

Стан імплементації Директиви ЄС 2002/49 щодо шуму навколишнього середовища в українському законодавстві для сталого розвитку авіаційної галузі

Наведено результати аналізу повноти впровадження європейської директиви щодо шуму навколишнього середовища в Україні. Показано основні прогалини між Авіаційними правилами України № 381 та рекомендаціями Європейського союзу та очікувані наслідки.

Місце та роль Директиви ЄС 2002/49 в оцінці та управлінні шуму навколишнього середовища

За даними Європейської агенції з навколишнього середовища (European Environment Agency, ЕЕА) понад 100 млн. європейських мешканців потерпають від несприятливого впливу шуму, що викликає порушення в стані здоров'я.

Європейське суспільство та на чолі з Європейською комісією на сьогодні визначає шум як одну з основних екологічних проблем Європи. З метою підвищення загального рівня здоров'я та захисту навколишнього середовища було запроваджено Директиву ЄС 2002/49 [1] щодо оцінки та управління шумом навколишнього середовища. Однією з специфічних цілей Директиви ЄС 2002/49 є збір даних належної якості щодо рівнів шуму від основних техногенних джерел шляхом впровадження єдиної методики та гармонізованих критеріїв оцінки шуму з метою подальшого аналізу, застосування найкращих практик зі зниження шуму та можливості порівнювати різноманітні джерела шуму, умови їх експлуатації та ефективність реалізованих заходів.

До основних джерел, які охоплює дія Директиви ЄС 2002/49 відноситься автомобільний, залізничний шум, промисловий та авіаційний шум, в той час як інші види шуму – сільськогосподарський, військовий, біогенний, побутовий та інші – визначаються як такі, що можуть або бути знехтувані через неістотну експозицію чи інші через інші причини, або включені до однієї з чотирьох зазначених категорій. Основні джерела були визначені як такі, що 1) впливають на найбільшу кількість людей та 2) створюють найбільші рівні звуку.

Результати впровадження Директиви повинні представлятися поетапно у наступній формі:

- визначення експозиції шуму шляхом шумового картографування;
- поширення інформації у належний спосіб;
- прийняття та реалізація планів-дій, що ґрунтуються на результатах шумового картографування і сприятимуть зменшенню шкідливої дії шуму на здоров'я людини до повної.

В цілому, Директива спрямована на створення базису для розроблення загального підходу серед співтовариств щодо зниження шуму від основних джерел.

Основні джерела	Картографування шуму (вимоги Директиви 2002/49)	Основна одиниця картографування	Результати картографування на порталі "The NOISE Observation & Information Service for Europe" https://noise.eea.europa.eu
Шум агломерацій/ промисловий шум	-/+	Агломерація - територія з населенням > 100 000 та високою щільністю (урбанізована територія)	-/+
Шум автотранспорту (дорожній)	+	Головна дорога - дорога, що має > 3 млн авто за рік	+
Залізнодорожний шум	+	Головна залізниця - залізниця з більше ніж 30 000 потягів за рік	+
Авіаційний шум	+	Головний аеропорт - аеропорт, що обслуговує понад 50 000 операцій за рік	+
Військовий шум на території військових об'єктів	-	Біогенний шум	-
Побутовий шум	-	Сільськогосподарський шум	-

Рис. 1. Основні джерела шуму навколишнього середовища – охоплення Директивою ЄС 2002/49

В цілому реалізація основних положень Директиви сприяла інформуванню населення про проблеми шумового забруднення та розроблення стратегічних планів дій, а також зробила можливим порівняльну характеристику різних видів транспорту за критеріями впливу шуму на людину, як зокрема у дослідженні ЕЕА «Transport and environment report 2020. Train or plane?» (Report No 19/2020, [2])

Директива дозволила визначити напрямки для подальших національних та регіональних ініціатив. