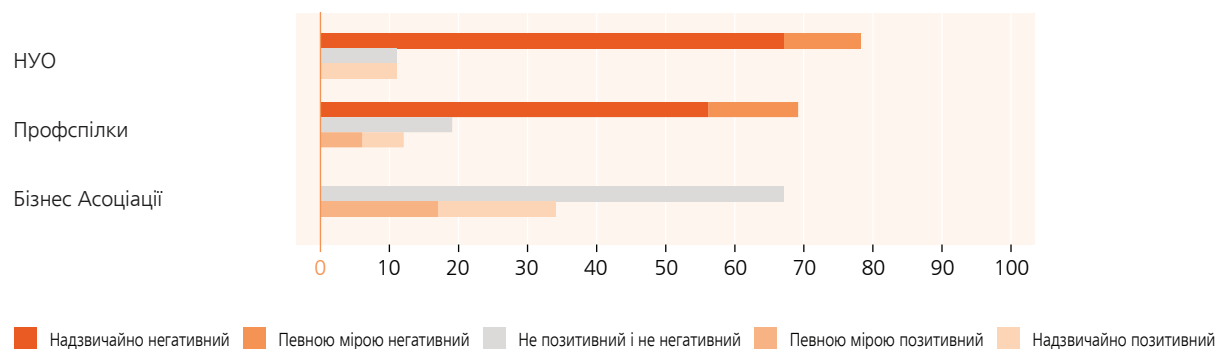
Ефект рекомендаційного характеру механізмів врегулювання конфліктів на впливовість НДГ

Effect of non-enforceable nature of the dispute settlement mechanism on the DAG's impact

Значна частина респондентів підтримує впровадження санкцій для примусового застосування розділу ТСР. «Можливість примусово застосувати зобов'язання щодо сталого розвитку шляхом застосування санкцій» як одна з бажаних змін, спрямованих на покращення впливу НДГ, обрана 33 відсотками (21/64) респондентів НДГ ЄС та 28 відсотками (12/43) респондентів НДГ з-за меж НДГ. Тим не менше, не всі респонденти підтримують ідею, що має бути засіб примусового виконання зобов'язань за розділом ТСР. Відзначимо, що більшість відповідей – «надзвичайно негативно» – і це вказує на відносно високий ступінь поляризації думок учасників, особливо в ЄС. До того ж, при ретельнішому погляді на статистику можна побачити, що лише респонденти не пов'язані з бізнесом (як в ЄС, так і за межами ЄС), відповіли «надзвичайно негативно», що демонструє різні погляди представників від бізнесу та інших підгруп щодо цього питання (див. Рисунок 25 та 26).

- «Це не повинно бути майданчиком для викладення суперечок, а, радше, підтримкою для урядів у впровадженні практик, які роблять сталість розвитку невід'ємною складовою торгівлі» (відкрите питання з опитування NEU).
- «Якщо ви знаєте, що є порушення, або якщо ситуація виходить з-під контролю, ви звітуєте про проблему інституціям, і сподівається, що вони з цим розберуться. Для мене це найвищий рівень після звітування, який може бути. Тут слід зупинитися. Діяти має уряд. Іноді є розбіжності між тим, що виявило громадянське суспільство, і тим, що обирає для роботи уряд» (інтерв'ю EU9).

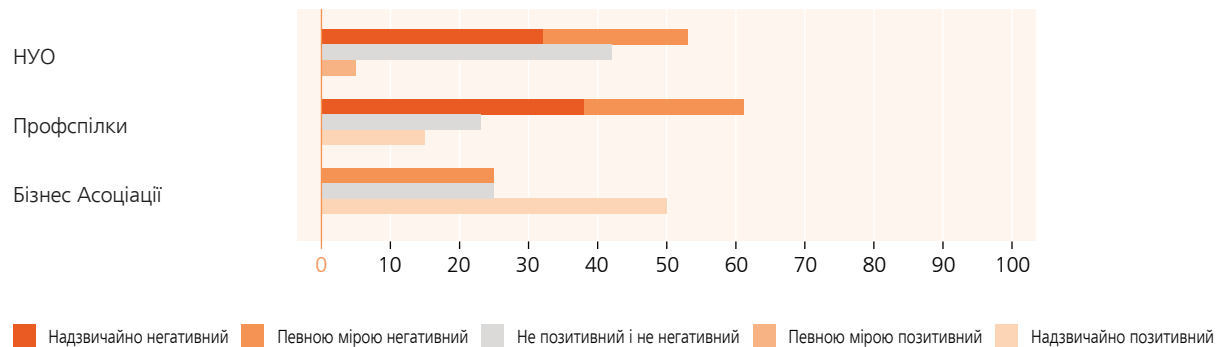
Рисунок 25

Різна оцінка ефекту механізму вирішення суперечок на вплив НДГ в різних групах НДГ ЄС

Different evaluation of the effect of the dispute settlement mechanism on DAG's impact across groups in the EU DAGs

Рисунок 26

Різна оцінка ефекту механізму вирішення суперечок на вплив НДГ в різних групах в НДГ з-поза меж ЄС



Different evaluation of the effect of the dispute settlement mechanism on DAG's impact across groups in the Non-EU DAGs

D4 Члени НДГ ЄС особливо сильно прагнуть можливості ініціювати механізм врегулювання суперечок. Тим не менше, не існує великої впевненості в тому, що та система вирішення суперечок, яка існує зараз, може суттєво змінити ситуацію.

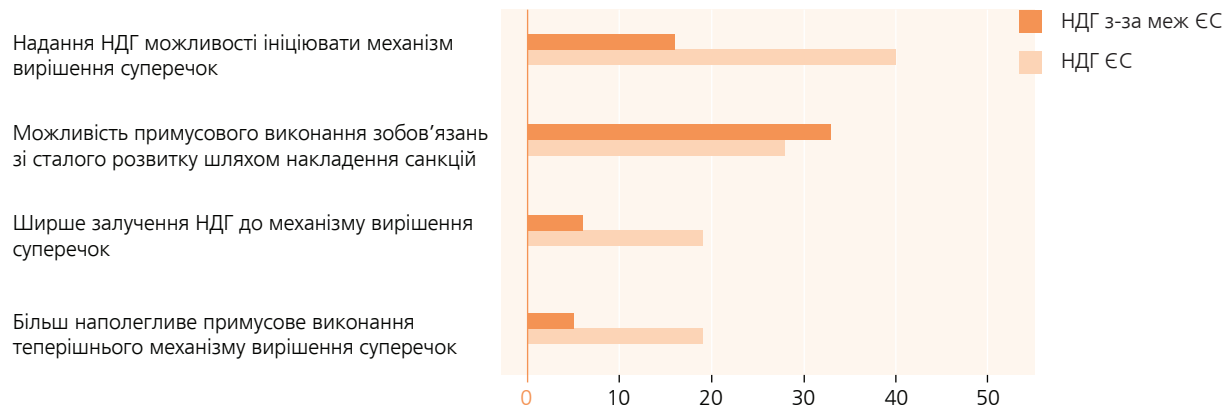
Найбажаніша зміна для покращення впливу НДГ серед респондентів НДГ ЄС (40 відсотків [17/43]) – здатність ініціювати механізм вирішення суперечок. Але при цьому немає великого інтересу у збільшенні залученості до існуючих механізмів вирішення супе-

речок (НДГ ЄС: 19 відсотків [8/43]; НДГ з-поза меж ЄС: 6 відсотків [4/64]), або у наполегливішому примусовому задіянні теперішніх механізмів вирішення суперечок (НДГ ЄС: 19 відсотків [8/43]; НДГ з-поза меж ЄС: 5 відсотків [3/64]). Дебати про вирішення суперечок здаються менш напруженими або поляризованими, ніж дебати про примусове застосування розділу ТСР.

■ »Залучення до процесів перегляду (постанови про примусове застосування) має бути метою НДГ» (відкрите питання з опитування ЄС).

Рисунок 27

Бажані зміни для покращення впливу НДГ, що стосуються можливості примусового застосування розділу ТСР



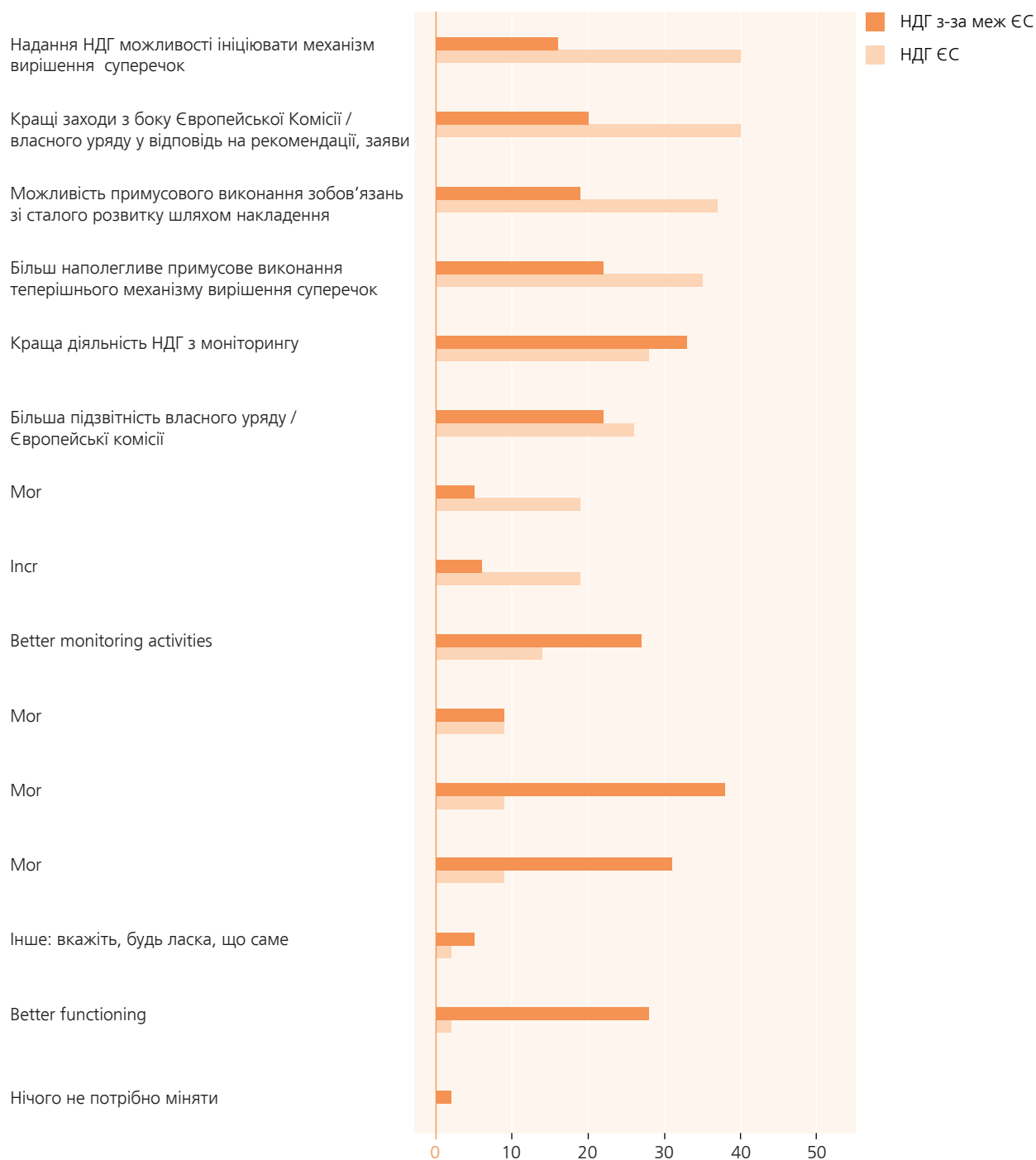
Preferred changes to improve DAG impact related to the enforceability of the TSD chapter

Рисунок 28 демонструє огляд бажаних змін для покращення впливу НДГ. Зважаючи на «драбину включення» та потребу подолати сходинки: інструментальну, обмін інформацією та моніторинг – перед тим, як перейти до останньої, впливу на політику, деякі з

бажаних змін, що були висунуті, стосуються саме цих інших сходинок. Діаграма на рисунку 28 відкриває перспективу на ці бажані зміни стосовно примусового впровадження розділу ТСР, що ілюструють їхню важливість для респондентів НДГ ЄС.

Рисунок 28

Огляд бажаних змін для покращення впливовості НДГ



Overview of preferred changes for improving DAG impact

Врізка 11

Перше ініційоване врегулювання конфлікту: приклад ЄС – Південна Корея

Торгова угода між ЄС та Південною Кореєю – це перша і на цей момент єдина УВТ, щодо якої був задіяний механізм вирішення суперечок за розділом ТСП.

Корея не ратифікувала чотири з восьми базових Конвенцій МОП, які стосуються права створювати спілки, колективних переговорів про зарплатню та примусової праці, і ув'язнила членів та лідерів профспілки. Зважаючи на це, у 2014 та 2016 роках НДГ ЄС надіслали два листи членам торгівельної комісії ЄС Карелу де Гюху та Сісілії Малмстрем, вимагаючи від них запустити процес міжурядових консультацій. Однак, це не спричинило негайних дій з боку членів комісії, незважаючи на те, що ситуація в Кореї тим часом все погіршувалася. Тільки після прийняття у 2017 році Європейським Парламентом резолюції, що закликає Комісію розпочати формальні консультації, Комісія ініціювала процедуру вирішення суперечок.

Ця процедура виявилася довгою і донині не вирішила питання. Більше того, Міжнародна Конфедерація Профспілок, Європейська Конфедерація Профспілок, Міжнародна Федерація Прав Людини та згодом ЄСЕК критикували ЄС за обмеження списку порушень, щодо яких він хоче поставити питання в рамках процедури вирішення суперечки. ЄС формально подав запит про консультації у грудні 2018 року. Вони відбулися у січні 2019 року, але «на жаль, консультації не привели до задовільного результату щодо поставлених питань і, таким чином, не змогли вирішити всі проблеми, які ЄС виніс на розгляд». Через це у липні 2019 року ЄС подав запит про організацію Ради Експертів. Рада почала свою роботу 30 грудня 2019 року (оголошення 19 грудня) і мала представити свій звіт до березня 2020 року, з поданням короткого викладу експертних висновків (*amicus curiae* briefs) дозволеним лише до 10 січня 2020 року. Поки що звіт поданий не був.

У Південній Кореї процедура врегулювання суперечок допомогла привернути увагу до зв'язку між трудовими правами та торгівлею. Однак Корея продемонструвала деякі практики «відбілювання», наприклад, подання пропозиції про ратифікацію конвенції до Парламенту, одночасно із поданням законопроектів із поправками, які відразу ж касували б новонабуті права (інтерв'ю KR2, 19 червня 2020 р.).

Південна Корея встановлює дуже важливий прецедент для ЄС. Деякі зацікавлені сторони бачать це як важливу можливість набуття досвіду і бажають використовувати вивчені уроки в майбутньому (інтерв'ю 10 червня 2020 року). Тим не менше, додана вартість прецеденту залежатиме від того, чим закінчиться процедура врегулювання суперечки. Якщо вердикт буде поблажливим, або якщо він не буде впроваджений чи примусово виконаний (також враховуючи брак «інструментів примусового виконання»), він може призвести до втрати бажання у зацікавлених сторін діяти та подавати подальші скарги. Впровадження звіту ради експертів, у партнерстві з новопризначеним Головним спеціалістом із дотримання правил, встановлених комерційною асоціацією, буде ключовим тестом того, наскільки ЄС відданий зобов'язанням розділу ТСП і як це виражено (серед іншого) у плані з п'ятнадцяти пунктів 2018 року.

Цей випадок продемонстрував важливість співпраці між громадянським суспільством та Європейським Парламентом у просуванні торгівлі та сталого розвитку, оскільки самі НДГ не змогли дати хід своїм скаргам. Також цей випадок показав слабкий рівень підзвітності Комісії та обмежений вплив моніторингу, який проводять зацікавлені сторони. Тоді як найкращим способом покращити роль НДГ було б дозволити громадянському суспільству автоматично запускати процедуру врегулювання суперечок, то як мінімум, ступінь підзвітності Комісії громадянському суспільству має бути посилений, наприклад, додаванням можливостей подавати апеляцію. Важливо зауважити, що між сторонами, які представляли бізнес, та іншими учасниками групи мав місце консенсус, і це, можливо, допомогло запустити процедуру врегулювання суперечок. З іншого боку, випадок Кореї демонструє також і те, що деякі члени НДГ Кореї надають значну перевагу підходу, який спирається на діалог, і хотіли б уникнути будь-яких форм процедури врегулювання суперечок, навіть не обов'язкових до виконання, бо така процедура вважається занадто конфронтаційним кроком. Тому, в той час як дехто переконаний, що теперішній підхід Комісії занадто поблажливий, інші, навпаки, вважають його занадто жорстким.

3

ВИСНОВОК

Метою цього дослідження було вивчити, як розвинулися національні дорадчі групи (НДГ), започатковані згідно розділів про торгівлю та сталий розвиток (ТСР) в торгових угодах ЄС, і чого вони досягли, а також визначити їх основні виклики. З цією метою було зібрано оригінальні дані шляхом опитування 50 учасників НДГ ЄС та 74 учасники НДГ з-поза меж ЄС, а також 18 інтерв'ю з учасниками НДГ як ЄС, так і з-поза меж ЄС. Аналіз був структурований на основі «сходинок включення», що включає чотири сходинки: інструментальну, обмін інформацією, моніторинг, та вплив на політику. За аналогією з драбиною, перед тим як дістатися до верхніх сходинок слід подолати нижні.

Перший крок, інструментальна сходинка, схоже, була досягнута у ЄС та у декількох країнах-партнерах. Деякі НДГ з-поза меж ЄС все ще стикаються з жорсткими організаційними недоліками, що заважає їхньому належному функціонуванню. Загалом, основними проблемами в цьому контексті є те, наскільки часто проводять збори, як вчасно про них повідомляють учасників, підтримка секретаріату, а також фінансування. НДГ не вважається просто інструментом легітимізації торгової угоди. Деякі учасники, особливо з числа респондентів, які не представляють кола бізнесу, все ще зважають на існування такого потенційного ризику.

Щодо другої сходинки, обміну інформацією, ми бачимо, що необхідні елементи для діалогу присутні. Горизонтальні стосунки між членами НДГ вважаються позитивними. Тим не менше, реального діалогу між членами НДГ все ще не вистачає. Часто виникає напруження між членами НДГ з бізнес-кіл та іншими, особливо в НДГ з-поза меж ЄС та на міжнародному рівні. Вертикальні стосунки між громадянським суспільством та урядами оцінюють негативно, оскільки взаємодія, обмін інформацією та зацікавленість уряду є недостатніми. Друга сходинка, таким чином, досягнута лише частково, що ускладнює рух до наступних сходинок драбини.

Це справді так, оскільки навіть третя сходинка – моніторинг – завдання, якого члени НДГ найбільше бажають досягти – не була реалізована. Члени НДГ не мають достатньо ресурсів для проведення досліджень та охоплення ширших верств суспільства для здійснення моніторингу впровадження зобов'язань

ТСР. Більше того, й надалі існує нестача підзвітності, оскільки відсутня чітка процедура для схеми зворотного зв'язку між НДГ та їх урядами, а останні не вчиняють достатніх дій за даними та рекомендаціями, які надають НДГ. Що цікаво, НДГ з-поза меж ЄС все ж цінують потенційний важіль, який їм надає Європейська Комісія та НДГ ЄС для отримання доступу до уряду їхньої власної країни та впливу на нього.

І, нарешті, четверта сходинка, вплив на політику, також не була реалізована. Вплив НДГ – дуже обмежений. Учасники НДГ не залучені активно до процесу прийняття рішень, і уряди не діють на основі рекомендацій НДГ. Відсутність примусового виконання розділів ТСР та неможливість для НДГ безпосередньо ініціювати процес вирішення суперечок також відіграють тут вагомий роль, навіть незважаючи на те, що погляди на потребу в примусовому виконанні поляризовані.

Таким чином, навіть незважаючи на те, що в окремих випадках присутні організаційні проблеми, основні виклики починаються з браку реального діалогу між учасниками НДГ та між НДГ й урядами. Ця тенденція сягає кульмінації в нестачі підзвітності, яка підриває спроби громадянського суспільства провадити належний моніторинг, що, в свою чергу, веде до дуже обмеженого впливу на політику.

Через цю динаміку НДГ мають дуже мало політичної ваги, що є джерелом фрустрації для учасників цих груп. Тому критично важливо для всіх задіяних дійових осіб, щоб було вжито заходів для ліквідації цих вузьких місць. У той час як необхідні практичні або організаційні корективи, самих по собі їх недостатньо. Дуже потрібна зміна ментальності з боку високопосадовців, які мають сприймати НДГ та роботу цих груп серйозніше, також дуже потрібно збільшити політичну вагу НДГ. Інакше є ризик, що НДГ «застрягнуть» (якщо цього вже не сталося) у колі негативного зворотного зв'язку, в результаті чого прогресу не буде, а зацікавленість та наполегливість громадянського суспільства будуть підірвані. Іншими словами, на рух драбиною вгору йде багато зусиль, але якщо учасники відчують, що вище вилізти неможливо, НДГ ризикують втратити значення, і драбина впаде. Це, в свою чергу, додасть аргументів і так вже гучній критиці торгової політики ЄС.

4

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ РОЗРОБКИ ПОЛІТИК

Цей розділ присвячено рекомендаціям, розробленим для удосконалення ефективності роботи НДГ. Їх представлено відповідно до структури звіту, а саме – в порядку «сходинок драбини включення». Як уже зазначалося, важливо подолати нижні «сходишки», перш ніж рухатися вгору. Іншими словами, НДГ повинні спочатку налагодити свою операційну роботу належним чином й тільки після цього можна очікувати обміну інформацією в бажаному об'ємі, котрий є основоположним для виконання моніторингової ролі цих груп. Своєю чергою, якісний моніторинг є необхідною умовою забезпечення дієвості розробленої політики.

Представлене у цьому звіті дослідження свідчить про наступне: переважна більшість членів НДГ погоджуються з тим, що моніторинг є основним завданням роботи груп. Тому для всіх залучених суб'єктів надзвичайно важливо вжити заходів для освоєння цих «сходинок», особливо в частині підзвітності урядів.

Інакше існує ризик того, що НДГ «застрягнуть» (якщо цього вже не сталося) у замкненому циклі негативного зворотного зв'язку, внаслідок чого не буде досягнуто жодного прогресу, а також знизиться інтерес до роботи груп та прихильність громадянського суспільства. Іншими словами, багато зусиль докладається для руху «вгору сходишками», але якщо учасники відчують, що подальший рух неможливий, існує ризик втрати самого сенсу роботи НДГ.

Ми високо оцінюємо останні ініціативи Європейської комісії щодо вдосконалення організації роботи НДГ, оскільки справді вкрай важливо налагодити функціонування операційних механізмів. Тим не менш, хоча такі кроки необхідні, самі по собі вони є достатніми. Так більш нагальною потребою є зміна менталітету політиків, котрі мають серйозніше ставитись до факту існування НДГ та їхньої роботи, а також підвищувати політичну значимість цих груп.

4.1 ІНСТРУМЕНТАЛЬНА ЦІЛЬ: ЯК ПІДВИЩИТИ РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ЗУСТРІЧЕЙ?

ЗАБЕЗПЕЧИТИ РЕГУЛЬНІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ ЗАСІДАНЬ ТА ВИЗНАЧАТИ ДАТИ ЗАЗДАЛЕГІДЬ

Нерідко роботу НДГ критикують за те, що групи збираються недостатньо часто для забезпечення своєчасного досягнення суттєвих результатів. Ще один привід для критики – закороткий проміжок часу між призначенням дат засідань та їх проведенням, що створює перешкоди для ефективної участі у них членів груп.

Голова та секретаріат НДГ повинні, за погодженням з іншими членами групи, запланувати частіші зустрічі (щоквартально або навіть щомісячно, якщо члени НДГ виявлять таке бажання), визначати дати засідань принаймні за місяць наперед і передбачити можливість онлайн участі членів. Організація міжнародних зустрічей є складнішою, оскільки потребує узгодження більшої кількості тем порядку денного. Дати зустрічей двох чи більше НДГ, а також зустрічі представників громадянського суспільства із міжурядовою радою, залежать від графіку засідань останніх. Отже, уряди мають заздалегідь призначити дату, принаймні за три місяці наперед, що дозволить вчасно поінформувати громадянське суспільство про день засідання та підготуватися до участі у ньому. Практика показує, що кожного року такі зустрічі відбуваються майже завжди у той самий період. Отже, урядовці повинні створити можливості для завчасного визначення дати, таким чином демонструючи членам НДГ свою готовність до співпраці, інтерес та повагу до їхньої роботи. Між щорічними зустрічами мають організовуватися додаткові (віртуальні) засідання між групами з метою підтримання робочого темпу.

Таблиця 8
Короткий огляд рекомендацій

«Сходінка»	Рекомендація	Розроблено для
Інструментальна ціль	Забезпечити регулярне проведення засідань і визначення дат зустрічей НДГ та міжнаціональних засідань заздалегідь, щоб забезпечити ґрунтовну підготовку до них	Члени НДГ, секретаріати та уряди*
	Забезпечити надання достатніх ресурсів для участі членів груп та підтримки роботи секретаріату	Члени НДГ та уряди
	На упередження вирішувати організаційні та логістичні питання, що залишилися невирішеними	Члени НДГ та уряди
Ціль із забезпечення обміну інформацією	Забезпечити незалежне, представницьке та збалансоване членство в НДГ	Члени НДГ та уряди
	Сприяти відкритості діалогу в НДГ	Члени НДГ
	Розробити детальну програму роботи	Члени НДГ
	Інституціоналізувати та інвестувати у розвиток відносин між групами	Члени НДГ та уряди
	Створювати та підтримувати міжнаціональні союзи за темами	Члени НДГ
	Удосконалювати процес розробки спільних заяв	Члени НДГ (та уряди)
	Удосконалювати та поглиблювати взаємодію між групами та урядами	Уряди та міжурядова рада
	Інституціоналізувати відносини між групами та парламентами	Члени НДГ та парламенти
Моніторингова ціль	Забезпечити стійке фінансування проведення досліджень	Члени НДГ та уряди
	Визначити разом з урядами процедури надання зворотного зв'язку	Уряди та міжурядова рада
	Забезпечити подальші дії за результатами внеску НДГ	Уряди та міжурядова рада
Ціль забезпечення дієвості розробленої політики	Максимізувати реалізацію на практиці положень розділу про торгівлю та сталий розвиток	Європейська Комісія та Європейський Парламент
	Уточнити очікування щодо впливу НДГ	Члени НДГ та уряди
	Застосовувати нестандартні підходи	Члени НДГ та уряди

* Під поняттям «уряди» маємо на увазі уряди всіх сторін, а саме Європейську комісію та національні уряди торгових партнерів. У такому ж контексті вживається й термін «парламент».

НАДАТИ ДОСТАТНІ РЕСУРСИ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ЧЛЕНІВ У ЗАСІДАННЯХ ТА ДЛЯ РОБОТИ СЕКРЕТАРІАТУ

Реальними відчутними перешкодами для нормальної роботи більшості груп є недостатність ресурсів для оплати роботи із організації зустрічей та покриття витрат учасників у зв'язку із відрядженнями для участі у засіданнях. Окрім того, переважна більшість груп з країн, які не входять до ЄС, не можуть покладатися на секретаріат щодо організаційної підтримки та підготовчої роботи.

Ці проблемні питання слід вирішувати шляхом забезпечення довгострокового фінансування роботи НДГ. В ідеалі таке фінансування має надаватися кожною стороною-підписантом торговельної угоди ЄС, котрі поставивши підпис, взяли на себе зобов'язання створити НДГ. Фінансування можна, зокрема, передбачити з прибутків, отриманих за рахунок економічних вигод, які з'являються завдяки торговій угоді. Якщо ж цей варіант недо-

ступний, слід передбачити схему спільного фінансування країн-ЄС та країн-партнерів, або, як крайній засіб, яким наразі й користуються, – лише фінансування з боку ЄС. Досвід чинного трирічного Інструменту партнерства, спрямованого на збільшення участі громадянського суспільства у забезпеченні виконання положень розділу про торгівлю та сталий розвиток, може бути корисним для визначення необхідного фінансування та обсягу завдань секретаріату. Отже, доцільно буде провести детальну оцінку цього інструменту фінансування, що включає оцінку роботи членів НДГ. У будь-якому випадку, фінансування повинно бути розширене за межі цього конкретного інструменту і включене до законодавчих положень, що регулюють утворення НДГ.

Секретаріати можуть бути організовані по-різному залежно від національного контексту кожної країни та існуючих установ. Організаційні функції можуть покладатися на вже функціонуючу офіційну установу (наприклад, ЄЕК), урядову агенцію (наприклад, групу, що працює на базі міністерства економіки, охорони навколишнього середовища або праці), за умови гаранту-

вання незалежності НДГ, організації громадянського суспільства, зовнішнього приватного консультанта або організацію, створену саме для виконання цих функцій.

З ПРОАКТИВНОЇ ПОЗИЦІЇ ВИРІШУВАТИ ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ЛОГІСТИЧНІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ, ЩО ЗАЛИШАЮТЬСЯ НЕВИРІШЕНИМИ

З огляду на постійні проблеми із функціонуванням НДГ, особливо в країнах, що не входять до ЄС, необхідно ще раз наголосити, що вкрай важливо вирішити базові організаційні питання, оскільки успішність усієї роботи НДГ залежить саме від них.

Потрібно своєчасно виявляти та нейтралізувати перешкоди операційного характеру для організації нарад або участі в них членів груп. З моменту включення положень про НДГ у торговельні угоди ЄС було докладено багато зусиль для створення та налагодження роботи груп в ЄС та за кордоном. Цей досвід варто вивчити та розповсюдити, щоб пришвидшити процес безпроблемного створення та ефективного функціонування НДГ. З огляду на високий відсоток членів НДГ, незадоволених функціонуванням їхніх груп, було б доцільним проводити щорічну оцінку того, як на практиці вдосконалювати ці механізми.

Члени груп повинні бути самокритичними та визначати, як покращити функціонування їхніх НДГ. Паралельно їх урядам слід ставати справжніми партнерами, які створюють та підтримують сприятливе середовище для успішності роботи груп. Якщо голос групи занадто слабкий і/або уряд нехтує чи обмежує потенціал НДГ, інша група та уряд, представлені другою стороною угоди, несуть відповідальність за винесення даного питання на обговорення та тиск з метою зміни ситуації, що склалася.

4.2 ІНФОРМАЦІЙНА ЦІЛЬ: ЯК МОЖНА ПОКРАЩИТИ ДІАЛОГ?

ЗАБЕЗПЕЧИТИ НЕЗАЛЕЖНЕ, ПРЕДСТАВНИЦЬКЕ ТА ЗБАЛАНСОВАНЕ ЧЛЕНСТВО

Очевидно, що питання, хто саме є членами НДГ, – тема для предметних обговорень у групах. Основні вимоги – незалежність членів НДГ від уряду та представлення ними відповідних зацікавлених сторін. Крім того, має бути забезпечене збалансоване представництво в групах своїх виборчих округів.

Якщо необхідно адаптувати тристоронню модель ЄЕСК до національного контексту торгового партнера – іншими словами, розширити представництво організацій, які зазвичай займаються питаннями бізнесу,

праці, екології, тощо, – то слід провести відкриту дискусію про це серед НДГ, а також між групами та міжурядовою радою. Окрім того, важливо підвищити рівень обізнаності про НДГ відповідних організацій громадянського суспільства та збільшити видимість груп. Це можна зробити, наприклад, шляхом ширшого розповсюдження інформації про результати роботи груп, проведення відкритих дискусій на національному рівні та навіть організації прес-конференцій. Більше того, процедури подання заявок на включення до НДГ повинні бути простими, прозорими та неупередженими. Іншими словами, доєднання до НДГ будь-яких організацій, які можуть сприяти досягненню цілей груп, має бути простою та доступною механізмом. Для країн ЄС така процедура повинна передбачати спілкування та залучення організацій поза поточною базою даних Діалогу громадянського суспільства з питань торгівлі. Склад усіх НДГ має бути об'єктом моніторингу та, за необхідності, корегуватись. Тому вкрай важливо, щоб уряди забезпечили прозорість членства у групах.

Уряди мають створити сприятливе середовище для подання заявок на вступ та визначити доступну й прозору процедуру. Інтереси урядів ніколи не повинні ставати критеріями членства в НДГ. Громадянське суспільство відіграє важливу роль у підвищенні обізнаності та поінформованості партнерських організацій про НДГ. Тому саме громадянське суспільство має контролювати склад груп обох торгових партнерів, щоб вчасно помітити можливі проблемні питання щодо членства.

СПРИЯТИ СПРАВЖНЬОМУ ДІАЛОГУ ЧЛЕНІВ НДГ

Хоча наразі члени груп взаємодіють й обмінюються інформацією, цю співпрацю слід розширити до справжнього діалогу з метою підвищення якості таких взаємовідносин, методів роботи, змісту обговорень, а, отже, загальної ефективності роботи груп.

Справжній діалог передбачає уміння дослухатись один до одного, узгоджувати позиції, відходити від представлення виключно власних інтересів та не допускати асиметрії влади. НДГ можуть стати форумами для обговорень, лише коли проблема дисбалансу влади між членами групи, за умови її існування, визнана та вирішена, за потреби через залучення неупередженого модератора та надання достатнього часу для виступу всім учасникам, а також розробки дієвих процедур прийняття рішень.

Перш за все, саме члени груп мають опікуватись цими питаннями. Якщо партнерська НДГ та/або уряд помічають проблему, вони також повинні повідомити про це та наполягати на здійсненні відповідних заходів як на рівні уряду, так і на рівні громадянського суспільства.

СТВОРИТИ ЧІТКУ ТА ЗРОЗУМІЛУ ПРОГРАМУ РОБОТИ

Члени груп відзначили чіткіше формулювання програми роботи як один з пріоритетів. Дійсно, багато респондентів скаржились на відсутність чіткої робочої програми чи конкретних цілей діяльності. У деяких випадках респонденти визнали, що у їхніх НДГ відсутня справжня внутрішня динаміка, а період активної роботи припадає виключно на час проведення щорічних транснаціональних зустрічей.

З огляду на те, що відсутність чіткої робочої програми часто є результатом поєднання таких факторів як недостатність ресурсів для реальної участі та погані відносини між членами НДГ, важливо взяти до уваги попередні рекомендації. Коли група отримує робочу програму урядової ради, вона може, наприклад, використати цей документ як вихідну точку для створення списку питань, над якими НДГ буде працювати. Якщо програму не отримано, члени НДГ можуть ініціювати розробку власного порядку денного, встановлюючи як короткострокові, так і довгострокові цілі, та самоорганізуватися для їх досягнення.

Особлива роль тут належить членам НДГ: вони мають бути відданими та конструктивними, знаходити спільні позиції та рухатися вперед. Уряди можуть допомогти їм, дотримуючись принципу прозорості та надаючи свої програми, і таким чином роблячи роботу НДГ більш політично актуальною.

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗУВАТИ ТА ІНВЕСТУВАТИ У ВІДНОСИНИ МІЖ ГРУПАМИ

Дослідження, представлене у цьому звіті, показує, що добрі стосунки між групами можуть стати у нагоді для розширення можливостей громадянського суспільства і посилення політичного впливу відповідних механізмів. Тому важливо встановлювати зв'язки між громадянськими суспільствами країн – торгових партнерів та зміцнювати вже існуючі. Більше того, громадянські суспільства всіх країн, які є сторонами угод, мають відслідковувати негативну динаміку у роботі груп, яка підриває легітимність НДГ, зокрема виключення голосів або примус до мовчання.

Можна сприяти розвитку відносин між групами кількома шляхами. По-перше, хоча міжгрупові зустрічі де-факто відбувались під час щорічних нарад щодо імплементації положень розділу угоди про торгівлю та сталий розвиток, ще ефективніше зазначити такі зустрічі або механізми в положеннях угод. Майбутні торговельні угоди можуть навіть передбачати проведення більшої кількості міжгрупових зустрічей, наприклад, мінімум двох на рік. По-друге, члени груп повинні активно взаємодіяти зі своїми колегами завдяки чому буде забезпечена безперервність роботи між щорічними засіданнями. Так засідання не

будуть поодинокими, разовими подіями. Віртуальні зустрічі або спільна робота можуть покращити відносини між групами. Крім того, інтерес однієї групи до іншої та відданість учасників груп роботі підвищують мотивацію її членів та значимість НДГ. По-третє, члени НДГ та уряди їх країн несуть відповідальність за підготовку й організацію транснаціональних зустрічей з урахуванням існуючих асиметрій влади. Слід принаймні визнати існування таких асиметрій та в ідеалі нейтралізувати їх для забезпечення справжнього діалогу.

Члени різних НДГ повинні активно взаємодіяти між собою та уважно слідкувати за динамікою, яка впливає на використання потенціалу цих механізмів. Уряди також відіграють важливу роль, оскільки вони мають забезпечити сприятливе середовище для роботи груп, наприклад, створити умови для проведення офіційних міжгрупових засідань або забезпечити доступною інфраструктурою для зустрічей (як це роблять делегації ЄС).

НАЛАГОДЖУВАТИ ТА ПІДТРИМУВАТИ ТЕМАТИЧНІ ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІ АЛЬЯНСИ

Дослідження показало, що існуючі зв'язки між групами були зміцнені завдяки їхнім зусиллям, а співпраця між групами збільшує їх потенційний вплив, особливо, коли йдеться про питання сфери праці.

Тому рекомендується створювати та підтримувати тематичні транснаціональні альянси для об'єднання ресурсів як з огляду на підсилення потенціалу, так і для експертизи. Крім того, якщо певна група не має доступу до рівня формування політики, то партнерська група може спробувати вирішити це питання через власний уряд. Це може бути зроблено шляхом офіційного або неофіційного співробітництва з певної теми, обміну інформацією та ресурсами, а також підтримки зусиль один одного.

Хоча така стратегія вже застосовується декількома НДГ, членам інших груп також слід її використовувати. До того ж співпрацювати між собою мають не тільки групи зі схожими інтересами.

ВДОСКОНАЛИТИ ПРОЦЕС РОЗРОБКИ СПІЛЬНИХ ЗАЯВ

Формулювання спільних заяв двома групами виявилось непростим завданням. Головною перешкодою є протилежні та непримиренні інтереси, часто між суб'єктами, які представляють бізнес, та тими, які представляють третій сектор. Спільні висновки двох груп розглядаються як чи не найважливіший результат роботи НДГ, адже це єдина офіційна заява для міжурядової ради (навіть якщо зустріч груп формально не передбачена в торговій угоді).

З огляду на суперечливі інтереси, слід задатись питанням, чи насправді спільні заяви, ухвалені усіма членами НДГ, є єдиним правильним рішенням. Чи можна на міжгрупових зустрічах подолати напруженість через розбіжності думок щодо дотримання зобов'язань, взятих у відповідності до положень торгової угоди, та чи слід це робити? У деяких випадках краще зійтись на тому, що дійти згоди неможливо, і прагнути досягти певного зближення позицій зі спірних питань у майбутньому. Слід розглянути можливість залучити нейтрального посередника або створити коаліції з представників/ць груп для формулювання заяв. Зрештою, навіть якщо спільна заява не схвалена усіма членами, міжурядова рада повинна взяти до уваги питання, підняті групами у їхній заяві.

Знову ж таки, як члени НДГ, так і уряди несуть спільну відповідальність за пошук рішення у подібній ситуації. По-перше, багато залежить від членів НДГ, які намагаються примирити конфліктуючі інтереси. Якщо жоден компроміс не задовольняє сторони, має бути можливість повідомити про цю ситуацію своїм урядам або міжурядовій раді. Якщо заяву схвалили всі члени НДГ, вона все одно повинна бути розглянута міжурядовою радою.

ПОКРАЩИТИ ВЗАЄМОДІЮ МІЖ НАЦІОНАЛЬНИМИ КОНСУЛЬТИВНИМИ ГРУПАМИ ТА УРЯДАМИ

Загалом, вважається, що НДГ фасилітують діалог із представниками уряду. Тим не менше, багато можливостей для вдосконалення відносин між групами та їх урядами залишаються недовикористаними.

Для початку слід розширити взаємодію. НДГ повинні мати можливість регулярно зустрічатися зі своїм урядом для обміну думками, а не лише раз на рік для підготовки щорічної транснаціональної зустрічі. Окрім того, на цій зустрічі слід передбачити офіційну частину для спілкування груп з міжурядовою радою. Якість такого спілкування також варто покращити. Важливо, щоб уряд виявляв зацікавленість у роботі НДГ. Більше того, було б доречно забезпечити безперервність такого офіційного спілкування, що дозволило б розвивати стосунки між членами груп та представниками їхніх урядів. Крім того, уряди повинні надавати НДГ більше інформації про імплементацію торгової угоди загалом та розділу про торгівлю і сталий розвиток зокрема. Якщо ця інформація відсутня, її можна розробити у співпраці з НДГ.

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗУВАТИ ВІДНОСИНИ МІЖ НДГ І ПАРЛАМЕНТАМИ

Парламенти як країн ЄС, так і їхніх торгових партнерів, рідко беруть участь у роботі НДГ. Тим не менше, саме парламенти ратифікують торговельні угоди та слідкують за їх виконанням урядом. Отже, вони могли б та й мають бути більш ефективними союзниками НДГ.

Тому слід налагодити інституціоналізований діалог між парламентом та НДГ. Залежно від місцевого контексту, цей діалог може бути організований по-різному, наприклад, через організацію регулярних зустрічей, у форматі письмових доповідей або спеціально-організованих разових заходів у випадку появи складнощів із вирішенням певної проблеми. Найважливішим завданням таких заходів є посилення відповідальності парламентів за виконання зобов'язань, взятих відповідно до положень розділу угоди про торгівлю та сталий розвиток, та допомогти НДГ у їхній роботі, оскільки парламент може підтримувати зусилля груп щодо проведення моніторингу та посилення впливу на формування політик.

Таким чином, НДГ та апарат парламенту повинні контактувати між собою та погодити робочий метод співпраці.

4.3 МОНІТОРИНГ ЯК ЦІЛЬ: ЯК ПОКРАЩИТИ ЦЕЙ АСПЕКТ РОБОТИ НДГ?

ЗАБЕЗПЕЧИТИ СТРУКТУРНІ РЕСУРСИ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ДОСЛІДЖЕНЬ

Як члени груп, що представляють країни ЄС, так і тих груп, що представляють їхніх партнерів, вважають обмеженість фінансових ресурсів для проведення досліджень суттєвим негативним чинником, що впливає на виконання моніторингової функції НДГ. Незважаючи на те, що імплементація розділу угоди про торгівлю та сталий розвиток вже входить до компетенції членів НДГ, вони часто не мають достатніх ресурсів для виконання додаткової моніторингової діяльності з вивчення питання комплексності окремої торгової угоди та її впливу на сталий розвиток. Розширення обсягу моніторингової роботи НДГ на всі розділи угоди лише загострить проблему обмеженості додаткових ресурсів для моніторингу.

Для ресурсного забезпечення висловленої вище пропозиції щодо участі членів груп у засіданнях та підтримки роботи секретаріату можуть бути передбачені різні шляхи фінансування. Окремі члени НДГ можуть самостійно профінансувати дослідження, така практика вже існувала раніше. Крім того, члени НДГ могли б об'єднати наявні ресурси та провести дослідження від імені всієї групи.

Тим не менше, у більшості випадків виділення власних коштів членів груп для фінансування досліджень неможливе не лише через відсутність таких ресурсів, але й тому, що (як вважається) політична значимість НДГ була й залишається досить низькою, через що члени груп неохоче інвестують у НДГ щось значиміше за власний дорогоцінний час. Тому сторони угоди також повинні втрутитися і підтримати НДГ у виконанні їхньої моніторингової ролі. Якщо ЄС та торгові

партнери серйозно ставляться до делегування завдання групі експертів із проведення моніторингу такого складного питання, як вплив торгівельної угоди на сталий розвиток, то логічно й передбачити відповідне фінансування. Трирічний Інструмент партнерства передбачає підтримку обмеженої кількості досліджень з розрахунку на одну групу. Хоча на момент написання цієї публікації жодного конкретного дослідження щодо цього не проводилось, тож ми високо оцінюємо таку ініціативу, яку слід підтримувати та розширювати.

ЗАТВЕРДИТИ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ УРЯДАМИ ЗВОРОТНЬОГО ЗВ'ЯЗКУ

Проблемним питанням роботи НДГ залишається відсутність підзвітності урядів. Одним із аспектів такого низького рівня підзвітності є той факт, що кількість випадків існування розроблених процедур ознайомлення урядів із баченням НДГ та отримання зворотнього зв'язку, наближається до нуля. Ця та наступна рекомендація відносяться до питань побудови відносин між самими групами, групами та їхніми урядами, а також із міжурядовою радою, яка опікується торгівлею та сталим розвитком.

Отже, слід розробити чіткі процедури надання зворотного зв'язку, які б забезпечили інформування урядів про бачення НДГ. Такі процедури включають доступні інструменти, які дозволяють групам порушувати важливі питання, висловлювати занепокоєннями чи надавати висновки, з одного боку, та отримувати відповіді урядів, з іншого. Крім того, уряди можуть частіше надавати зворотній зв'язок, консультуючись із НДГ з певного питання. Ці процедури не повинні бути занадто унормованими та негнучкими, та можуть різнитися в залежності від потреб сторін. Основна мета – підвищити швидкість реагування залучених урядів та сприяти належному врядуванню.

НДГ ж можуть скористатися кількома варіантами, як-то офлайн зустрічі між представниками урядів та групами, чи-то лише із очільниками НДГ, чи групою у повному складі; або листування. На транснаціональному рівні слід забезпечити можливість висловлення бачення НДГ на засіданнях міжурядової ради. Найкраща з існуючих практик включає подання спільних висновків, організацію паралельних зустрічей груп та міжурядових засідань або запрошення голів груп на зустрічі урядів.

Уряди несуть велику частину відповідальності за встановлення таких чітких процедур. Найкраще узгоджувати їх з НДГ.

ВКЛЮЧЕННЯ БАЧЕННЯ НДГ

Другим аспектом слабкої підзвітності уряду є його повільне реагування на пропозиції НДГ, або повна відсутність реакції.

Як уже зазначалося вище, уряди повинні реагувати на інформацію, отриману від груп. Звичайно, ця рекомендація не вимагає, щоб уряди обов'язково брали до уваги або приймали всі пропозиції НДГ. Скоріше, незалежно від змісту пропозицій, уряд визнає їх значимість, розглядає та своєчасно надає відповідь НДГ. Без таких подальших дій робота груп втрачає сенс. Крім запобігання ефекту «втоми НДГ», такий підхід покращить передбачуваність реакції на роботу групи та підвищить вмотивованість членів груп.

4.4 ЦІЛЬ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПЛИВУ НА ПОЛІТИКУ: ЯК ПІДВИЩИТИ ВПЛИВ?

МАКСИМІЗУВАТИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЮ РОЗДІЛУ УГОДИ ПРО ТОРГІВЛЮ ТА СТАЛИЙ РОЗВИТОК

На рівні ЄС тривають дебати щодо неналежної імплементації розділу угоди про торгівлю та сталий розвиток, а Європейська Комісія визнала необхідність включення заходів для вдосконалення імплементації в план з п'ятнадцяти пунктів.¹⁰ ЄС схиляється до накладання торгових санкцій, оскільки такий підхід до співпраці не відповідає її цілям. Через те, що важко змусити сторони виконувати норми цього розділу, відсутні будь-які ризики, пов'язані з недотриманням зобов'язань щодо їх виконання. Тому організації громадянського суспільства та уряди не докладають зусиль та не виявляють надмірної зацікавленості в роботі НДГ.

Що стосується існуючих торговельних угод, ЄС повинен продовжувати працювати над розробкою сприятливих умов для забезпечення виконання положень розділу про торгівлю та сталий розвиток. Прикладами можуть слугувати нещодавнє призначення офіцера з питань контролю виконання торгових зобов'язань¹¹ чи розробка механізму врегулювання суперечок в процесі виконання торгової угоди між ЄС та Кореєю. Тим не менше, саме на ЄС та країнах-партнерах, котрі обрали кооперативний підхід, лежить зобов'язання довести, що ці заходи призведуть до своєчасного, ефективного та проактивного впровадження положень розділу про торгівлю та сталий розвиток.

Існує кілька способів посилити виконання положень нових торгових угод. Наприклад, Франція та Нідерланди¹² пропонують знижувати або підвищу-

¹⁰ Commission Services. 2017. «Non-Paper of the Commission Services: Trade and Sustainable Development (TSD) Chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs).» Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf.

¹¹ European Commission, European Commission appoints its first Chief Trade Enforcement Officer. Available at: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf.

¹² Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development. Available at: <https://nl.ambafrance.org/Non-paper-from-the-Netherlands-and-France-on-trade-social-economic-effects-and->

вати тарифи в залежності від прогресу у виконанні торговими партнерами положень розділу про торгівлю та сталий розвиток. Це, по суті, еквівалентно санкціям, але з дипломатичної точки зору – набагато м'якший захід. Крім того, механізм врегулювання суперечок можна було б оптимізувати, передбачивши офіційну роль НДГ для ініціювання розгляду справ, надання інформації під час їх розгляду та отримувати інформацію про процедури розгляду. До того ж, цей механізм повинен застосовуватися як крайній захід, коли вичерпано можливості врегулювання в рамках урядових консультацій та експертних комісій. Якщо угода про вільну торгівлю має очевидно негативний вплив на сталий розвиток і не сприяє виконанню сторонами зобов'язань в цьому питанні, то не слід виключати призупинення дії угоди.

Як уже було описано, у цьому контексті Європейська Комісія повинна відігравати важливу роль. Більше того, Європейський Парламент мусить бути ще пильнішим та вимогливішим щодо забезпечення виконання положень розділу про торгівлю та сталий розвиток, звертаючи особливу увагу на можливих недоліках роботи ЄС та держав-членів.

ПРОЯСНИТИ ОЧІКУВАННЯ ЩОДО ВПЛИВУ НДГ

Хоча здається очевидним, що НДГ створюються з метою сприяння сталому розвитку, не має точного та чіткого розуміння, які саме досягнення очікуються від НДГ та як саме вони повинні досягати цих результатів.

Тому важливо окреслити очікуваний процес досягнення змін або причинно-наслідковий зв'язок між діяльністю НДГ та стійким розвитком. Наприклад, для прояснення реалістичних очікувань слід застосувати теорію змін, метод, що пояснює процес змін, описуючи причинно-наслідкові зв'язки різних зусиль з огляду на потенційний вплив НДГ на сталий розвиток. Така теоретизація дозволить визначити, яким може/повинен бути вплив обміну інформацією між членами груп та моніторингу (спільні позиції? підвищення якості моніторингу? розширення можливостей членів груп у слабшій позиції?) та який відчутний вплив можна очікувати (розбудова інсти-

туцій? ратифікація конвенцій? транснаціональні союзи з метою адвокації?).

Таким чином, сторони торгової угоди разом із організаціями громадянського суспільства будуть впливати на формування очікувань від участі у роботі НДГ. Для членів НДГ детально пропрацьована «теорія змін» надала б перевагу у встановленні орієнтирів щодо бажаних досягнень за допомогою цих механізмів.

МИСЛИТИ НЕСТАНДАРТНО

НДГ є невід'ємною частиною угод про вільну торгівлю. Хоча вони можуть сприяти підвищенню стійкості цих торгових домовленостей, особливо за умови виконання згаданих вище рекомендацій, все ще не зрозуміло, чи зможуть вони зрівноважити основні наслідки вільної торгівлі. До того ж торгові санкції можуть і не мати бажаних наслідків, якщо перш за все зачеплять найбільш вразливі групи осіб та відтворюватимуть неокolonіальну логіку. На практиці вплив НДГ на сталий розвиток може нівелюватись суб'єктами чи факторами поза межами торгової угоди.

Члени НДГ та сторони угоди повинні знати про структурні обмеження, в яких вони працюють. Для забезпечення здійснення суттєвого впливу, вони повинні прораховувати не тільки вплив вільної торгівлі на сталий розвиток, але й брати до уваги основні фактори, що підсилюють нерівність та несправедливість в країнах та між ними. В іншому випадку існує ризик того, що НДГ просто слугуватимуть легітимації угоди про вільну торгівлю.

Отже, члени НДГ повинні розробити стратегію щодо як «внутрішнього», так і «зовнішнього» впливу і критично оцінювати рамки, в яких вони працюють. Їхня участь може бути лише одним із елементів ширшої стратегії сталого розвитку. Тож сторонам слід утриматися від презентації положень розділу про торгівлю та сталий розвиток й передбаченого ними створення НДГ як чарівної палички для забезпечення сталого розвитку. З метою забезпечення серйозного підходу до вирішення ширших питань глобальної справедливості потрібно зробити більше, ніж просування зобов'язань щодо сталого розвитку за допомогою торгових інструментів.

5

ДОДАТОК А

КЕЙС ПРО РОБОТУ НАЦІОНАЛЬНИХ КОНСУЛЬТИВНИХ ГРУП,
СТВОРЕНИХ В РАМКАХ ПОГЛИБЛЕНОЇ ТА ВСЕОСЯЖНОЇ ЗОНИ
ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ МІЖ ЄС ТА ГРУЗІЄЮ

5.1 ВСТУП

Поглиблена та всеосяжна зона вільної торгівлі між ЄС та Грузією (ПВЗВТ) є частиною Угоди про асоціацію (УА), підписаної 27 червня 2014 року. УА, в свою чергу, є однією з трьох таких угод, укладених із країнами Східного партнерства (інші дві – із Молдовою та Україною). На відміну від багатьох інших торгових угод ЄС, ПВЗВТ передбачає «поступове наближення» законодавства Грузії «до ключових положень законодавства ЄС» (отже, «глибоке та всебічне» ред.- наближення).¹³

Грузія є рішучим прихильником вільної торгівлі. Ще до підписання ПВЗВТ, з 2006 року країна здійснила односторонню лібералізацію своєї торговельної та інвестиційної політики для країн ЄС.¹⁴ До кінця 2016 року вона була бенефіціаром схеми ЄС-ГСП+ (ред.- Генералізована система преференцій). Тим не менше, торговельні відносини цієї країни із ЄС є вкрай несиметричними. Хоча ЄС – найбільший торговий партнер Грузії із показником у 23,4 відсотка зовнішньої торгівлі товарами, на Грузію припадає лише 0,1 відсотка зовнішньої торгівлі товарами ЄС.¹⁵

Багато зацікавлених сторін у Грузії та ЄС розглядають ПВЗВТ із Грузією з точки зору геополітики, а не лише економіки, а також як засіб наближення країни до ЄС. Можливо, важливість політичної підтримки певною мірою заважає об'єктивній оцінці аспектів ПВЗВТ (ЄСЗ та ЄС6) у розрізі економічного та стійкого розвитку.

У той час як Грузія зобов'язується разом з ЄС просу-вати «спільні цінності» у рамках УА, на даний момент,

Freedom House класифікує її як «частково вільну» країну. На думку Freedom House, «прослідковується олігархічний вплив на політичні справи країни, політичні рішення та медіа-середовище, а дотримання принципу верховенства права заполітизоване. Громадянські свободи захищаються непослідовно».¹⁶ У той же час, хоча «сектор громадянського суспільства в Грузії досить сильний...», деякі групи беруть участь у політичних дискусіях, тоді як інші повідомляють, що стикаються з політичним тиском, в основному у формі публічної критики з боку державних чиновників та опозиційних діячів». Аналогічно, свобода профспілок оцінена у 2 бали по шкалі із 4. Це демонструє, що інтереси великого бізнесу можуть переважати інтереси осіб та організацій, які представляють профспілки та неурядові організації, що особливо помітно в рамках реформи ринку праці тощо. Громадянське суспільство також стикається й з іншими проблемами, такими як (в деяких випадках) політизація, обмежені зв'язки із суспільством загалом і висока залежність від донорів.¹⁷

Як Грузія, так і ЄС створили власні національні консультивні групи в рамках ПВЗВТ. На відміну від випадку з Перу, грузинська НДГ створена як новий механізм, який включає представників бізнесу, профспілок, екологічних НУО та одну НУО, яка займається правами людини, серед яких і трудові права. Відповідно до Індексу залучення громадянського суспільства, розробленого Мартенсом та іншими (2018), положення договору із Грузією поміщують її до проміжної групи, де положення про спілкування сторін є досить сильними, а от положення щодо участі у застосуванні механізму врегулювання спорів відносно слабші.

¹³ «Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and Their Member States, of the One Part, and Georgia, of the Other Part.» 2014. Official Journal of the European Union. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)).

¹⁴ Messerlin, Patrick, Michael Emerson, Gia Jandieri, and Alexandre Le Vernoy. 2011. «An Appraisal of the EU's Trade Policy towards Its Eastern Neighbours.» CEPS. 1 March 2011. Available at: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/appraisal-eus-trade-policy-towards-its-eastern-neighbours-case-georgia/>.

¹⁵ European Union, Trade in goods with Georgia. Available at: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_georgia_en.pdf.

¹⁶ Freedom House, Georgia. Available at: <https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-world/2020>.

¹⁷ Piñol Puig, Gemma. 2016. «Situation Analysis of Civil Society in Georgia,» Europe Foundation, 2016. Available at: <http://www.epfound.ge/wp-content/uploads/2016/12/Situation-Analysis-of-CSOs-in-Georgia.pdf>.

Таблиця 9

Основні механізми забезпечення впливу громадянського суспільства у відносинах ЄС та Грузії

Назва	Створено в рамках	Членство	Роль	Коло тем
Грузинська національна платформа	Східне партнерство	Механізм Грузії	Підтримувати Східне партнерство та представляти інтереси грузинського громадянського суспільства на Форумі громадянського суспільства Східного партнерства	– Демократія, належне урядування – Економічна та євро-інтеграція – Енергетика, зміна клімату та навколишнє середовище – Мережа для співпраці в країні, по всьому регіону та з ЄС
Форум громадянського суспільства ЄС-Грузії	Угода про асоціацію	Спільний, на основі членства, в т.ч. Члени ЄЕСК та Форуму громадянського суспільства Східного партнерства	Зустрічатись та обмінюватись думками й надавати рекомендації Раді Асоціації	Угода про асоціацію в цілому
Національні консультивні групи	Розділ про сталий розвиток ПВЗВТ	Окремий механізм ЄС та Грузії	Консультувати, надавати позиції та рекомендації, у тому числі за власною ініціативою	Імплементация положень розділу про торгівлю та сталий розвиток
Спільна платформа громадянського суспільства	Розділ про сталий розвиток	Спільна, не заснована на членстві	Вести діалог	Положення про стійкий розвиток ПВЗВТ
Консультивна група ПВЗВТ	Міністерство економіки та сталого розвитку Грузії	Механізм Грузії	Забезпечити залучення громадянського суспільства до процесу ефективного впровадження ПВЗВТ	Імплементация ПВЗВТ в цілому

5.2 ОСОБЛИВОСТІ: МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА, ЩО ПЕРЕТІНАЮТЬСЯ

Механізми забезпечення впливу громадянського суспільства, прописані в розділі про торгівлю та сталий розвиток ПВЗВТ між ЄС та Грузією (НДГ та Форум), не єдині передбачені в рамках відносин ЄС та Грузії. Існує щонайменше чотири інших механізми: Платформа громадянського суспільства ЄС та Грузії, що стосується Угоди про асоціацію, та Грузинська національна платформа, яка є частиною Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (див. Таблицю 9).

Метою цих механізмів є моніторинг та обговорення реалізації усталених політичних інструментів і надання рекомендацій спільній раді або урядам. Оскільки ці різноманітні політичні інструменти, що охоплюють широке коло тем, таких як сталий розвиток, належне урядування, економічна інтеграція, змістово перетинаються, одні й ті ж учасники, задіяні в реалізації кількох механізмів.

Існування кількох схожих механізмів залучення громадянського суспільства не є унікальним для відносин

між ЄС та Грузією і має місце у відносинах ЄС з іншими країнами з різних регіонів світу. Однак кількість механізмів є досить специфічною для України, Грузії та Молдови, трьох країн Східного партнерства ЄС, які уклали Угоду про асоціацію, включаючи ПВЗВТ. Грузія може похвалитися найбільшими успіхами серед країн Східного партнерства, будучи рішуче віддана євроінтеграції. Також ця країна неухильно рухається в напрямку лібералізації торгівлі і вважає саме торгівлю ключовим фактором її економічного розвитку.

Членів НДГ (групи ЄС та Грузії) по-різному відносяться до ситуації, що склалася. Для деяких ці кілька платформ лише створюють плутанину: «Це бентежить, я не маю чіткого уявлення про те, як усе взаємопов'язано, я чую лише аббревіатури, ці випадкові спеціальні зустрічі, коли нам потрібно швидко зустрітись, а подальших дій немає»; або «Я не бачу різниці між цими зустрічами». Інший респондент зазначає: «коли ви розумієте, де та що робите, знаєте інституційну історію, ви можете простежити розвиток й скористатися цим знанням. Але для тих, хто тільки долучається, розібратись у цьому – це кошмар».

Члени НДГ ЄС та Грузії, які є учасниками різних механізмів здатні їх розрізняти, оцінюють таку ситуацію скоріше як перевагу, ніж недолік. Вони пояснюють, як,

незважаючи на те, що не існує явного істотного зв'язку між механізмами контролю імплементації Угоди про асоціацію, її розділу про сталий розвиток та Східного партнерства, їм вдається використовувати ці механізми, щоб повторити свою точку зору та забезпечити включення в документи цих механізмів схожі меседжі. Крім того, членство в одному механізмі може сприяти долученню до участі в іншому, наприклад, в якості спікера.

До того ж робота одних механізмів організована краще за роботу інших, оскільки їм надається перевага. Форум громадянського суспільства Східного партнерства має ресурси (фінансується ЄС) та секретаріат, що робить його більш ефективним, тоді як грузинська НДГ не має ресурсів, тож загалом голова опікується основною підготовкою та координацією. Крім того, на думку деяких зацікавлених сторін, рекомендації, надані Форумом громадянського суспільства Східного партнерства та Платформою громадянського суспільства ЄС-Грузія (згідно з УА), вважаються такими, що забезпечують більш повне та консолідоване уявлення про громадянське суспільство, а отже, мають більше політичної ваги. Такі рекомендації, наприклад, використовуються як довідковий документ Європейського парламенту. Представники урядових структур, як правило, частіше беруть участь у Форумі громадянського суспільства між ЄС та Грузією, що також пояснює, чому більше організацій зацікавлені у приєднанні саме до цих механізмів, аніж до НДГ, і чому лунають пропозиції об'єднати механізми забезпечення участі громадянського суспільства, передбачені Угодою про асоціацію та положеннями розділу про сталий розвиток. Тим не менше, фокус діяльності НДГ є вузьким, аніж інших механізмів, крім того група напряму контактує із Генеральним директором з торгівлі, що також може бути корисним з точки зору впливу. Крім того, розділ угоди про торгівлю та сталий розвиток, в рамках якої функціонують НДГ та Форум, має вищий рівень зобов'язань, ніж інші інструменти політики.

Наостанок, точаться суперечки щодо легітимності механізмів, а їхня репрезентативність ставиться під питання. Форум громадянського суспільства Східного партнерства та його національні платформи виявили бажання брати участь у відборі членів механізмів громадянського суспільства, створених в рамках Угоди про асоціацію та розділу про торгівлю та сталий розвиток. Це було сприйнято як прагнення монополізувати взаємодію грузинського громадянського суспільства з ЄС, проти чого виступили учасники громадянського суспільства ЄС. Також постає питання репрезентативності. Як заявив один з опитаних: «щодо деяких членів – зрозуміло, що або кого вони представляють, а ось про деяких важко щось сказати. Дехто використовував членство для просування власних організацій». Форум громадянського суспільства ЄС та Грузії є спільним механізмом, і члени ЄС

вважають його більш репрезентативним. З іншого боку, НДГ є національними механізмами, і сторона ЄС не має великого простору для маневру, щоб впливати на склад групи.

Тож існування кількох платформ допомагає громадянському суспільству донести свої позиції до владних структур ЄС та Грузії. Так їх діяльність задовольняє одні об'єднання громадянського суспільства більше за інші, тим самим зменшуючи потенційний вплив НДГ. Крім того, більшість механізмів досі розбираються з питаннями репрезентативності, ефективності, видимості та впливу.

5.3 «ДРАБИНА ВКЛЮЧЕННЯ» НДГ ЄС ТА ГРУЗІЇ

5.3.1 Інструментальний аспект: чи можуть вони зустрічатися?

Що стосується усіх торгових угод ЄС, організацією засідань консультивної групи ЄС опікується секретаріат в ЄЕК. Вони збираються в середньому три рази на рік. НДГ Грузії, яка не має секретаріату та власних ресурсів, не проводить регулярних зборів. Її діяльність зосереджена навколо щорічних транснаціональних зборів. Координація здійснюється головним чином головою грузинської НДГ. Кілька респондентів наголошували, що брак ресурсів негативно позначився на роботі групи та участі її членів у засіданнях. Обмежена кількість зустрічей була названа перешкодою для підвищення результативності роботи групи.

Щорічні засідання відбуваються на міжнародному рівні. Однак є скарги на те, що дати цих засідань повідомляються занадто пізно і це обмежує можливості участі. Коли зустрічі відбуваються в Брюсселі, їх організовує ЄЕК. У Грузії – «це завжди домовленості в останню хвилину».

Незважаючи на досягнення інструментальної мети механізму громадянського суспільства, деякі члени груп, говорячи про свої враження, зазначають, що ці засідання «відбуваються лише заради самих засідань» і що вони є «формальними». Один з респондентів назвав такі зустрічі «жестом ввічливості від уряду».

5.3.2 Обмін інформацією: чи можуть вони говорити?

Здається, мета забезпечення обміну інформацією також досягнута, навіть незважаючи на те, що рівень активності НДГ та їх репрезентативність були піддані критиці.

Що стосується змісту, питання сфери праці завжди були головними на порядку денному, зокрема, обговорювались такі теми як охорона праці, здоров'я та безпека на робочому місці, соціальний діалог, права жінок, дитяча праця та реформа трудового кодексу

Грузії. Протягом багатьох років більше уваги приділялось виконанню екологічних угод, висвітлених у розділі про торгівлю та сталий розвиток, та певною мірою – економічному аспекту сталості. Представники бізнесу закликали в рамках обговорень НДГ робити акцент на питаннях, пов'язаних з торгівлею.

Обмін інформацією визначений як одне з важливих завдань діяльності НДГ: «це можливість простого людського діалогу між представниками обох сторін, а не лише надання офіційної інформації; можливість розповісти, що ми насправді робимо в наших країнах, як все працює, а не лише переповідання того що написано в газетах. Це важлива частина роботи НДГ». Член групи зі сторони Грузії вважає, що є ще багато можливостей для вдосконалення, тим не менше, «групи можуть бути хорошим інструментом для встановлення контактів та обміну інформацією між гравцями з різних сторін».

Найповніше можливості горизонтального обміну використовуються членами профспілок з обох сторін, зокрема тому, що вони вже комунікували до підписання угоди про зону вільної торгівлі. Для інших членів груп цей обмін обмежується власне зустрічами. На міжгрупових зустрічах виникали суперечки під час узгодження спільних позицій, оскільки представників грузинського бізнесу не завжди задовільняв їх зміст. Це породило «жорсткі дискусії», які один з учасників охарактеризував як «болючий процес». Рішенням для подолання розбіжностей стало включення застереження до спільних висновків.

Вертикальний обмін між групами та урядами відбувається на рівні ЄС і оцінюється позитивно (див. підрозділ про моніторинг). У Грузії ситуація інша, оскільки, відповідно до заяв одних членів групи мали місце спорадичні зустрічі між НДГ Грузії та Міністерством економіки, тоді як інші члени не знають про такі засідання.

Усі учасники сходяться на думці, що НДГ не працюють на повну силу, не зустрічаються достатньо часто та не мають у складі достатньої кількості зацікавлених членів, що створює порочне коло. Недостатній рівень активності та частота зустрічей як між членами групи, так і між групами, – проблеми взаємопов'язані. Тим не менше, члени груп погоджуються, що більш активна позиція обох сторін могла би бути корисною для роботи НДГ. Окрім того, між групова взаємодія незначна, а члени НДГ Грузії відчують недостатню зацікавленість з боку організацій громадянського суспільства ЄС, що було підтверджено одним із членів групи ЄС.

Також сумніви викликає репрезентативність НДГ. По-перше, процедура відбору незрозуміла для всіх членів груп. Дехто заявляє, що грузинський уряд впливає на процедуру, інші ж члени стверджують,

що процедура цілком нормальна. По-друге, члени НДГ визнають, що грузинська національна консультивна група не представляє суспільство Грузії, не включає певні організації. НУО добре представлені, профспілки теж беруть активну участь, однак було порушено питання, чи слід також включати інші грузинські профспілкові організації до групи. Наприклад, одним із найактивніших представників бізнесу є Американська торгова палата в Грузії, хоча ця організація не представляє більшості грузинських підприємств. Що стосується групи ЄС, деякі члени грузинської НДГ схвально оцінюють співпрацю з нею, тоді як інші відчують, що представники ЄС працюють «у вежі зі слонової кістки».

5.3.3 Моніторинг: чи можуть вони наглядати?

У рамках моніторингової цілі можна виокремити деякі досягнення, особливо в питаннях праці, однак не всі вони пов'язані виключно із роботою НДГ. Наприклад, не вирішується проблема недостатньої підзвітності з боку уряду Грузії перед грузинською групою, а також недостатньої уваги з боку Європейської комісії та уряду Грузії щодо спільних висновків та рекомендацій груп.

Респонденти, що представляють Грузію, чітко дали зрозуміти, що їх група не має можливості проводити офіційний моніторинг. Їх моніторингова діяльність обмежується щорічним оновленням своїх пріоритетів, котрі не сильно змінюються, враховуючи обмежений прогрес, а також збором відповідної інформації з цих питань від членів групи. Основна підготовка до щорічної зустрічі груп здійснюється головним чином грузинською групою за координацією її голови. Спеціальна моніторингова діяльність щодо впровадження розділу про торгівлю та сталий розвиток не проводиться.

Що стосується процедур консультування урядів, то члени групи ЄС, особливо представники профспілок мають доступ до посадових осіб Європейської Комісії й досить задоволені увагою до їхніх рекомендацій. У Грузії все виглядає інакше, оскільки немає встановлених або інституціоналізованих зв'язків між НДГ та урядом. Тим не менш, один із членів групи відзначає позитивні зміни у ставленні уряду: «Робота з нашим урядом є проблематичною. Однак можливості доступу розширюються. Це все ще складно, але зміни помітні».

Спільні висновки узгоджуються під час зустрічей обох груп (ця зустріч не передбачена офіційною організаційною структурою механізмів громадянського суспільства) і вважаються найважливішим документом, оскільки їх подають до Міжурядової ради, Підкомітету з торгівлі та сталого розвитку. Рекомендації, що містяться у цих висновках, майже не

змінювались роками, хоча останнім часом стали більш конкретними. Підзвітність уряду неоднозначна. Члени групи ЄС, схоже, задоволені реакцією Європейської Комісії на надані рекомендації, хоча реального офіційного спілкування між ними не існує.

Один з респондентів пояснив, що з деяких питань Комісія воліє працювати з грузинськими чиновниками в закритому режимі, а не через канали офіційної комунікації. З іншого боку, рекомендації грузинської НДГ ніколи не отримували істотної уваги уряду: «реальних консультацій немає, вони лише надсилають плани роботи відразу після засідань». Підзвітність щодо взяття до уваги спільних висновків дуже низька. Висновки містять рекомендації про пріоритетність питань в роботі уряду. Однак НДГ «не отримують письмової відповіді. На наступній [щорічній] зустрічі ми підніmemo це питання, але це не якась офіційна заява про виконання нашого документу».

Що стосується потенційного впливу на політики, респонденти визнають, що робота НДГ допомогла просунути реформи трудового кодексу. Однак вони підкреслюють, що успіх не можна віднести на рахунок виключно НДГ. За словами представників групи Грузії, міжнародний тиск був необхідний, оскільки «уряд Грузії почувається більш відповідальним перед європейською стороною, ніж перед національними організаціями. НДГ – це дуже хороший інструмент заохочення уряду до змін».

5.3.4 Вплив на політику: чи можуть вони впливати?

З викладеного вище принаймні певний вплив НДГ на політику стає очевидним.

Європейська Комісія, як в особі Генерального директора з питань торгівлі, так і Генерального директора з питань зайнятості, соціальних справ та інклюзії, прислухалася до рекомендацій, висловлених групою ЄС, особливо представниками профспілок. Однак грузинській НДГ необхідно використовувати свої зв'язки з групою ЄС, щоб «достукатися» до уряду Грузії. Загалом групи не були залучені до прийняття рішень та не мали прямого впливу на урядові рішення.

5.4 ВИСНОВОК

Таким чином прослідковується певний парадокс, хоча НДГ ЄС та Грузії не були відчутно активними й не координували ретельно свої дії, саме їх існування допомогло включити (та/чи зберегти) ряд питань зі сфери праці до порядку денного. Більше того, вони також спромоглися сприяти змінам політики. Громадянське суспільство Грузії використовувало ці механізми головним чином як канали комунікації із урядом Грузії, оскільки останній жвавіше реагує на міжнародний тиск, ніж на національні вимоги.

6

ДОДАТОК Б

КЕЙС ПРО РОБОТУ НАЦІОНАЛЬНИХ КОНСУЛЬТИВНИХ ГРУП, СТВОРЕНИХ В РАМКАХ УГОДИ ПРО ВІЛЬНУ ТОРГІВЛЮ МІЖ ЄС ТА ПІВДЕННОЮ КОРЕЄЮ

6.1 ВСТУП

Угода про вільну торгівлю між ЄС та Південною Кореєю була першою з «покоління нових угод» про вільну торгівлю, започаткованого торговельною стратегією ЄС «Глобальна Європа» (2006). Відтоді укладення двосторонніх торговельних угод, що забезпечують взаємний доступ до ринків та сприяють підвищенню конкурентоспроможності ЄС, стало чітко окресленим завданням торговельної політики. Корея була визначена пріоритетним партнером для переговорів про ЗВТ з огляду на її великий ринковий потенціал, високий рівень захисту щодо імпорту ЄС та активні переговори з торговими конкурентами ЄС¹⁸. Переговори з Кореєю щодо ЗВТ були завершені у 2009 році; угода була тимчасово застосована в липні 2011 р. перш ніж її офіційно ратифікували в грудні 2015 р.

На той час ця Угода про вільну торгівлю була найбільш всеосяжною торговельною угодою із коли-небудь узгоджених ЄС. Вона включала широку лібералізацію тарифів та питань перешкод, не пов'язаних з тарифами, для торгівлі в різних секторах. Угода також містить положення щодо конкурентної політики, державних закупівель, прав інтелектуальної власності та сталого розвитку. Перша у своєму поколінні, вона слугує еталоном для наступних угод про вільну торгівлю з ЄС.

ЄС є третім за величиною ринком для експорту з Кореї, тоді як Корея є восьмим за величиною ринком для товарів ЄС¹⁹. Торговельний баланс між двома торговими партнерами коливався, причому обидві сторони протягом різних років досягали позитивного сальдо²⁰. Найважливішими товарами, що експортуються з ЄС, є продукти галузі машинобудування, транспортне обладнання та хімічна продукція. У свою

чергу, найбільшу частку експорту з Південної Кореї до ЄС становлять продукти галузі машинобудування, транспортне обладнання та пластмаси.

Громадянське суспільство Кореї доклало чимало зусиль у побудові та зміцненні демократії²¹. Тим не менше, воно розділилося і почалось протистояння, що значно підірвало єдність, знизило рівень впливу, довіри до нього та сприйняття його легітимності з боку держави, політичного суспільства та ринку. Правозахисні групи й інші неурядові організації займають активну позицію і, як правило, діють вільно, хоча інколи й стикаються з політичним тиском, коли критикують уряд чи потужні групи інтересів²². Що стосується трудових прав, Міжнародна конфедерація профспілок (МКП) дала наступну оцінку ситуації в Кореї – «гарантія прав – відсутня»²³.

Положення договору, що встановлюють механізми громадянського суспільства в рамках ЗВТ між ЄС та Кореєю, отримали високу оцінку відповідно до Індексу залучення громадянського суспільства, розробленого Мартенсом та співавторами²⁴. Високий показник пояснюється головним чином акцентом на незалежності учасників, широкому членстві та, найбільше, врегулюванні суперечок.

6.2 ОСОБЛИВОСТІ: ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ

Торгова угода між ЄС та Південною Кореєю є першою – і на сьогоднішній день єдиною – ЗВТ, в якій було задіяно механізм врегулювання суперечок згідно з розділом угоди про торгівлю та сталий розвиток.

¹⁸ European Commission (2018). Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea: Final report.

¹⁹ European Commission, Trade picture South Korea. Available at: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/south-korea/>.

²⁰ European Commission (2020), Trade in goods with South Korea. Available at: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_south-korea_en.pdf.

²¹ Fiori, A. and S. Kim (2018). Civil Society and Democracy in South Korea: A Reassessment. Korea's Quest for Economic Democratization. Y. Kim. New York, Springer International Publishing.

²² Freedom House, South Korea. Available at: <https://freedomhouse.org/country/south-korea/freedom-world/2020>.

²³ ITUC (2019). Global Rights Index. Available at: <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-en-2.pdf>.

²⁴ Martens, D., et al. (2018). «Mapping Variation of Civil Society Involvement in EU Trade Agreements: A CSI Index.» European Foreign Affairs Review 23(1): 41-62.

Корея не ратифікувала чотири з восьми основних конвенцій МОП, що стосуються права на об'єднання, колективних переговорів та примусу до роботи, й ув'язнення членів профспілок та їхніх лідерів. З огляду на це, у 2014 та 2016 роках НДГ ЄС направила два листи до торгових комісарів ЄС Де Гухта та Мальмстрема, вимагаючи ініціювання міжурядових консультацій. Однак такий захід не призвів до вжиття негайних дій комісарами, незважаючи на поступове погіршення ситуації в Кореї. Лише після того, як у 2017 році Європейський парламент прийняв резолюцію, в якій закликав Комісію розпочати офіційні консультації, процедуру врегулювання суперечок було приведено в дію.

Процедура виявилася тривалою і, на сьогоднішній день, поки безрезультатною. Більше того, МКП, ЄКП, Міжнародна федерація прав людини, а згодом ЄЕСК дорікали ЄС за обмеження переліку порушень, які він має на меті усунути за допомогою процедури врегулювання суперечок. ЄС офіційно звернувся з проханням про проведення урядових консультацій у грудні 2018 року. Вони відбулись у січні 2019 року, але «на жаль, не призвели до задовільного розгляду питань, а отже, не вдалося врегулювати всі теми, порушені ЄС»²⁵. Тому у липні 2019 р. ЄС звернувся з проханням створити експертну групу. Група розпочала свою роботу 30 грудня 2019 р. (оголошено про створення 19 грудня) і повинна була завершити написання своєї доповіді до березня 2020 р., із можливістю подання експертних заключень *amicus curiae* лише до 10 січня 2020 р. Звіт досі не представлено.

