

Розділ II

Теоретико-методологічні засади дослідження європейського управління

2.1. Визначення цілей Європейського Союзу та їх класифікація

Після свого безпрецедентного розширення в 2004 р. до 25 держав-членів Європейський Союз продовжує процес трансформації або, за словами Голови Європейської Комісії, «започаткування періоду європейського відновлення». Звертаючись 26 січня 2005 р. до Європейського парламенту, він представив своє бачення стратегічних завдань Європейського Союзу на період до 2010 р. Головна мета цих завдань полягає в забезпеченні процвітання, солідарності та безпеки всіх європейців. Уперше Європейська Комісія пропонує спільну програму стратегічних цілей у партнерстві з Європейським парламентом і Радою Європейського Союзу. Комісія вважає, що важливо аби європейські інституції мали спільні пріоритети та із самого початку співпрацювали в напрямку виконання основних завдань Союзу [276].

Зміст звернення вміщує, таким чином, кілька ключових тез, що стосуються і цілей та завдань Євросоюзу для забезпечення процвітання, солідарності та безпеки всіх європейців, і спільної програми дій інституційного трикутника ЄС «Парламент — Рада — Комісія», який, як відомо, є основою і «двигуном» європейського управління.

Питанням цілей — стратегічних, головних, допоміжних тощо, — творці Європейського Союзу завжди надавали особливої ваги. Про це свідчать цілі, закріплені в засновницьких договорах спочатку Європейських Співтовариств, а потім і Європейського Союзу. Тому їх вивчення є важливою передумовою розуміння складних і тривалих євроінтеграційних процесів та пов'язаних із ними більш конкретних явищ, зокрема становлення й розвитку європейського управління.

Не менш важливого значення надають європейські політики й законодавці такому конституційно-правовому інституту, як повноваження чи компетенції, за допомогою яких, після консенсусного розподілу за відповідною процедурою, визначаються і закріплюються на національному й наднаціональному рівнях сфери застосування тих чи інших прав та обов'язків держав-членів і Союзу, їх інституцій, правові механізми реалізації стосовно конкретних політик тощо. Численні компетенції Європейського Союзу щодо найрізноманітніших питань економічної, соціальної, внутрішньо- та зовнішньобезпекової й інших сфер складають як у попередніх засновницьких договорах, так і в Договорі про запровадження Конституції для Європи певні види (або групи, категорії), класифікація на які полегшує їх сприйняття і практичне застосування.

Зарубіжні й вітчизняні вчені завжди активно вивчали цілі, завдання, повноваження, правоустрій, принципи, етапи та процедури ухвалення рішень і т. ін. Європейських Співтовариств та Європейського Союзу. Однак ще недостатньо наукових розробок стосовно цих категорій як конституційно-правових інститутів, а тим більше в їх поєднанні між собою як складників європейського управління. Їх недостатність пояснюється не лише тим, що вони швидко «старіють» порівняно з постійним і динамічним оновленням законодавства ЄС, яке вносить суттєві зміни й доповнення в їх зміст, а й тим, що саме поняття «європейське управління» лише вводиться в науково-практичний вжиток Договором про КЄ. Тому актуальність і своєчасність дослідження цілей та компетенцій Європейського Союзу є цілком очевидними.

Слід також зауважити, що специфіка побудови і функціонування європейського управління дещо «підкореговує» можливість застосування поширеної в теорії і практиці державного управління тези (формули) про те, що «цілі й функції державного управління взаємообумовлені. Якщо перші повинні давати відповідь на питання «що робити?», то другі — на питання «як робити?» [4, с. 28].

Суть цієї особливості полягає в тому, що між цілями й функціями європейського управління важливе місце займають ком-

петенції Європейського Союзу як наднаціональної структури в цілісному міждержавному утворенні, яким він є в союзі зі своїми державами-членами.

Цілі та компетенції Європейського Союзу виступають ефективними інструментами здійснення євроінтеграційної політики, а в поєднанні між собою — своєрідним «діючим тандемом», у якому як правові засоби для досягнення цілей використовуються повноваження чи компетенції із застосуванням одного з основних принципів функціонування ЄС — субсидіарності й пропорційності (пропорційність вживається тут у значенні співвідносності засобів із цілями).

Вивчення цілей та компетенцій у їх взаємозв'язку та взаємодії на основі цього принципу є важливим як для розуміння суті європейського управління, так і виявлення особливостей його функціонування.

У положеннях засновницьких договорів спочатку Європейських Спільнот, а потім і Європейського Союзу знайшли своє втілення головні чинники, що надають поступального руху як процесові європейської інтеграції з кінця Другої світової війни в цілому, так і процесові становлення й розвитку європейського управління зокрема.

Одним із таких ключових чинників або головною рушійною силою було переконання, що лише об'єднання Європи може зупинити постійні війни на європейському континенті. Закріплюючи ідею миру в засновницьких договорах, європейські законодавці поставили її на першому місці при формулюванні найважливіших цілей: збереження та зміцнення миру; економічне об'єднання в інтересах усіх громадян ЄС шляхом створення спільного ринку; прагнення до політичної єдності; зміцнення та сприяння соціальній згуртованості в межах Союзу [94, с. 2–6, 136–137].

Таке ж доленосне значення миру надається і теперішніми європейськими творцями, які в останньому акті конституційного характеру — Договорі про КЄ (частина 1 ст. 1–3), також поставили на першому місці мету Союзу, поряд з іншими не менш важливими цілями: підтримувати мир, свої цінності та добробут своїх народів [348, с. 17].

Якщо застосувати розроблену Г.Атаманчуком концепцію «дерева цілей» у державному управлінні [4, с. 46–54], то можна виявити, що своєрідне «дерево цілей» має місце в Договорі про запровадження Конституції для Європи, з урахуванням, звичайно, європейської специфіки і не лише стосовно державного (чи європейського) управління. Зокрема, у Договорі про КЄ чітко виділена стратегічна мета Союзу, яка полягає в тому, як уже було зазначено вище, щоб підтримувати мир, свої цінності та добробут своїх народів.

У попередніх засновницьких договорах (положення яких ще є чинними в даний час до набуття чинності Договором про КЄ після його ратифікації) також містяться стратегічні цілі, якими цілком можна вважати положення преамбул, де змальовується історико-політичне значення, цільові настанови та спонукальні мотиви відповідного договору.

Наприклад, до основних цільових настанов, закріплених у преамбулі Договору про ЄС, в узагальненому вигляді належать:

- подолання ліній поділів на європейському континенті, сповідування демократії, прав людини та принципів правової держави;
- захист фундаментальних соціальних прав;
- зміцнення солідарності між народами;
- утвердження демократії та підвищення дієвості в роботі органів влади;
- посилення процесів конвергенції національних економік країн-членів ЄС, створення стабільної єдиної грошової одиниці;
- побудова спільного внутрішнього ринку; посилення згуртованості та охорона довкілля;
- сприяння економічному й соціальному прогресу з урахуванням тенденцій розвитку на далеку перспективу;
- запровадження спільного громадянства ЄС для мешканців країн-членів;
- здійснення СЗБП;