

*Краснова Юлія Андріївна
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри аграрного, земельного
та екологічного права імені В.З. Янчука
Національного університету біоресурсів
і природокористування України*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ АДАПТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ШУМОВОМУ ВПЛИВУ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

Сучасне екологічне законодавство Європейського Союзу (далі - ЄС) спирається на велику кількість нормативно-правових актів. Значне місце серед них посідають директиви, що становлять певну систему, в рамках якої виділяються розділи та підрозділи. Серед цих розділів найбільшим за обсягом є розділ, в якому регулюються питання забруднення та інші шкідливі фактори, які впливають на навколишнє природне середовище, до яких, у тому числі належить запобігання шумовому забрудненню [1, с. 825].

Для врегулювання цих проблем у сфері цивільної авіації було прийнято ряд директив, зокрема, Директива Ради 80/51/ЄЕС від 20 грудня 1979 року щодо зменшення шумових викидів від надзвукових літаків [2]. В ній відображені наміри Першої Екологічної Програми, якою було відзначено важливість боротьби з шумовими викидами повітряного транспорту. Завдання зниження допустимого шумового рівня літаків було визнане одним із пріоритетів транспортної політики, беручи до уваги чинники навколишнього середовища, технічну можливість і економічні наслідки. У зв'язку з цим Рада ЄС заборонила використовувати в межах території ЄС літаки без сертифіката відповідності «шумовим» стандартам, встановленого вищезазначеною Директивою.

Директива Ради 89/629/ЄЕС [3], враховуючи те, що «шумові» стандарти накладають обмеження на тип використовуваних авіалініями літаків, містить приписи щодо заохочення інвестицій у виробництво більш тихих літаків і

сприяння їх розповсюдженню в діючих аеропортах, особливо зі створенням у Співтоваристві простору без внутрішніх кордонів.

У зв'язку зі збільшенням кількості авіатранспортних перевезень та дислокації повітряних суден в аеропортах Співтовариства, були запроваджені заходи щодо поліпшення якості навколишнього середовища в приаеродромній зоні шляхом обмеження використання повітряних суден, які не відповідали стандартам охорони довкілля. Нормативним документом, який урегулював таке питання стала Директива Ради 92/14/ЄЕС від 2 березня 1992 року щодо зменшення шумових викидів від надзвукових літаків, відповідно до Додатку 16 Чиказької конвенції про міжнародну цивільну авіацію [4]. Зважаючи на прогресивну лібералізацію європейського повітряного руху, дана Директива встановила єдині для Співтовариства екологічні вимоги до літаків з максимальною злітною масою 34 т або для перевезення більше дев'ятнадцяти пасажирів, не рахуючи команди. Заборонялося одночасне використання двох літаків з метою запобігання перевищення рівня шуму, встановленого в Додатку 16 до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію. Державам-членам пропонувалося також встановити систему штрафів за порушення національних заходів, встановлених згідно з Директивою 92/14/ЄЕС.

Директива Європейського Парламенту і Ради 2002/30/ЄС про правила і процедури з обмеження діяльності, пов'язаної з шумом в аеропортах Співтовариства [5], з метою охорони навколишнього середовища і відповідно до стандартів Міжнародної організації цивільної авіації (ділі – ІКАО), посилила вимоги щодо обмеження шумового забруднення від літаків, до яких змушені були приєднуватися і авіакомпанії країн, що не належать до країн-членів Співтовариства, але систематично здійснюють польоти до них.

Директивою Парламенту і Ради 2002/49/ЄС від 25 червня 2002 року [6] щодо оцінки та управління процесами, пов'язаними з шумом, встановлено вчинення поетапних заходів, зокрема:

а) визначення шумового забруднення на основі карт шуму за методами оцінки, спільними для країн-членів;

b) забезпечення передачі громадськості інформації щодо шуму навколишнього середовища та його впливу;

c) прийняття планів дій країнами-членами на основі результатів обробки карт шуму з метою запобігання та зменшення шуму навколишнього середовища, наскільки це необхідно, зокрема у випадках, в яких ступінь забруднення може мати шкідливий для здоров'я вплив, а також збереження якості природного навколишнього середовища у випадках, в яких вона є задовільною. Положення Директиви застосовуються до різних джерел шумового впливу на довкілля, серед яких визначені й літаки.

Зазначена Директива визначає «шум навколишнього середовища» як небажані або шкідливі для здоров'я шуми на вулиці, що викликаються діяльністю людей, а також шум від транспортних засобів, вуличного, залізничного та повітряного транспорту і територій промислових підприємств. З метою зменшення його впливу Директивою передбачається: а) розробка і, при необхідності, затвердження карт із зображенням джерел та рівня шуму, а також планів дій для агломерацій, автомагістралей, залізничних магістралей та великих аеропортів; б) збір карт і планів дій.

У зв'язку з цим, не пізніше 18 липня 2005 року держави-члени Співтовариства повинні були надати спеціально створеній Комісії інформацію про всі важливі граничні значення показників шуму, зокрема від повітряного транспорту (поблизу аеропортів) дійсні або сплановані для території держав-членів, виражені за допомогою спеціально встановлених показників L_{den} та L_{night} (рівні шумового впливу вдень та вночі), а також розробити план дій щодо зменшення шумових впливів на довкілля від різних джерел впливу, в тому числі і літаків тощо. Прагнення адаптувати норми даної Директиви до національного законодавства впливає з планових рішень органів державної влади України [7].

Особлива роль у сфері забезпечення екологічної безпеки у галузі авіації відводиться створеному у 2008 році центральному органу у сфері безпеки польотів ЄС та охорони навколишнього середовища в галузі цивільної авіації

[8] - Європейському Агентству з авіаційної безпеки (EASA). Одним із завдань Агентства є здійснення сертифікації повітряних суден щодо шумових та емісійних впливів на довкілля [9].

Враховуючи прагнення України стати членом ЄС, 16 червня 1994 року із ЄС було укладено Угоду про партнерство та співробітництво, згідно зі ст. 51 якої Україна взяла на себе зобов'язання вживати всіх заходів для поступового приведення національного законодавства у відповідність до законодавства ЄС у різних сферах господарювання, в тому числі і в галузі авіації. Основні засади такої адаптації визначені Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року, яким на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок щороку затверджувати план заходів щодо виконання цієї Програми та передбачати в проектах Державного бюджету кошти на їх фінансування.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 року № 90-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2007 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» передбачено адаптувати положення Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС від 8 березня 2000 року № 2000/14/ЄС про наближення законодавства держав-членів з питань шумових викидів у навколишнє середовище від устаткування, що використовується поза приміщеннями, шляхом підготовки проекту нормативно-правового акту щодо захисту від шумового забруднення, спричиненого транспортними засобами. Це ж стосується й положень Директиви Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу від 26 травня 2002 року № 2002/30/ЄС про встановлення правил та процедур впровадження в аеропортах Співтовариства шумових експлуатаційних обмежень.

Відповідно до положень Директиви № 2002/30/ЄС більшість аеропортів України має обрати один із шляхів шумових експлуатаційних обмежень: 1) впровадити в експлуатацію повітряні судна, які відповідають сучасним вимогам

Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) щодо авіаційного шуму на місцевості і отримати сертифікат про це; 2) обмежити експлуатацію повітряних суден, шумові впливи яких перевищують встановлені ІКАО стандарти шляхом обмеження діяльності аеропортів, які їх обслуговують у нічний час тощо.

На виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [10] та з метою виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2008 року № 821 «Про затвердження Плану заходів щодо виконання у 2008 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», 28 серпня 2008 року Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України № 1066 «Про координацію діяльності Міністерства транспорту та зв'язку України у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у 2008 році» затверджено План заходів цього міністерства щодо виконання у 2008 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС (далі – План заходів). Відповідно до Плану заходів, на Державну авіаційну адміністрацію України було покладено обов'язок у 2008 році адаптувати норми національного законодавства до вимог законодавства ЄС, зокрема за такими напрямками, як:

1) правове регулювання захисту довкілля під час використання авіаційного транспорту в частині адаптації положень Директиви Європейського парламенту та Ради ЄС від 26 травня 2002 року № 2002/30/ЄС про встановлення правил та процедур впровадження в аеропортах Співтовариства шумових експлуатаційних обмежень шляхом підготовки проекту нормативно-правового акта про встановлення норм і процедури запровадження шумових експлуатаційних обмежень в аеропортах;

2) правове регулювання норм льотної придатності в частині адаптації положень Спільних авіаційних вимог 36 Об'єднаних авіаційних властей (JAA) «Авіаційний шум» та Спільних авіаційних вимог CS-34 Об'єднаних авіаційних властей «Емісія авіаційних двигунів» шляхом підготовки проектів нормативно-правових актів про прийняття зазначених вимог.

Однак, досліджуючи розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2011 року № 790-р [11]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 березня 2012 року № 156-р [12]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2013 року № 157-р [13] «Про затвердження Плану заходів щодо виконання у відповідному році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» - зустрічаємо те саме!

Лише 10 липня 2012 року Наказом Міністерства інфраструктури України № 401 були адаптовані Спільні авіаційні вимоги 36 Об'єднаних авіаційних властей (JAA) «Авіаційний шум», шляхом затвердження Правил видачі Сертифікату придатності щодо шуму на місцевості цивільних повітряних суден України» [14].

Проведений аналіз норм законодавства ЄС в сфері правового забезпечення екологічної безпеки в галузі авіації дає підстави вважати, що воно досягло значного рівня, як у напрямку правового регулювання зменшення шкідливих фізичних впливів авіації на довкілля. В той-же час, на національному рівні доцільно прискорити заходи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, особливо щодо положень: Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС від 8 березня 2000 року № 2000/14/ЄС про наближення законодавства держав-членів з питань шумових викидів у навколишнє середовище від устаткування, що використовується поза приміщеннями; Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС від 26 травня 2002 року № 2002/30/ЄС про встановлення правил та процедур впровадження в аеропортах Співтовариства шумових експлуатаційних обмежень.

Література

1. Малишева Н. Р. Закономірності побудови й розвитку європейського права навколишнього середовища // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: “Видавництво “Юридична думка”, 2005. – С. 820 – 834.
2. Директива Ради 80/51/ЄЕС щодо зменшення шумових впливів від надзвукових літаків від 20 грудня 1979 р. // Official Journal – L. 018. – 24.01.1980. – р. 26.
3. Директива Ради 89/629/ ЄЕС щодо зменшення шумових впливів // OJ L 363 13.12.1989 р. 27-28; OJ L 001 03.01.1994 р. 263.

4. Директива Ради 92/14/ЄЕС щодо зменшення шумових викидів від надзвукових літаків від 2 березня 1992 р. // Official Journal – L. 043. – 24.03.1992. – р. 0021-0025.
5. Директива Європейського Парламенту і Ради 2002/30/ЄС про правила і процедури з обмеження діяльності, пов'язаної з шумом в аеропортах Співтовариства // ОJ 2002 L 85/40.
6. Директива Парламенту і Ради 2002/49/ЄС щодо оцінки та управління процесами, пов'язаними з шумом від 25 червня 2002 р. // Official Journal – L. 189. – 18.07.2002. – р. 12.
7. Гармонізація норм законодавства та стандартів України з нормами та стандартами ЄС в галузі цивільної авіації. // <http://www.aviation.com.ua/news/8818/remote/>.
8. Regulation (EC) № 216/2008 of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 on Common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency, and repealing Council Directive 91/670/EEC, Regulation (EC) № 1592/2002 and Directive 2004/36/EC.
9. Decision № 2003/3/RM of the Executive Director of the Agency of 17 October 2003 on certification specifications providing for acceptable means of compliance for aircraft engine emissions and fuel venting («CS - 34»); Decision № 2003/4/RM of the Executive Director of the Agency of 17 October 2003 on certification specifications providing for aircraft noise («CS - 36»).
10. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 29. – Ст. 367.
11. Про затвердження Плану заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2011 року № 790-р // Урядовий кур'єр від 12 жовтня 2011 року № 188.
12. Про затвердження Плану заходів щодо виконання у 2012 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 березня 2012 року № 156-р // Урядовий кур'єр від 14 червня 2012 року № 105.
13. Про затвердження Плану заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2013 року № 157-р // Урядовий кур'єр від 16 квітня 2013 року № 71.
14. Про затвердження Правил видачі Сертифікату придатності щодо шуму на місцевості повітряних суден України: Наказ Міністерства інфраструктури України від 10 липня 2012 року № 401 // Офіційний вісник України. – 2012. - № 62. – Ст. 2540.