У Південній Кореї запровадження процедури врегулювання суперечок допомогло привернути увагу до зв'язку між трудовими правами та торгівлею. Однак Корея також вдалася до низки заходів із «відбілювання» власного іміджу, таких як подання парламенту клопотання про ратифікацію Конвенції МОП, одночасно вносячи на розгляд законопроект, який відбирає нещодавно набуті права.

Кейс Південної Кореї створює дуже важливий прецедент для ЄС. Деякі стейкхолдери зі сторони ЄС розглядають його як важливу можливість для навчання та врахування висновків із цього досвіду в майбутньому. Тим не менше, цінність прецеденту залежатиме від результату врегулювання спору. Якщо вирок буде м'яким, не буде виконуватися чи не будуть застосовані інструменти покарання за невиконання (також з огляду на відсутність зобов'язуючих інструментів примусового виконання), це може призвести до небажання подавати скарги чи вживати інші дії у майбутньому. Імплементация рекомендацій, які мають бути надані у звіті експертної групи, у партнерстві з ново-

призначеним Головним співробітником із забезпечення нагляду за виконанням торгових правил, стане ключовим випробуванням для рішучості ЄС щодо забезпечення виконання положень розділу угоди про торгівлю і сталий розвиток, як це вимагається, серед іншого, у плані з п'ятнадцяти пунктів 2018 року.

Цей кейс продемонстрував важливість співпраці між громадянським суспільством та Європейським Парламентом у сприянні торгівлі та сталому розвитку, оскільки до цього розгляд скарг НДГ майже не просувався. Він також демонструє досить слабку підзвітність Комісії та обмежений вплив на політики зацікавлених сторін, що займаються моніторингом. Найкращим способом посилення ролі НДГ було б, щонайменше, дозволити громадянському суспільству автоматично запускати процедуру врегулювання спору. Але підзвітність Комісії перед громадянським суспільством слід посилити, наприклад, дозволивши можливість подачі апеляції. Важливо зазначити, що між суб'єктами, які представляють бізнес, та тими, що представляють інші зацікавлені сторони, існував консенсус, і це, безперечно, сприяло запуску процедури врегулювання спору. З іншого боку, деякі члени НДГ Кореї віддають перевагу виключно підходу ведення діалогу і хотіли б уникнути будь-якої процедури врегулювання суперечок, навіть необов'язкової, оскільки вона сприймається як надмірно конфронтаційна. Таким чином, хоча одні вважають, що існуючий підхід Комісії є занадто м'яким, інші вважають його занадто суворим.

6.3. «ДРАБИНА ВКЛЮЧЕННЯ» НДГ ЄС І КОРЕЇ

6.3.1 ІНСТРУМЕНТАЛЬНИЙ АСПЕКТ: ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ЗУСТРІЧАТИСЯ?

Що стосується організації, як група ЄС, так і група Кореї, мають секретаріати. Група ЄС має ЄЕСК, тоді як у Кореї міністерства праці та охорони навколишнього середовища почергово беруть на себе ці зобов'язання. Всі вони передають членам груп інформацію про скликання засідань, проводять підготовчу роботу з їх організації, та спілкуються із секретаріатом групи ЄС.

Внутрішні процедурні правила групи ЄС передбачають, що Єврокомісія забезпечує фінансування своєї діяльності. НДГ ЄС збирається два-три рази на рік. НДГ Кореї також регулярно проводить засідання, два-чотири на рік. Також вона періодично проводить окремі зустрічі з питань довілля та праці²⁶. Респонденти зі сторони Кореї та зі сторони ЄС, погодились, що логістика зустрічей налагоджена добре.

²⁵ European Union, «Request for the establishment of a Panel of Experts by the European Union», Brussels, 4 July 2019, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157992.pdf.

²⁶ European Commission (2018). Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea: Final report.

Щорічні транснаціональні засідання громадянського суспільства, передбачені торговою угодою між ЄС та Кореєю – відомі як Форум громадянського суспільства – є закритими для НДГ обох сторін. Це унікальний випадок, оскільки в інших торгових угодах ЄС ці зустрічі є відкритими для громадянського суспільства загалом. Особливість в тому, що щорічна транснаціональна зустріч громадянського суспільства між представниками ЄС та Кореєю, передбачена угодою, є рівноцінною міжгруповим зустрічам НДГ, організованим у контексті інших торгових угод ЄС. На додачу до офіційної транснаціональної зустрічі громадянського суспільства, члени НДГ, створених в рамках торгової угоди ЄС та Кореї, просили додати ще один день у рамках проведення Форуму з метою організації семінару, відкритого для широкої громадськості на теми, що становлять взаємний інтерес. Такий підхід було дозволено урядами і це стало звичною практикою для транснаціональних зустрічей, які проводяться в рамках інших торгових угод. Ці семінари і додаткові зустрічі загалом допомагають членам спілкуватися та роблять відрядження на такі відстані для учасників вартими витраченого часу і докладених зусиль. Однак з 2018 року, коли було запущено механізм врегулювання суперечок (див. вище), не було організовано жодної транснаціональної зустрічі.

Респонденти нарікали, що дати та графік проведення зустрічей НДГ і транснаціональних засідань не встановлюються заздалегідь і можуть змінюватися. Засідання НДГ іноді призначаються лише за один-два тижні до дати проведення, що є перешкодою для участі членів. Дати транснаціональних зустрічей встановлюються урядами. Респонденти вважають пізні повідомлення про дати та зміну порядку денного як ознаки слабого бажання урядів виконувати свої зобов'язання у цьому контексті. Загалом, складно «узгодити» усі порядки денні.

Уявлення про те, що зустрічі громадянського суспільства можуть бути використані як інструменти для легітимізації торговельних угод, пом'якшилось через активізацію механізму врегулювання суперечок (див. нижче). Тим не менше, в ЄС панує певний скептицизм, оскільки конструкція механізму громадянського суспільства та механізму врегулювання спорів залишається недосконалою. Що стосується корейської сторони, один із респондентів зазначив, що, на його думку, корейські учасники переговорів недооцінювали потенційну важливість розділу про торгівлю та сталий розвиток та механізм громадянського суспільства, створений в його рамках. Оскільки торгова угода між ЄС та Південною Кореєю є першою у своєму роді, жодного прецеденту застосування такого механізму чи посилання на нього не було. Проте корейський уряд не хотів відводити громадянському суспільству офіційну роль в рамках інституційних механізмів,

прописаних в торговій угоді²⁷. Як пояснив один із співрозмовників: «корейський уряд погодився на ці положення, бо ЄС наполягав, але він був більше зацікавлений в аспекті торгівлі».

6.3.2 ОБМІН ІНФОРМАЦІЄЮ: ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ГОВОРИТИ?

Ціль обміну інформацією досягнута лише частково, оскільки є питання, що стосуються горизонтальних відносин у корейській НДГ та вертикальних відносин між групами й урядами, особливо в Кореї, а також між групами та міжурядовою радою.

Щодо змісту національних та транснаціональних зустрічей, особлива увага приділяється економічним, екологічним та трудовим питанням. Такі теми, як діджиталізація, безвідходна та зелена економіка, система торгівлі квотами на викиди та зміна клімату, регулярно були в порядку денному транснаціональних зустрічей, як і питання праці. Як зазначає один із респондентів: «в інших НДГ ЄС ми можемо обговорювати багато тем, а ось НДГ Кореї більше зосереджена на питаннях праці».

Обговорювалися навіть досить суперечливі теми, такі як гендерний розрив у оплаті праці, корпоративна соціальна відповідальність та недискримінація. У 2016 р. було розроблено два законопроекти, що стосуються сфери праці: один – щодо корпоративної соціальної відповідальності, а другий – щодо імплементації Конвенції МОП про недискримінацію. Особливо в перші роки засідань механізму громадянського суспільства ці теми були «стратегічним вибором», оскільки це «хороша стартова точка, бо такі зустрічі менш політично-чутливі». Окрім обговорення питань праці в Кореї, корейська НДГ також ініціювала використання транснаціонального механізму громадянського суспільства для здійснення впливу країн-членів ЄС з метою вирішення питання праці в країні на основі коментарів МОП.

Та все ж набагато більше значення приділяється чутливим та суперечливим питанням, таким як ратифікація і ефективне впровадження основних конвенцій МОП, серед яких, зокрема, свобода об'єднань та колективні переговори. Вони обговорюються щороку, а також включені до рекомендацій Форуму громадянського суспільства. Незважаючи на те, що порядок денний узгоджено обома групами, питання зі сфери праці, що оскаржувались, створили напруженість між членами корейської НДГ, особливо між роботодавцями та профспілками, ЄС та НДГ Кореї (див. нижче). Окрім цього, деякі члени групи ЄС нарікають, що «через домінування конвенції МОП та

²⁷ Smith, A., et al. (2020). Free Trade Agreements and Global Labour Governance: The European Union's Trade-Labour Linkage in a Value Chain World. London, Routledge.

свободи дій профспілкових лідерів вони відчували, що недостатньо часу залишається для обговорення інших питань».

Також члени груп ЄС та Кореї заявляють, що все ж приділяють значну кількість часу на засіданнях питанням логістики і підготовки наступної транснаціональної зустрічі.

Обмін інформацією і особливо обмін кращими практиками – важливе завдання роботи НДГ. Зі сторони ЄС член групи підтвердив, що головне для них це «обмін практиками та різними позиціями». Респондент від корейської НДГ заявив, що «згідно угоди Форум повинен бути місцем для оцінки її впровадження обома сторонами, але деякі члени вважають, що це простір для загальних обговорень та обміну думками або місце для проведення семінарів чи практикумів із широкого кола питань». Це свідчить про розбіжності між членами у розумінні призначення зустрічей громадянського суспільства.

Подібно до ситуації із зустрічами громадянського суспільства ЄС та Грузії, найефективнішим є горизонтальний обмін інформацією між членами профспілок з обох сторін. Вони вже мали тісні зв'язки до підписання угоди, які стали ще тіснішими завдяки транснаціональними зустрічами. Однак проблеми спілкування між двома групами все ж існують через відсутність взаємодії між членами у період між щорічними транснаціональними зустрічами та потребу в організації синхронного перекладу. Таким чином загалом між членами групи ЄС існують хороші стосунки, як і між різними групами. Але з іншого боку, відносини між роботодавцями та профспілками у корейській НДГ є досить ворожими, що ускладнює і навіть унеможлиблює їх спільну роботу. Ще один респондент підтвердив, що атмосфера в корейській НДГ «не є гармонійною або мирною». Потреба регулярно підтримувати контакт та забезпечити наступність членського складу зазначена як важлива для стосунків у НДГ: «ви можете плідно співробітничати, якщо є довіра і комфортна атмосфера, яка допомагає працювати разом, зустрічаючись кілька разів на рік» – та стосунків між групами: «в Азії дуже важливо, щоб люди якийсь час знали одне одного, вони не довіряють вам відразу після першої зустрічі».

Також виявилось, що групам ЄС та Кореї важко узгодити спільні позиції. Камінь спотикання – зобов'язання у сфері трудових відносин, зазначені у розділі про торгівлю та сталий розвиток. Особливо з нагоди останньої транснаціональної зустрічі у 2018 році, коли мова йшла про ухвалення спільних висновків щодо ратифікації та імплементації основних конвенцій МОП – зокрема щодо свободи об'єднань та ув'язнення двох членів корейської профспілки – «ситуація загострилась». Зрештою, корейські роботодавці покинули приміщення, і деякі члени академічної спільноти теж

не виявили підтримки. У результаті, жодної спільної позиції досягти не вдалося. Натомість було представлено спільну заяву голів груп. Не зважаючи на той факт, що група ЄС не дійшла спільної позиції, на думку декого, все ж найменший спільний знаменник було знайдено, і різними групами це було сприйнято як позитивний сигнал, який допоміг рухатися далі.

У НДГ ЄС та Кореї обмін інформацією по вертикалі відбувається по-різному. На рівні ЄС НДГ та Європейська Комісія обмінюються інформацією принаймні раз на рік, оскільки офіційний представник Комісії зазвичай відвідує частину засідань НДГ. Крім того, НДГ контактують із Європейською службою зовнішньої діяльності. Однак проблемою є велика плінність серед чиновників, оскільки не можна забезпечити наступність їх відвідуваності. Окрім того, НДГ ЄС також контактує із Європейським Парламентом, хоча між ними немає офіційного або інституціоналізованого діалогу. Відбулося дві зустрічі між групою ЄС та послом Кореї з метою отримання інформації «з перших вуст». Незважаючи на регулярний обмін інформацією між НДГ ЄС та офіційними установами, один з респондентів зазначив, що «уряд та НДГ не вважаються рівноправними партнерами». Загалом корейський уряд – «досить важкий партнер для підтримки контакту». Корейська НДГ не отримала бажаного визнання від уряду – як заявив один з опитаних: «уряд мало що зробив і не виявив поваги до НДГ». Тим не менше, член НДГ ЄС наголосив на тому, як вони намагалися розширити можливості громадянського суспільства завдяки групі: «для мене великим досягненням є те, що групи створили платформу для обговорень і зобов'язали корейський уряд визнати, що профспілки, бізнес та торгові організації є незалежними, оскільки вони -члени корейської НДГ».

Репрезентативність корейської НДГ та незалежність її членів була непростим питанням, особливо в перші дні. Перш за все, ці засідання громадянського суспільства були першими у своєму роді: уряди ЄС, Кореї і громадянське суспільство повинні були навчитися разом розробляти такі механізми. Однак, враховуючи відмінності у культурі та відмінний погляд Кореї на громадянське суспільство, сторони починали діалог з різних позицій. Тристороння структура ЄЕСК була використана як основа для НДГ, хоча корейські роботодавці та профспілки не звикли до такого типу діалогу. Крім того, «екологічні НУО відрізняються... вони виконують інші функції, ніж ті, що входять до Європейської НДГ». Крім того, члени академічної спільноти та дослідники були включені до складу НДГ в якості представників громадських інтересів. Наразі вони становлять майже половину членів НДГ. Легітимність їхньої участі була оскаржена, оскільки, хоча ці суб'єкти й можуть мати значний досвід, «вони не обираються як представники певних груп». Ще одна проблема репрезентативності НДГ стосується членства екологічних організацій. У Кореї екологічний

рух досить сильний, але їх вплив не відображено у НДГ. Так само, у цій і інших НДГ ЄС, окрім тієї, що створено в рамках торгової угоди з Канадою, недостатнє різноманіття членів, які б представляли екологічні, чи-то «різноманітні інтереси».

Також ставиться під сумнів незалежність корейських членів НДГ. Деякі роботодавці та науковці мають міцні зв'язки з урядом. Крім того, уряд Кореї, схоже, «керує» формуванням складу групи. Відкритого конкурсу для учасників немає. Міністерства охорони навколишнього середовища та праці звертаються до певних організацій із пропозицією запропонувати своїх представників, які потім і призначаються, за винятком групи громадських інтересів, до якої члени призначаються безпосередньо міністерством. Тим не менше, члени НДГ ЄС відзначають позитивні зміни: «уряд Кореї виправив своє ставлення та висунув дещо більшу кількість ближчих до європейських позицій представників громадянського суспільства, але це потребувало часу». Важливою подією у цьому контексті стало членство Корейської конфедерації профспілок, однієї з найвпливовіших організацій у країні. Спочатку вони не були включені до складу групи, що викликало серйозну критику. Один із респондентів пояснив: «у Кореї уряд має право обирати членів групи, але таке рішення не може бути одностороннім». Уряд Кореї досі пильно стежить за формуванням складу НДГ: «представники уряду відвідують засідання корейської групи, але не беруть участь в обговоренні. Вони присутні протягом усієї зустрічі і стежать за тим, що відбувається».

6.3.3 МОНІТОРИНГ: ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ НАГЛЯДАТИ?

Що стосується трудових прав у Кореї, то моніторингова ціль досягнута певною мірою НДГ ЄС у співпраці із корейськими профспілками.

Обидві сторони займалися заходами із моніторингу. Одним з найважливіших результатів діяльності НДГ ЄС був документ «Позиція щодо дотримання основних трудових прав у Республіці Корея. Визначення сфер для впливу», опублікований у 2013 р. Він базується на оцінках МОП, і заклав основи для моніторингу питань праці в Кореї. НДГ також опублікувала звіти про «зелене» зростання (2013), корпоративну соціальну відповідальність (2014) та зміну клімату (2015). Тим не менше, один із респондентів пояснив, що «через проблеми фінансування масштаб діяльності групи дуже обмежений». У корейській НДГ члени в основному працювали індивідуально, оскільки «ніколи й не намагалися зробити спільну заяву від імені корейської групи». За словами іншого респондента: «кожен член НДГ здійснює власний незалежний моніторинг. Але його слід краще організувати для того, щоб сформулювати спільну позицію та сприяти обміну між обома групами». При цьому профспілки ЄС та Кореї співпрацюють з метою моніторингу у сфері праці.

Що стосується процедур ознайомлення урядів з позиціями НДГ, група ЄС має кілька варіантів. По-перше, передбачені зустрічі НДГ, на яких члени можуть звернутися до Європейської Комісії у визначений час або поспілкуватися із її представниками під час кавабрейку. По-друге, існує можливість надсилати пропозиції у письмовій формі, як згадано вище. НДГ ЄС також написала два офіційні листи до Європейського комісара з торгівлі щодо серйозних порушень положень розділу про торгівлю та сталий розвиток угоди між ЄС та Кореєю у 2014 та 2016 роках, закликаючи Комісію ініціювати створення механізму врегулювання спору. Незважаючи на те, що відносини між НДГ та Європейською Комісією «можуть бути більш структурованими, вони вже сприяють глобальному інституційному розвитку у сфері регулювання торгівлі та праці». Підводячи підсумок зауважимо, члени НДГ ЄС знають, як контактувати із Комісією, хоча ця взаємодія може бути організована ще краще. Наприклад, канали комунікації для корейської НДГ не повністю відкриті. Незважаючи на те, що офіційні особи беруть участь у засіданнях НДГ, взаємодіяти з корейським урядом практично неможливо. Члени НДГ Кореї наголосили на важливості міжгрупових зустрічей: «особисто я вважаю, що без обміну з НДГ ЄС корейська НДГ не відіграватиме жодної ролі. Без цього обміну та Форуму громадянського суспільства уряд Кореї не бажає зустрічатися з НДГ Кореї та прислухатися до наших рекомендацій і коментарів щодо впровадження угоди».

Це підводить нас до питання про спільні висновки міжгрупових зустрічей НДГ. Такі заяви, зокрема формулювання в них, вважаються дуже важливими, оскільки «подаються до міжурядової ради, яка потім повинна їх розглянути. Це офіційний результат роботи інституції, уповноваженої проводити моніторинг та надавати рекомендації, тому це «найофіційніший» документ, який ми можемо надати». Однак, виявилось, що членам НДГ, особливо представникам профспілок з обох сторін та представникам корейських роботодавців, дуже важко узгодити спільну позицію, зокрема, щодо ратифікації та імплементації основних конвенцій МОП (див. вище). Хоча головна увага приділялася проблемам у сфері праці, заяви завжди містять посилення на економічні та екологічні проблеми. Форум громадянського суспільства ЄС та Кореї має ще одну унікальну особливість (крім того, що міжгрупові зустрічі НДГ закриті). Створено практику організації паралельних зустрічей Форуму та міжурядової ради. Голови НДГ запрошуються разом «на кілька хвилин для виступу, а потім просять залишити зустріч, тому що корейський уряд не хоче аби у засіданні брали участь представники ззовні, і такими представниками вважають саме членів громадянського суспільства». Це означає, що спільні висновки НДГ представляють посадовим особам обох сторін голови НДГ. На такій практиці «завжди наполягало громадянське суспільство» і вона вважається «дуже важливою в інституційному плані. Інакше все перетвориться на

«говорильню», що призведе лише до викиду тисяч тонн CO₂ на рік і ніяк інакше. Потрібен добре організований процес».

Пдзвітність урядів також різниться. В ЄС члени НДГ погоджуються з тим, що Комісія реагує на їхні пропозиції: «фактично, ми надсилаємо лист і отримуємо лист у відповідь». Однак інший респондент пояснює, що «коли ми щось просимо, нам потрібна реакція... Комісія надає нам відповіді, але вони не стосуються суті проблем». Уряд Кореї не так активно реагує на звернення, адже «вони ніколи загалом не реагували». На транснаціональному рівні, якщо навіть рекомендації НДГ включено до обговорень ради, це не гарантує, що НДГ отримають відповідь: «ми не отримуємо жодної відповіді від ради, комунікація відбувається за схемою ЄС – ЄС та Корея – Корея». Члени НДГ погодилися, що їхній тиск щодо розгляду питань у сфері праці в Кореї потенціально може призвести до зміни політики. Є скарги на тривалість процесу й неврахування рекомендації НДГ у більшості випадків. Однак поточна процедура врегулювання суперечок довела, що їх робота не була даремною. Для корейської сторони зустрічі між НДГ (більше, ніж окремі зустрічі групи) є додатковою платформою для озвучування питань, що їх хвилюють: «насправді ми використовуємо всі можливі механізми, включаючи Форум громадянського суспільства».

6.3.4 ВПЛИВ НА ПОЛІТИКУ: ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ВПЛИВАТИ?

Громадянське суспільство напряду не було залучене до безпосередньої участі у прийнятті рішень ЄС. Однак постійний тиск, який воно чинить протягом багатьох років, суттєво сприяв активізації механізму врегулювання суперечок (див. нижче). На момент написання цієї публікації увага всіх прикута до резуль-

татів роботи експертної групи. На думку декого, вплив НДГ обмежений: «Уряд повинен вжити заходів, оскільки, громадянське суспільство – це один рівень, де ми маємо порядок денний і узгодили пріоритети. Але є ще міжурядовий рівень, де вони встановлюють власні пріоритети. Іноді ці пріоритети збігаються, іноді – ні». Тим не менше, «той факт, що уряд Кореї вирішив розглянути питання про ратифікацію конвенцій МОП, частково є результатом нашої діяльності, але, звичайно, якщо багато людей будуть стукати у двері, рано чи пізно вони відкриються».

6.4 ВИСНОВКИ

У цьому випадку НДГ ЄС дуже активно діє вже кілька років. Незважаючи на те, що НДГ працювали над іншими проблемами, що стосуються стійкого розвитку, основна увага була приділена проблемам сфери праці. Їх постійний тиск, крім тиску Європейського парламенту, сприяв активізації механізму врегулювання суперечок. Тим не менше, ця позиція також породила напруженість між групами та між членами корейської НДГ – роботодавцями, профспілками та іншими зацікавленими сторонами. Питання про те, чи вдасться зберегти конструктивні відносини між представниками різних інтересів, залишається відкритим, оскільки спільні транснаціональні засідання громадянського суспільства не відбувалися з моменту запуску механізму врегулювання суперечок у 2018 році. Основна увага прикута до змін політики у Кореї та результатів роботи експертної групи. Засідання представників громадянського суспільства ЄС та Кореї були першими у своєму роді, і всі залучені суб'єкти вплинули на формування цих механізмів, надаючи свої ідеї про те, як такі механізми повинні чи могли б функціонувати.

7

ДОДАТОК В

КЕЙС ПРО РОБОТУ НАЦІОНАЛЬНИХ КОНСУЛЬТИВНИХ ГРУП, СТВОРЕНИХ У РАМКАХ УГОД ПРО ВІЛЬНУ ТОРГІВЛЮ МІЖ ЄС ТА КОЛУМБІЄЮ, ПЕРУ ТА ЕКВАДОРОМ (ОСНОВНА УВАГА ПРИСВЯЧЕНА СПІВПРАЦІ ЄС ТА ПЕРУ).

7.1 ВСТУП

Угода про вільну торгівлю між ЄС, Перу та Колумбією була підписана у 2012 році. У випадку Перу угода тимчасово застосовується з 1 березня 2013 р., а у випадку Еквадору – з 2016 р. (угода вступила в силу з 2017 року.). До укладення Угоди про вільну торгівлю ці країни отримали пільговий доступ до європейського ринку в рамках Генералізованої системи преференцій ЄС (ГСП). Зокрема, вони стали бенефіціарами спеціального механізму стимулювання, спрямованого на сприяння належному врядуванню та сталому розвитку, відомого як ГСП+. Завдяки реформі ГСП, країни ризикували втратити цей пільговий доступ до ринків ЄС у 2014 році. Загроза втрати доступу призвела до початку переговорів та укладення ЗВТ.

Торгові відносини між ЄС та Перу є несиметричними. У 2019 році ЄС-27 був третім за величиною партнером Перу із торгівлі товарами, що становила 12,5 відсотка від загальної зовнішньої торгівлі. У свою чергу, на Перу припадало 0,2 відсотка зовнішньої торгівлі товарами ЄС²⁸. Оцінка економічного впливу передбачала, що частка експорту товарів ЄС до Перу перевищить (48 відсотків) частку імпорту товарів Перу до ЄС (15 відсотків), і що зростання ВВП Перу буде обмежене до 0,2–0,25 відсотка²⁹. Крім того, хоча Перу в основному експортує продукцію з низькою доданою вартістю (їжа, сировина, паливо та продукція видобувної промисловості), імпорт з ЄС в основному складається із промислових товарів з високою доданою вартістю³⁰.

Перу провадить ліберальну торгову політику, що характеризується високим рівнем зовнішньої торгівлі.

За ці роки країна уклала численні угоди про вільну торгівлю та двосторонні інвестиції. У порівнянні з лібералізацією торгівлі, сталий розвиток не було пріоритетизовано. Крім того, бізнес спільнота Перу виступає, як правило, проти впровадження положень ЗВТ із ЄС щодо сталого розвитку³¹. Ця ситуація відображає загалом слабку позицію перуанських організацій громадянського суспільства (крім бізнес-асоціацій, які підтримують неоліберальну економічну політику уряду³²). У Перу склався несприятливий для профспілок клімат, який також характеризується низьким рівнем членства у профспілках³³, високим рівнем соціально-економічної нерівності, маргіналізації, зокрема, регіональних та корінних громад і жінок³⁴. Громадянське суспільство слабе та розрізнене і не може ефективно вимагати підзвітності уряду³⁵, а ті НУО, як, наприклад, екологічні, які наважуються протестувати проти забудови земель, зазнають тиску та залякування³⁶. Це структурні обмеження можливостей громадянського суспільства сприяти сталому розвитку в країні.

Громадянське суспільство ЄС висловилося проти укладення угоди з ЄС через побоювання щодо прав людини, трудових та екологічних прав, тоді як бізнес-асоціації ЄС підтримали підписання угоди³⁷. Перед

²⁸ European Union, Trade in goods with Peru. Available at: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/de-tails_peru_en.pdf.

²⁹ European Parliamentary Research Service. 2018. Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru: European Implementation Assessment. Brussels: European Union. Available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/846773>.

³⁰ European Commission, Peru: Main Indicators. Available at: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/overview_peru_en.pdf; European Parliamentary Research Service. 2018. Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru: European Implementation Assessment. Brussels: European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/846773>.

³¹ European Parliamentary Research Service. 2018. Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru: European Implementation Assessment. Brussels: European Union. Available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/846773>.

³² Alberto Vergara and Aaron Watanabe, «Peru since Fujimori», *Journal of Democracy* 27 (3) (2016).

³³ Orbie, Jan, and Lore Van Den Putte. 2016. «Labour Rights in Peru and the EU Trade Agreement: Compliance with the Commitments under the Sustainable Development Chapter.» Working Paper 58. Vienna: EUSE.

³⁴ Center for Economic and Social Rights, Peru: Financing a Just Recovery to Achieve the Sustainable Development Goals, [2020]. Available at: <https://www.cesr.org/peru-financing-just-recovery-achieve-sustainable-development-goals>.

³⁵ Alberto Vergara and Aaron Watanabe, «Peru since Fujimori», *Journal of Democracy* 27 (3) (2016).

³⁶ Freedom House, Peru. Available at: <https://freedomhouse.org/country/peru/freedom-world/2020>.

³⁷ European Parliamentary Research Service. 2018. Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru: European Implementation Assessment. Brussels: European Union. Available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/846773>.

укладанням Угоди про вільну торгівлю Європейський парламент попросив Перу та Колумбію продемонструвати позитивні зрушення у сфері прав людини, створити «обов'язкову до виконання дорожню карту щодо забезпечення дотримання прав людини, трудових та екологічних прав» та підготувати плани дій щодо сталого розвитку. Перу та Колумбія належним чином розробили дорожні карти та плани дій, а ЄС започаткував діалог з прав людини з обома країнами³⁸. Європарламент продовжує наполегливо виступати за сталий розвиток у рамках цієї ЗВТ³⁹.

Незважаючи на занепокоєння, висловлене громадянським суспільством та Європейським парламентом щодо укладення угоди, сама Угода про вільну торгівлю з Колумбією, Перу та Еквадором є однією з найслабших з точки зору положень про залучення громадянського суспільства⁴⁰. На відміну від інших ЗВТ нового покоління, сторони не зобов'язані створювати спеціальні НДГ, але замість цього можуть використовувати існуючі консультативні механізми, а вимога щодо їх незалежності від уряду відсутня. Більше того, положення про участь у процесі врегулювання суперечок також дуже слабкі.

7.2 ОСОБЛИВІСТЬ: ТІНЬОВА НДГ ПЕРУ

Протягом декількох років громадянське суспільство Перу висловлювало занепокоєння щодо свого залучення до торгової угоди з ЄС, зокрема, небажання перуанської влади спеціально створювати окрему НДГ, а також відсутності реального діалогу в існуючих механізмах та відсутності обговорення впровадження розділу угоди про торгівлю та сталий розвиток. У 2017 році декілька перуанських організацій, які вже провадили моніторинг імплементації угоди, заснувавши НДГ для того, щоб вимагати від уряду підзвітності та пошуку рішень⁴¹. Групу назвали «тіньовою» чи «самоскликаною» (autoconformado), оскільки вона залишається невизнаною урядом Перу. Тіньова НДГ включає екологічні та правозахисні НУО, а також профспілкові організації. Представники бізнес-спільноти Перу були запрошені, але не виявили бажання брати участь. У деяких випадках це було пов'язано з відмовою уряду визнати НДГ.

«Тіньова» НДГ була активна як на національному рівні, намагаючись налагодити кращий діалог з владою

Перу і надіславши ряд листів, так і на міжнародному рівні, беручи участь в діалозі з колумбійською та еквадорською НДГ (що охоплені тією ж регіональною торговою угодою), НДГ та інституціями ЄС (Європейська Комісія, делегація ЄС у Лімі, Європейський Парламент, ЄЕСК). Група вимагає офіційного визнання, оскільки їй вдалося привернути міжнародну увагу, а завдяки відданості своїх членів та підтримці донорів вдається продовжувати незалежний моніторинг імплементації угоди про вільну торгівлю та брати участь у транснаціональних зустрічах громадянського суспільства.

«Тіньова» НДГ спромоглася привернути увагу Європейської Комісії до проблем забезпечення участі громадянського суспільства, змусивши останню тиснути на уряд Перу з метою підвищення прозорості щодо роботи НДГ. Як результат, уряд розподілив завдання НДГ між двома існуючими механізмами у 2018 році (Національною комісією з питань зміни клімату та Національною радою з питань праці і сприяння зайнятості), попередньо довіривши їх дев'яти органам. Однак очолюють ці механізми представники уряду, а самі механізми мають серйозні функціональні проблеми (наприклад, кворум для прийняття рішень майже ніколи не досягається), що робить їх слабкими платформами і заважає реальному діалогу⁴². Більше того, їх члени в основному навіть і не підозрюють, що повинні контролювати виконання ЗВТ⁴³.

7.3 «ДРАБИНА ВКЛЮЧЕННЯ» НДГ ЄС ТА ПЕРУ

7.3.1 ІНСТРУМЕНТАЛЬНИЙ АСПЕКТ: ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ЗУСТРІЧАТИСЯ?

Інструментальна мета досягається в НДГ ЄС, але не в Перу. З обох сторін громадянське суспільство стурбоване питанням потенційної легітимізації їх участі.

Подібно до інших НДГ ЄС, обов'язки секретаріату групи в рамках цієї угоди покладено на ЄЕСК. НДГ збирається регулярно, від двох до чотирьох разів на рік, починаючи з 2014 року.

Кожна сторона цієї регіональної угоди має свою власну НДГ: спочатку Колумбія також використовувала існуючі національні механізми, але вирішила створити спеціальну НДГ у 2016 році. Еквадор теж створив спеціальну НДГ, коли країна приєдналася до угоди, і, як зазначено вище, уряд Перу поклав виконання функцій групи на вже існуючі в країні механізми.

³⁸ Parliamentary questions, Answer given by Ms Malmström on behalf of the Commission, Question reference: P-002362/2016, 31 May 2016. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2016-002362-ASW_EN.html.

³⁹ European Parliament resolution of 16 January 2019 on the implementation of the Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru (2018/2010(INI)). Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0031_EN.html.

⁴⁰ Martens, D., et al. (2018). «Mapping Variation of Civil Society Involvement in EU Trade Agreements: A CSI Index.» European Foreign Affairs Review 23(1): 41-62.

⁴¹ RedGe, Campaña. Available at: <http://www.redge.org.pe/node/2841>.

⁴² RedGE, Sociedad Civil: una participación que no espera. Available at: <http://www.redge.org.pe/sites/default/files/8%20%20Info%20sociedad%20civil%20%20GMI%20%282%29.pdf>.

⁴³ Orbie, J., et al. (2017). «The Impact of Labour Rights Commitments in EU Trade Agreements: The Case of Peru.» Politics and Governance 5(4): 6-18.

До 2018 року цю роль було доручено дев'яти органам. Відтоді їх кількість скоротилась до двох: Національної ради з питань праці та Національної комісії зі зміни клімату. Ці органи засідають кілька разів на рік (наприклад, Комісія з питань зміни клімату збиралася приблизно шість разів у 2019 році). Однак це не має значення для аналізу роботи НДГ, оскільки ці органи не обговорюють ЗВТ. Вони не знають ані про свій мандат, ані про те, коли мають відбуватися щорічні транснаціональні зустрічі. Це означає, що фактично офіційна НДГ Перу не функціонує: «це найслабша сторона нашої роботи, НДГ Перу насправді не існує. Ми можемо розраховувати лише на людей, які добровільно беруть участь у діяльності «тіньової» НДГ». Ця група створена у 2017 році і збирається приблизно два-три рази на рік.

Щорічні транснаціональні засідання громадянського суспільства проводяться з 2014 року. Це була одна з перших угод, укладених після запровадження угод про вільну торгівлю нового покоління, а також одна з тих, що не передбачали офіційних міжгрупових засідань НДГ. Члени НДГ «вирішили інтерпретувати положення угоди. У ній нічого не зазначено про те, що НДГ не можуть зустрічатись, тож ми вирішили це зробити». З тих пір ця практика продовжує застосовуватись протягом усіх транснаціональних зустрічей громадянського суспільства. Починаючи з 2016 року й надалі транснаціональну зустріч можна відвідати за допомогою відеозв'язку, приєднавшись до відеоконференції, що дало можливість більшій кількості учасників громадянського суспільства взяти участь у засіданні.

Фінансування було проблемою для громадянського суспільства Перу. Щоб забезпечити можливість участі НУО у транснаціональних засіданнях, фінансування здійснюють європейські та міжнародні організації громадянського суспільства. Хоча респонденти погоджуються, що «кожен уряд повинен фінансувати свою НДГ [і] це мусить бути передбачено в угоді», вони визнають, що поточний проєкт фінансування ЄС покращив координацію та участь громадянського суспільства з трьох андських країн. Проте проблема фінансування не обмежується лише питанням відвідування засідань. Більш серйозна проблема Перу – це відсутність ресурсів для підтримки громадянського суспільства загалом, що впливає на якість і масштабність його роботи.

Як НДГ ЄС, так і громадянське суспільство Перу, схилиються до думки, що НДГ є інструментом легітимації торгової угоди. Наявність механізмів громадянського суспільства допомогло противникам ЗВТ визнати, що уряди все одно б підписали угоду, оскільки «вже було передбачено простір для особливої ролі НДГ». Тим не менше, громадянське суспільство обох регіонів стикається з дилемою – залишитись у групі чи вийти з неї. Один з респондентів зі сторони ЄС зазначив: «Ми розмірковуємо, чи хочемо залишатися в цій НДГ. Поки

ми в ній це лише привід для Європейської комісії сказати «у нас є консультативна група, все добре». Але ми не можемо залишити цей простір виключно бізнес-спільноті, необхідно все ж мати важелі протидії, а також організаціям Андського регіону важливо мати союзників у цьому просторі». Респонденти з Перу погоджуються, що уряд Перу не хоче створювати спеціальну НДГ і виконує абсолютний мінімум щодо своїх зобов'язань. Тому вони не очікують, що «тіньова» НДГ буде визнана найближчим часом. З іншого боку, існують застереження, що офіційне визнання «тіньової» НДГ буде сприйнято або навіть й призведе до кооптації урядом. Іншими словами, з одного боку, «тіньова» НДГ хоче бути механізмом реальної участі громадянського суспільства; з іншого боку, «нас багато критикували інші платформи за підтримку ЗВТ, тому що бажання увійти до складу механізму, передбаченого цією угодою, певним чином свідчить про його визнання».

7.3.2 ОБМІН ІНФОРМАЦІЄЮ: ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ГОВОРИТИ?

Ціль обміну інформацією була досягнута НДГ ЄС на міжгрупових зустрічах (в яких беруть участь також представники «тіньової» НДГ Перу), де склалися досить хороші горизонтальні відносини. Тим не менше, відносини бізнес-сектору Латинської Америки із іншими групами все ще є конфронтаційними. Вертикальні відносини з урядами були оцінені позитивно лише у випадку ЄС. Органи, що виконують функції НДГ Перу, не є ані незалежними, ані представницькими.

Легітимність та репрезентативність НДГ ЄС не піддавалась сумніву, хоча один з респондентів висловив припущення, що «було б краще мати більше членів, але не можливо змусити людей долучатись до такої групи». Натомість, легітимність органів, що виконують функції НДГ, зазнала жорсткої критики. По-перше, ці органи не є незалежними. Їх створюють та очолюють профільні міністри або посадові особи високого рівня: «метою НДГ є створення платформи для обміну думками із урядом, але якщо уряд також є частиною НДГ, це створює серйозні протиріччя». По-друге, у цих органах домінує бізнес-сектор Перу: «вони мають прямий доступ до уряду. Ми не сидимо за столом як рівні». Це підтверджується словами іншого респондента: «Профспілки, як правило, не беруть участі в Національній раді з питань праці, оскільки бізнес є настільки впливовим, що коли профспілки все ж беруть участь у зустрічах, то тільки легітимізують порядок денний приватного сектору, що суперечить їх власним інтересам. Багато разів профспілки навіть полишали засідання, офіційно відмовляючись від участі». Бізнес-сектор добре представлений на транснаціональних зустрічах, оскільки «має гроші та відповідні зв'язки з урядом. Проблеми існують у групах II або III, у них немає ресурсів для участі у засіданнях». По-третє, за словами опитаних, ці органи не функціо-

нують належним чином, реального діалогу не відбувається і рішення там не приймаються: «рада не функціонує як консультативна група, вона існує лише на папері» і «вона є просто формальним простором, ми майже ніколи не набирали кворум, існуючі процедури перешкоджають діалогу, а не сприяють йому». По-четверте, ці органи не знають про свій мандат з моніторингу угоди про вільну торгівлю, і вони не мають для цього досвіду: «насправді, якби не інформація, яку ми отримуємо від «тіньової» групи, ми б навіть і не знали... Люди, які входять до складу Комісії з питань зміни клімату, не мають досвіду у цій галузі».

Через невідповідність статусу офіційних органів функціям НДГ, дехто з респондентів з обох сторін воліли б, щоб «тіньова» НДГ була визнана та отримала повноваження: «Я щиро вірю, що це повинна бути інша окрема група, котра сама вирішує, коли збиратись. Ця група повинна отримати повноваження, оскільки саме вона слідує за імплементацією угоди, більше цю функцію не виконує ніхто». Проте «тіньова» НДГ не включає представників бізнес-сектору. Їх запросили, але вони не зацікавлені долучитися до групи. Натомість у складі є певна кількість міжнародних НУО. «Тіньова» НДГ відкрита для усіх відповідних організацій, її представники активно спілкуються із потенційними членами: «двері завжди відкриті, і ми шукаємо інші організації, які можуть до нас доєднатись».

Респонденти з Перу зазначають, що обмін інформацією не сприймається таким самим важливим як тиск щодо запровадження змін стосовно забезпечення участі громадянського суспільства чи моніторинг виконання розділу угоди про торгівлю та сталий розвиток. Однак обмін досвідом між НДГ андських країн та НДГ ЄС оцінюється як корисний.

Щодо горизонтальних відносин в рамках НДГ, то між групами у складі НДГ ЄС існувало напруження та проходили бурхливі дискусії, особливо між представниками бізнесу та двома іншими, оскільки «можливо, тут задіяно більше економічних інтересів, аніж в рамках інших ЗВТ, що змушує людей наполегливіше їх захищати». Тим не менше, НДГ ЄС погодила робочу програму, яку було передано Європейській Комісії. Як зазначалося вище, більш напруженими є відносини між бізнесом та іншими групами у НДГ Перу. Між організаціями громадянського суспільства, які не представляють бізнес спільноту, стосунки доброзичливіші – члени координують свої зусилля та обмінюються інформацією. Також триває діалог між членами «тіньової» НДГ та офіційними органами, на які покладено функції НДГ. Респонденти зазначають, що слід посилити координацію з організаціями, які ведуть діяльність за межами Ліми. Покращено регіональну координацію між андськими НДГ, яка є необхідною та корисною для визначення специфічних проблем кожної окремої країни і регіону загалом.

Що стосується горизонтальних відносин серед НДГ, то, крім існуючих міцних зв'язків між профспілками в регіоні, тісні контакти встановлено й між організаціями, які займаються питаннями захисту прав людини та розвитку. Ці зв'язки мали вирішальне значення для «тіньової» НДГ, оскільки її створення підтримали конкретні члени НДГ ЄС та намагались надати їй якомога більше доступу до офіційних засідань громадянського суспільства. Тим не менш, координацію між НДГ обох регіонів не можна назвати добре налагодженою. Зокрема, у період між щорічними засіданнями не проводяться регулярні зустрічі у форматі відеоконференцій. Крім того, між НДГ ЄС та органами, що виконують функції НДГ Перу, обмін інформації обмежений або взагалі відсутній: «Я не знаю нікого зі складу офіційної НДГ».

За словами респондентів, НДГ ще не дійшли єдиного розуміння ролі та призначення груп. Це призвело до сутічок, особливо між бізнес-спільнотою та організаціями, які представляють інші інтереси. Ось чому нещодавно було організовано семінар-практикум щодо змісту розділу угоди про торгівлю та сталий розвиток. Як і у випадках з Грузією та Кореєю, протистояння найбільше загострюється під час розробки спільної декларації. Хоча НДГ ЄС загалом характеризується єдністю, як і бачення, що висловлюється членами під час транснаціональних зустрічей, в андських країнах ситуація інша через протистояння між бізнес-сектором з одного боку та профспілками і НУО з іншого. Представники громадянського суспільства Перу та ЄС підтвердили, що бізнес-спільнота почала активніше брати участь у засіданнях з 2018 року. Причиною підвищення рівня залученості могла стати скарга, подана коаліцією громадянського суспільства Перу та ЄС (див. нижче). У будь-якому випадку, співпраця між групами була складною та конфронтаційною: «Щороку ми стикаємось із цією групою 1, з якою дуже важко говорити, адже вони блокують наші пропозиції щодо необхідних заходів». У 2018 році група працедавців Колумбії та Еквадору вирішила не підписувати спільної заяви: «ми не досягли згоди щодо спільної заяви, оскільки ми не можемо погодити багато речей із бізнесом». Натомість НДГ ЄС направила окрему заяву до Європейської комісії. Ще одна складність стосувалась участі «тіньової» НДГ у переговорах щодо спільних офіційних заяв, оскільки право її членів брати участь у підготовці документу було взагалі поставлене під сумнів. Врешті-решт, їх визнали стороною переговорів, оскільки вони роками займались моніторингом імплементації ЗВТ (і їх рішення підтримували кілька членів НДГ ЄС), хоча й не мали офіційного мандату.

Вертикальні відносини на рівні ЄС оцінюються позитивно: «вони [Європейська Комісія] відвідують засідання, надають інформацію, проводять семінари, сприяють зустрічам з колегами. Представництво ЄС також працює дуже добре, але коли ми презентуємо

остаточний документ, результати нашої роботи за рік чи кілька років, вони не мають можливості надати відповідь чи відреагувати певними діями. Це прикро». Відносини між урядом Перу та «тіньовою» НДГ є незвичними у тому сенсі, що, хоча уряд і не визнав групу офіційно, він не припинив свою участь у зустрічах громадянського суспільства. З моменту подання скарги уряд Перу став більше прислухатися до «тіньової» НДГ; надавав відповіді на їхні листи і зустрічався з групою. Тим не менше, справжній діалог так і не розпочався: «для них ми є групою експертів, а не консультивним органом ... Те, чого ми прагнемо, – це справжнього діалогу. Коли ми зустрічаємось, вони [уряд Перу] завжди ставлять себе вище за нас, ніби учитель, який збирається щось пояснити учню».

Що стосується змісту, порядок денний НДГ ЄС з часом змінювався: «в перші роки ми витрачали багато часу на обговорення питань щодо створення НДГ, вибору робочих підходів; через три роки ми почали розглядати важливі політичні проблеми... у цій НДГ ми вже можемо обговорювати широкий спектр тем». Офіційні органи, які виконують функції НДГ Перу, не обговорюють питання, що стосуються угоди про вільну торгівлю, за винятком проведення однієї інформативної сесії в Комісії зі зміни клімату. У «тіньовій» НДГ обговорювались організаційні питання, а також питання моніторингу сталого розвитку та прав людини. Порядок денний та спільні заяви, підготовлені на транснаціональних зустрічах, включають стандарти праці, права людини, екологічні стандарти, доступ до ринків та становище дрібних виробників, а також участь громадянського суспільства як таку. Незважаючи на те, що НДГ існують понад шість років, практичні та логістичні питання все ще займають важливе місце в обговореннях під час транснаціональних зустрічей: «деякі люди не знають, ані що таке НДГ, ані про її завдання чи переваги; нашим колегам потрібно ще пройти довгий шлях навчання». Трудові права все ще порушуються у цих трьох андських країнах, яким приділялась значна увага на зустрічах НДГ ЄС та транснаціональних зустрічах. У Перу основні питання у сфері праці пов'язані з інспекцією праці, свободою об'єднань та колективними переговорами.

7.3.3 МОНІТОРИНГ: ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ НАГЛЯДАТИ?

У контексті торгової угоди ЄС з Перу, моніторинг виконання зобов'язань, взятих у рамках розділу про торгівлю та сталий розвиток, часто зазначався основною функцією НДГ. Організації громадянського суспільства, також і за межами НДГ, активно використовують ЗВТ для критики Перу за невиконання взятих зобов'язань. Загалом Європейська Комісія реагує на заклики громадянського суспільства, тоді як уряд Перу формально підходить до реагування на них. Тож потенціал груп сприяти змінам оцінюється як низький.

НДГ ЄС та «тіньова» НДГ Перу проводили моніторингову діяльність. НДГ ЄС приділила особливу увагу питанням праці та правам людини. Окрім того, у фокусі моніторингу був розвиток НДГ в андських країнах та залучення громадян. «Тіньова» НДГ вивчала наслідки лібералізації торгівлі для прав людини. Крім того, вона також опублікувала заяви та звіти про порушення трудових прав та екологічних стандартів у Перу. Важлива моніторингова робота, проведена коаліцією громадянського суспільства ЄС та Перу за участі члена НДГ ЄС, призвела до підготовки і подання офіційної скарги на уряд Перу до Європейської Комісії у 2017 році за невиконання зобов'язань у сфері праці та охорони навколишнього середовища, взяті в рамках торгової угоди (яку було оновлено у 2018 році). Такий моніторинг є «результатом складних і дорого-вартісних досліджень».

Що стосується процедури передачі своїх заяв та пропозицій, НДГ ЄС вдало користується такими можливостями як звернення з проханнями про зустрічі з Комісією, відвідання представниками Комісії деяких засідань НДГ, а також написання офіційних листів, зокрема до Європейської Комісії. «Тіньова» НДГ була дуже активною (навіть до створення групи як окремого органу у 2017 р.) – підготувала кілька листів до Міністерства торгівлі та туризму, Міністерства навколишнього середовища Перу, Представництва ЄС у Перу та Європейської Комісії, а також звернулася до парламенту Валлонії в Бельгії⁴⁴. Скарга або queja, подана до Європейської Комісії, є особливою, оскільки не підпадає під існуючу процедуру подачі скарг в рамках розділу угоди про торгівлю та сталий розвиток як документ офіційного механізму інститутів/об'єднань громадянського суспільства. Нарешті, формулювання спільних висновків груп на транснаціональній зустрічі є додатковим способом забезпечення передачі уряду позиції громадянського суспільства. Одного разу НДГ провели окрему зустріч з урядовою радою і оцінили її дуже схвально, хоча «шістидесятихвилинної зустрічі недостатньо для обговорення імплементації торгової угоди за період у дванадцять місяців». Транснаціональний відкритий форум не розглядається як платформа корисна для НДГ або громадянського суспільства загалом, оскільки «під час Форуму лише зачитуються протоколи міжурядової ради», а «НДГ не мають власного простору і відведеного часу на Форумі та не отримують визнання; вести діалог неможливо, це лише низка запитань та дуже офіційних відповідей».

Підзвітність уряду щодо реагування на заяви та рекомендації, надані громадянським суспільством, змінювалась на краще протягом багатьох років. ЄС знадобився певний час, перш ніж Європейська Комісія

⁴⁴ An overview of the Peruvian shadow DAG's activities can be found here: http://www.redge.org.pe/sites/default/files/linea-de-tiempo_final_web.pdf.

офіційно відповіла на занепокоєння, виражені НДГ ЄС. Офіційна скарга змінила ситуацію та прискорила обмін інформацією між Європейською комісією, а також НДГ ЄС та «тіньовою» групою. Комісія надіслала письмову відповідь обом механізмам та направила офіційний лист уряду Перу. Місія зі встановлення фактів відвідала Перу у 2018 році, а питання, порушені у скарзі, обговорювались під час засідання міжурядової ради минулого року. У 2019 році Європейська Комісія поінформувала голову НДГ ЄС, що обмін інформацією з урядом Перу дозволив досягти порозуміння щодо подальшого шляху вдосконалення імплементації розділу угоди про торгівлю та сталий розвиток. Ця заява викликала розчарування залучених суб'єктів громадянського суспільства (в Перу та ЄС), оскільки вони вважають, що питання, які стосуються порушень прав людини та трудових прав, екологічних стандартів та невідповідності механізмів залучення громадянського суспільства, залишаються невирішеними. Європейський Парламент також брав активну участь у цій справі: зокрема, зауважив про подану скаргу та питання сталого розвитку у резолюції⁴⁵ і письмовому запитанні⁴⁶. У Перу жодних заходів у відповідь на спільні заяви не проводилось.

Це підводить нас до питання величини впливу цих зусиль на зміни політики. У ЄС громадянське суспільство усвідомлює, що, хоча Європейська Комісія реагувала на висловлені занепокоєння, це не гарантує якихось конкретних покращень: «рік у рік ми повторюємо одне і те ж, ті самі проблеми – насправді нічого не змінюється». Хоча скарга вплинула на процес реагування уряду Перу, вона не призвела до більшої відкритості чи збільшення потенціалу для зміни політики: «Зараз більше уваги приділяється участі громадянського суспільства. Це відкрило можливості для покращення комунікації з урядом, та все ж вона залишається незадовільною. Це контрольний список питань, яким користується НДГ Перу для відвідання засідань підкомітету, щоб заявити, що група бере участь у засіданні ... але це аж ніяк не справжній діалог».

7.3.4 ВПЛИВ НА ПОЛІТИКУ: ЧИ МОЖУТЬ ВОНИ ВПЛИВАТИ?

Незважаючи на те, що для деяких членів НДГ ЄС вплив на політику був основною мотивацією для участі – «очевидна причина нашого долучення до цієї групи – ми розглядали це як можливість здійснювати вплив на політичному рівні» – конкретних змін у політиці не спостерігалось у результаті роботи НДГ. Групи не беруть участі у прийнятті рішень, і хоча Європейська Комісія відреагувала на скаргу, НДГ не мали прямого впливу на урядову політику. Завдяки готовності Перу до співпраці щодо вжиття запропонованих ЄС заходів в якості реакції на скаргу, скоріше за все ЄС не виявить бажання у певний момент активувати механізм врегулювання суперечок.

7.4 ВИСНОВОК

У Перу низка організацій громадянського суспільства були дуже ініціативними, прагнучи до кращого представництва та участі перуанського громадянського суспільства в НДГ. Їхні зусилля дали певні результати, хоча на сьогодні вони не досягли поставлених задач. Цей кейс підтвердив, що добрі горизонтальні відносини між громадянським суспільством ЄС та інших країн є корисними для досягнення моніторингової цілі роботи НДГ. Тим не менше, уряд самостійно вирішує питання щодо своєї підзвітності, а ці рішення є непередбачуваними. Незважаючи на те, що Європейська Комісія досить активно реагувала на заяви НДГ та вживала заходів для реагування на висловлені громадянським суспільством застереження (навіть тими організаціями, що не входять до складу НДГ), наразі відзначається застій (або навіть «відкочування», на думку деяких респондентів), оскільки сторона Перу досі скаржиться на невиконання певних положень угоди.

⁴⁵ European Parliament, Resolution of 16 January 2019 on the implementation of the Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0031_EN.html.

⁴⁶ European Parliament, Parliamentary question on the formal complaint against the Peruvian Government for failing to comply with the labour and environmental commitments provided for in the Trade Agreement. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-006261_EN.html.

8

ДОДАТОК Г

АНКЕТА ОПИТУВАННЯ

Представникам НДГ ЄС та НДГ з-за меж ЄС надсилали анкети, які дещо відрізнялися. Питання в них були однакові, за винятком тих, до якої НДГ та групи вони належать. Також усі посилання на Європейську Комісію / Парламент були адаптовані таким чином, що опитувані могли відповісти натомість про національний уряд / парламент.

Опитування для представників НДГ з-за меж ЄС було доступне англійською, іспанською, грузинською, корейською, румунською та українською мовами.

1. ВСТУП

Дякуємо за заповнення цього опитування, Ваш внесок неоціненний для кращого розуміння НДГ та формулювання рекомендацій для політики.

Опитування складається з восьми коротких розділів про те, звідки Ви прийшли у групу, про Вашу думку щодо торгівлі та сталого розвитку, про ціль, функціонування, зміст роботи, моніторинг та вплив НДГ – і, нарешті, містить рекомендації та висновки.

Ваша участь буде анонімною.

Зауважте, будь ласка, що Вам не обов'язково заповнювати питання, які вимагають розгорнутої відповіді.

2. КОНТЕКСТ УЧАСТІ

А) ОПИТУВАННЯ ДЛЯ ЄС НДГ

До якої групи Ви / Ваша організація належите/належить у НДГ?

- Бізнес-асоціації
- Профспілки та організації захисту трудових прав
- НУО (наприклад, ті, що займаються питаннями розвитку, екології і так далі)
- Інше: вкажіть, будь ласка, що саме

У яких зборах НДГ Ви брали участь?

НДГ ЄС при торговій угоді ЄС з	Член Так	Скільки разів? ≤2 3-6 7-10 ≥11
Андським Співтовариством (крім Болівії)		
Канадою		
Центральною Америкою		
Грузією		
Японією		
Молдовою		
Південною Кореєю		
Україною		

Якщо Ви є членом більше ніж однієї НДГ, ми просимо Вас відповісти на подані нижче питання відносно НДГ, в якій Ви брали участь найактивніше. Будь ласка, вкажіть, стосовно якої НДГ Ви будете давати відповіді на опитування:

- Андської Спільноти (за винятком Болівії)
 - Канади
 - Центральної Америки
 - Грузії
 - Японії
 - Молдови
 - Південної Кореї
 - України
- (зробіть позначку у відповідній клітинці, не більше однієї відповіді)

В) ОПИТУВАННЯ ДЛЯ НДГ ЗА МЕЖАМИ ЄС

До якої групи Ви / Ваша організація належите/належить у НДГ?

- Бізнес-асоціації
- Профспілки та організації захисту трудових прав
- НУО (наприклад, ті, що займаються питаннями розвитку, екології, і так далі)
- Уряд
- Інше: вкажіть, будь ласка, що саме

У яких зборах НДГ Ви брали участь?

НДГ ЄС при торговій угоді ЄС з	Ви є членом національної НДГ	Кількість зборів НДГ, які Ви відвідали ≤2 3-6 7-10 ≥11
Канади		
Колумбії		
Коста-Ріки		
Еквадору		
Ель-Сальвадору		
Грузії		
Гватемали		
Гондурасу		
Японії		
Молдови		
Нікарагуа		
Панами		
Перу (офіційна НДГ)		
Перу (НДГ громадянського суспільства)		
Південної Кореї		
України		

Якщо це можливо вкажіть, будь ласка, будь-яку особливість Вашого членства чи участі (наприклад, участь в якості спостерігача):

(відкрите питання)

3. ТОРГІВЛЯ ТА СТАЛИЙ РОЗВИТОК

Який вплив, на Ваш погляд / на погляд Вашої організації, вільна торгівля має на сталий розвиток?

- Надзвичайно позитивний
- Певною мірою позитивний
- Не позитивний і не негативний
- Певною мірою негативний
- Надзвичайно негативний

Якою є Ваша думка / думка Вашої організації щодо впливу на сталий розвиток тієї торгової угоди ЄС, до якої Ви причетні в якості члена відповідної НДГ?

- Надзвичайно позитивний
- Певною мірою позитивний
- Не позитивний і не негативний
- Певною мірою негативний
- Надзвичайно негативний

4. МЕТА НДГ

Під поняттям «мета», ми маємо на увазі причину/передумову існування НДГ. Перше питання стосується Вашої особистої думки про те, що має бути основною метою НДГ; друге досліджує причини, з яких ЄС заснував НДГ.

Спираючись на власний досвід, дайте відповідь, якою МАЄ БУТИ основна мета НДГ?

Будь ласка, розташуйте подане у порядку важливості (1 – найважливіше, 8 – найменш важливе).

1. Висловлення позицій
2. Вплив на політику
3. Створення репутаційного капіталу для торгової угоди
4. Створення мережі контактів із чиновниками
5. Створення мережі контактів з організаціями громадянського суспільства
6. Моніторинг угоди
7. Доступ до інформації
8. Контроль за критичними голосами

Якою Є, з Вашого досвіду основна мета збору/зборів громадянського суспільства? Будь ласка, розташуйте подане у порядку важливості (1 – найважливіше, 8 – найменш важливе)

1. Висловлення позицій
2. Вплив на політику
3. Створення репутаційного капіталу для торгової угоди
4. Створення мережі контактів із чиновниками
5. Створення мережі контактів з організаціями громадянського суспільства
6. Моніторинг угоди
7. Доступ до інформації
8. Контроль за критичними голосами

Тут Ви можете додати інші варіанти мети щодо того, якою має бути (на Вашу думку) або є (згідно Європейської Комісії) основна мета НДГ. Ви також можете поділитися своїми зауваженнями щодо мети НДГ:

(відкрите питання)

5. ФУНКЦІОНУВАННЯ

Під «функціонуванням» ми маємо на увазі організаційні, робочі та логістичні аспекти НДГ. (Ці питання НЕ стосуються впливу, про що йтиметься у наступному розділі опитування.)

Чи Ви задоволені функціонуванням НДГ?

- Надзвичайно задоволений/на
- Певною мірою задоволений/на
- Певною мірою незадоволений/на
- Надзвичайно незадоволений/на
- Я не знаю

Наскільки Ви згодні з наступними твердженнями? НДГ...

- ...має достатню логістичну підтримку
- ...має легітимні процедурні правила
- ...має чітку робочу програму
- ...приймає рішення на легітимній основі
- ...функціонує незалежно від уряду
- ...члени групи представляють відповідні зацікавлені сторони
- ...члени групи загалом відвідують збори
- ...склад збалансований за представництвом різних груп
- ...збори добре підготовані секретаріатом
- ...збори добре підготовані членами групи
- ...збори включають реальний діалог між членами групи

Варіанти відповіді:

- Категорично згоден/на
- Певною мірою згоден/на
- Певною мірою не згоден/на
- Категорично не згоден/на
- Я не знаю

Як впливають наступні фактори на функціонування НДГ?

- Видатки на відрядження для членів НДГ
- Функціонування голови НДГ
- Стосунки між членами НДГ
- Частота зборів
- Доступність інформації
- Присутність Європейської комісії / власного уряду країни
- Інше: вкажіть, будь ласка, що саме

Варіанти відповіді:

- Надзвичайно позитивно
- Певною мірою позитивно
- Не позитивно і не негативно
- Певною мірою негативно
- Надзвичайно негативно
- Я не знаю

Як можна було б покращити функціонування НДГ? Оберіть, будь ласка, до трьох бажаних для Вас змін:

- Краща відвідуваність з боку членів НДГ
- Члени НДГ, які краще представляють відповідні зацікавлені сторони
- Більш незалежні члени НДГ
- Більш реальний діалог між членами НДГ
- Більше фінансування на покриття видатків на відрядження членів НДГ
- Частіші збори
- Більше підтримки з боку секретаріату
- (Кращі) процедурні правила
- (Краще визначена) програма роботи
- Краща підготовка зборів
- Інше: вкажіть, будь ласка, що саме
- Нічого не потрібно міняти
(Позначте не більше трьох відповідей)

6. ЗМІСТ

Під «змістом» ми маємо на увазі суть тем, які обговорюють в НДГ.

Які теми обговорювалися під час зборів НДГ, що Ви відвідували?

Будь ласка, розташуйте проблеми за частотою обговорення

(1 – найчастіше обговорюються, 7 – найрідше обговорюються)

1. Логістика (фінансування, місця та дати зборів, і так далі)
2. Участь (членство, репрезентативність, відвідуваність)
3. Процедурні правила
4. Вплив торговельної угоди на проблеми сталого розвитку
5. Вплив торговельної угоди на інші проблеми
6. Загальні проблеми сталого розвитку
7. Питання, що стосуються НДГ в партнерській країні/регіоні/НДГ ЄС
8. Інше

Якщо «сталий розвиток» обговорювався, це стосувалося

	В ЄС	В партнерській країні/регіоні
Проблем бізнесу		
Проблем праці		
Проблем довкілля		
Інше: вкажіть, будь ласка, що саме		

7. МОНІТОРИНГ

Під «моніторингом» ми маємо на увазі діяльність та здатність НДГ наглядати, вивчати та оцінювати вимір сталого розвитку торгової угоди ЄС.

Чи ви задоволені діяльністю НДГ з моніторингу?

- Надзвичайно задоволений/на
- Певною мірою задоволений/на
- Дещо незадоволений/на
- Надзвичайно незадоволений/на
- Я не знаю

Наскільки ви погоджуєтеся із наступними твердженнями?

- Члени власної НДГ надають достатньо інформації про впровадження УВТ
- Європейська комісія/власний уряд надають достатньо інформації про впровадження УВТ
- Європейська Комісія / власний уряд зацікавлені в роботі НДГ
- Існують процедури надання даних та заяв Європейській Комісії / власному уряду
- Існують процедури наступних дій Європейської Комісії / власного уряду за результатами поданих їм даних та заяв
- Європейська Комісія / власний уряд здійснюють дії та заходи у відповідь на дані та заяви з боку НДГ
- Наявна достатня взаємодія між Європейською Комісією / власним урядом та НДГ
- Європейський Парламент / власний парламент зацікавлений у роботі НДГ
- Наявна достатня взаємодія між Європейським Парламентом / власним парламентом та НДГ

Варіанти відповіді:

- Категорично погоджуюся
- Певною мірою погоджуюся
- Певною мірою не погоджуюся
- Категорично не погоджуюся
- Я не знаю

Яким чомом подані нижче фактори впливають на моніторинг НДГ ?

- Експертні знання та вміння членів НДГ
- Складність торгової угоди
- Складність концепції сталого розвитку
- Фінансові ресурси для проведення досліджень
- Функціонування власної НДГ
- Ступінь консенсусу серед членів НДГ
- Функціонування НДГ у партнерській країні/регіоні
- Взаємодія з НДГ у партнерській країні/регіоні
- Подальші заходи з боку Європейської Комісії / власного уряду за результатами роботи НДГ
- Інше: вкажіть, будь ласка, що саме

Варіанти відповіді:

- Надзвичайно позитивним
- Певною мірою позитивним
- Не позитивним і не негативним
- Певною мірою негативним
- Надзвичайно негативним
- Я не знаю

Як можна було б покращити моніторинг з боку НДГ? Оберіть, будь ласка, три бажаних для Вас зміни:

- Кращі експертні знання та вміння членів НДГ
 - Більше фінансових ресурсів на проведення досліджень
 - Більше інформації, що надається членами власної НДГ
 - Більше інформації, що надається Європейською Комісією / власним урядом
 - Краще функціонування власної НДГ
 - Краще функціонування НДГ в партнерській країні / регіоні / НДГ ЄС
 - Краща взаємодія між НДГ в партнерській країні / регіоні / НДГ ЄС
 - Чіткі процедури для подання вхідних даних до Європейської Комісії / власного уряду
 - Чіткі процедури для наступних заходів Європейської Комісії / власного уряду за результатами роботи НДГ
 - Більша зацікавленість Європейської Комісії / власного уряду в роботі НДГ
 - Більше взаємодії між Європейською Комісією / власним урядом та НДГ
 - Більше взаємодії між Європейським Парламентом / власним парламентом та НДГ
 - Інше: вкажіть, будь ласка, що саме
 - Нічого не потрібно міняти
- Позначте не більше трьох відповідей

8. ВПЛИВ НДГ

Під «впливом» ми маємо на увазі наслідки роботи НДГ.

Чи Ви задоволені впливом НДГ?

- Надзвичайно задоволений/на
- Певною мірою задоволений/на
- Певною мірою незадоволений/на
- Надзвичайно незадоволений/на
- Я не знаю

На Вашу думку, чого досягла НДГ на даний час? Можна обрати декілька варіантів відповіді НДГ ...

- ...посприяла сталому розвитку
- ...гарантувала ратифікацію угоди
- ...побудувала альянси з іншими організаціями громадянського суспільства
- ...зменшила протидію угоді
- ...вплинула на прийняття рішень
- ...посприяла обговоренням з чиновниками
- ...здійснила критику виміру угоди, який стосується сталого розвитку
- ...легітимізувала угоду в очах широкого загалу
- ...посприяла презентації нових ідей
- Інше: вкажіть, будь ласка, що саме
- ...нічого не досягла

Тут Ви можете пояснити конкретніше, якими були досягнення та невдачі НДГ:
(відкрите питання)

Яким чином подані нижче фактори позначаються на впливі НДГ?

- Функціонування НДГ
- Здатність НДГ здійснювати моніторинг
- Взаємодія з НДГ партнерської країни / регіону / НДГ ЄС
- Залучення НДГ до щорічних транснаціональних зборів громадянського суспільства
- Залучення НДГ до щорічних транснаціональних зборів з урядом
- Інструменти в розпорядженні НДГ для надання даних та заяв Європейській Комісії / власному уряду
- Заходи, вжиті Європейською комісією / власним урядом у відповідь на дані та заяви, подані з боку НДГ
- Підзвітність Європейської Комісії / власного уряду
- Підзвітність урядів партнерської країни / регіону / Європейської Комісії
- Залученість НДГ до механізму вирішення суперечок
- Те, що механізм вирішення суперечок не передбачає примусового виконання
- Інше: вкажіть, будь ласка, що саме

Варіанти відповіді:

- Надзвичайно позитивним
- Певною мірою позитивним
- Не позитивним і не негативним
- Певною мірою негативним
- Надзвичайно негативним
- Я не знаю

Як можна було б покращити вплив НДГ? Будь ласка, оберіть не більше трьох бажаних для Вас змін.

- Краще функціонування НДГ
- Краща діяльність НДГ з моніторингу
- Більша залученість НДГ до щорічних транснаціональних зборів громадянського суспільства
- Більша залученість НДГ до щорічних міжнародних зборів з урядом
- Організація окремих зборів між всіма НДГ та урядами за даною торговою угодою
- Кращі інструменти у розпорядженні НДГ для подання заяв та даних Європейській Комісії / власному уряду
- Кращі заходи з боку Європейської Комісії / власного уряду у відповідь на рекомендації, заяви та дані від НДГ
- Більша підзвітність Європейської Комісії / власного уряду
- Більша підзвітність партнерських країн / регіону / Європейської Комісії
- Ширше залучення НДГ до механізму вирішення суперечок
- Надання НДГ можливості ініціювати механізм вирішення суперечок
- Більш наполегливе примусове виконання теперішнього механізму вирішення суперечок
- Можливість примусового виконання зобов'язань зі сталого розвитку шляхом накладення санкцій
- Інше: вкажіть, будь ласка, що саме
- Нічого не потрібно змінювати

9. РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ВИСНОВОК

Чи є у Вас інші рекомендації(я) для покращення роботи НДГ, що не зазначені у змінах, обраних у попередніх питаннях?
(відкрите питання)

На Вашу думку, чи варто продовжувати Вашу участь / участь Вашої організації в НДГ у такому вигляді, як вона є зараз?

- Так, (будь ласка, конкретизуйте)
- Ні, (будь ласка, конкретизуйте)
- Я не знаю

Чи маєте Ви інші додаткові зауваження або спостереження стосовно НДГ, якими Ви б хотіли поділитися?
(відкрите питання)

10. ЗАКІНЧЕННЯ

Дуже дякуємо за те, що заповнили анкету!

ТАБЛИЦІ

- 8 Таблиця 1
Респонденти НДГ з ЄС з розбивкою за групами та торговими угодами
- 9 Таблиця 2
Респонденти НДГ з-за меж ЄС за групами та країнами
- 11 Таблиця 3
Кількість зборів НДГ з боку ЄС (не включаючи збори між НДГ партнерів)
- 11 Таблиця 4
Коротке пояснення «сходинок включення»
- 18 Таблиця 5
Зміст обговорень під час зборів НДГ (впорядкований від найбільш обговорюваних до найменш обговорюваних тем)
- 19 Таблиця 6
Розподіл відповідей про справжню мету зборів громадянського суспільства (Якою є мета зборів громадянського суспільства?)
- 19 Таблиця 7
Розподіл відповідей про бажану мету зборів громадянського суспільства (Якою МАЄ БУТИ мета зборів громадянського суспільства?)
- 41 Таблиця 8
Короткий огляд рекомендацій
- 48 Таблиця 9
Основні механізми забезпечення впливу громадянського суспільства у відносинах ЄС та Грузії

РИСУНКИ

- 10 Рисунок 1
Інституційна організація розділів ТСР
- 12 Рисунок 2
Сходинок включення
- Рисунок 3
Рівень задоволеності функціонуванням НДГ
- Рисунок 4
Рівень задоволеності респондентів НДГ ЄС функціонуванням НДГ, за групами
- Рисунок 5
Рівень задоволеності респондентів НДГ з-за меж ЄС функціонуванням НДГ, за групами
- Рисунок 6
Оцінка логістичної підтримки
- Рисунок 7
Бажані зміни для покращення функціонування НДГ
- Рисунок 8
Бажання членів НДГ продовжувати брати участь у НДГ

- Рисунок 9
Відповідь на твердження стосовно незалежності, репрезентативності та складу НДГ
- Рисунок 10
Бажані зміни стосовно обміну інформацією між об'єднаннями громадянського суспільства
- Рисунок 11
Відповідь на твердження стосовно взаємодії між НДГ та Європейською Комісією / власним урядом
- Рисунок 12
Відповідь на твердження стосовно зацікавленості Європейської комісії / власного уряду в роботі НДГ
- Рисунок 13
Відповідь на твердження стосовно зацікавленості Європейського/власного парламенту у роботі НДГ
- Рисунок 14
Теми сталого розвитку, які обговорювали в НДГ
- Рисунок 15
Рівень задоволеності респондентів НДГ ЄС моніторингом, за групами
- Рисунок 16
Рівень задоволеності респондентів НДГ з-за меж ЄС моніторингом, за групами
- Рисунок 17
Досягнення НДГ
- Рисунок 18
Вплив наявних фінансових ресурсів на проведення досліджень
- Рисунок 19
Відповідь на твердження стосовно існування циклу зворотного зв'язку між НДГ та їх урядами
- Рисунок 20
Реакція на твердження стосовно дій Європейської комісії / власного уряду у відповідь на рекомендації та дані НДГ
- Рисунок 21
Рівень задоволеності впливом НДГ
- Рисунок 22
Рівень задоволеності респондентів з НДГ ЄС впливом НДГ, за групами
- Рисунок 23
Рівень задоволеності респондентів з НДГ з-за меж ЄС впливом НДГ, за групами
- Рисунок 24
Ефект рекомендаційного характеру механізмів врегулювання конфліктів на впливовість НДГ
- Рисунок 25
Різна оцінка ефекту механізму вирішення суперечок на вплив НДГ в різних групах НДГ ЄС
- Рисунок 26
Різна оцінка впливу механізму вирішення суперечок на вплив НДГ в різних групах в НДГ з-за меж ЄС
- Рисунок 27
Бажані зміни для покращення впливу НДГ, що стосуються можливості примусового застосування розділу ТСР
- Рисунок 28
Огляд бажаних змін для покращення впливовості НДГ

ВРІЗКИ

- 14 Врізка 1
Ключові моменти щодо інструментальної цілі
- 14 Врізка 2
Тіньова НДГ Перу
- 18 Врізка 3
Трирічний проєкт ЄС з підтримки механізмів громадянського суспільства у розділах ТСП
- 20 Врізка 4
Основні висновки стосовно цілі обміну інформацією
- 22 Врізка 5
Репрезентативність та незалежність членів НДГ Кореї
- 24 Врізка 6
Напруження, особливо між представниками бізнесу та іншими учасниками, у спробах дійти спільних висновків
- 26 Врізка 7
Стосунки між НДГ та парламентами їхніх країн
- 27 Врізка 8
Ключові моменти стосовно цілі «моніторинг»
- 32 Врізка 9
Ключові моменти стосовно цілі «вплив на політику»
- 34 Врізка 10
Вплив НДГ на політику у реформі грузинського трудового кодексу
- 38 Врізка 11
Перше ініційоване врегулювання конфлікту: приклад ЄС – Південна Корея

СКОРОЧЕННЯ

КСВ	Корпоративна соціальна відповідальність
НДГ	Національна Дорадча Група/Групи
ЄС	Європейський Союз
ЄСЕК	Європейський Соціально-Економічний Комітет
УВТ	Угода про Вільну Торгівлю
МОП	Міжнародна організація праці
Розділ ТСП	Розділ про Торгівлю та Сталий Розвиток

АВТОРИ

Доктор Дебора Мартенс
Діана Потьомкіна
Проф. Доктор Ян Орбі

КОНТАКТИ

Представництво Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні

Марсель Рьотіг | Директор Представництва Фонду в Україні
 вул. Пушкінська, 34, м. Київ, 01004, Україна
 Тел.: +38-044-234-00-38 | Факс: +38-044-451-40-31

Всі тексти доступні на веб-сайті:

<http://www.fes.kiev.ua>

Замовлення / контакти:

mail@fes.kiev.ua

Комерційне використання всіх публікацій та інших матеріалів, виданих Фондом ім. Фрідріха Еберта (ФФЕ), не дозволяється без письмового дозволу ФФЕ.

ПОДЯКИ

Автори хотіли б висловити свою вдячність всім, хто давав інтерв'ю та заповнював анкети, витрачаючи свій час на участь у цьому дослідницькому проєкті. Цей звіт був би неможливим без їхнього внеску. Крім того, ми висловлюємо нашу особливу подяку Фонду Фрідріха Еберта, особливо Александру Гайгеру, Даніелі Іллер та Сюзанні Штолрайтер, а також професору Джеймсу Гаррісону (Ворвікський Університет), адміністраторам Відділу Зовнішніх

Відносин ЄСЕК (Європейського Соціально-Економічного Комітету) та пані Віджаї (Гентський Університет), які надали цінні пропозиції та поділилися своїми думками під час написання цього проєкту. Ми також дякуємо Лоре Ван ден Путте та Мірам Оері за їхню попередню роботу, на яку ми частково спиралися, а також Джамалу Шахіну та Лотте Дріге, з якими ми раніше розробили «сходінки включення». Всі інші помилки належать виключно нам.

НАЦІОНАЛЬНІ ДОРАДЧІ ГРУПИ В ТОРГОВЕЛЬНИХ УГОДАХ ЄС: ЧИ Є РУХ ВПЕРЕД?



З часу підписання торговельної угоди між ЄС та Кореєю у 2011 році всі розділи про торгівлю та сталий розвиток (ТСР) включають встановлені механізми для моніторингу громадянським суспільством зобов'язань, викладених у цьому розділі: національну консультативну групу (НДГ) для кожної сторони і щорічні збори представників громадянського суспільства на міжнародному рівні.

Це дослідження зосереджене на НДГ, найбільш інституціалізованих та постійних установах громадянського суспільства, котрі існують згідно розділів ТСР в торговельних угодах ЄС. Мета дослідження – провести вичерпну оцінку НДГ, визначити основні виклики, охарактеризувати проблеми початкового періоду, що постають із структурних обмежень, і запропонувати рішення для їх розв'язання. Початкові дані було зібрано шляхом



анкетування членів НДГ по всьому світу, а також через інтерв'ю з членами НДГ як в межах, так і за межами ЄС.

Хоча більшість НДГ були засновані у відповідності до нормативних положень у розділах ТСР, до сьогоднішнього дня вони фактично не мають політичного значення. Цьому є багато причин, починаючи з організаційних проблем, таких як частота зборів та вчасне повідомлення про них, підтримка секретаріату та фінансування. Що ж до скарг по суті, члени НДГ скаржаться на відсутність справжнього діалогу між НДГ та урядами і Європейською Комісією, що є проявом недостатньої підзвітності. Крім нехтування діяльністю НДГ члени груп пояснюють обмеженість свого політичного впливу і як результат відсутності інструментарію: НДГ досі не мають засобів ініціювати механізм врегулювання суперечок.



Щоб краще скористатися експертною компетенцією НДГ та дати їм можливість виконувати призначену для них роль моніторингу, потрібні зміни на краще на різних рівнях: забезпечення регулярного проведення зборів; надання достатніх ресурсів для участі та підтримки секретаріату; забезпечення відповідних репрезентативних учасників НДГ; встановлення чітких робочих програм; інвестування у взаємини між різними НДГ; оптимізація процесу розробки спільних заяв; поживавлення взаємодії між НДГ та урядами; інституціалізація стосунків між НДГ та парламентами; надання структурних ресурсів для проведення досліджень; запровадження схем зворотного зв'язку з урядами та Європейською Комісією; а також забезпечення максимального додержання розділів ТСР.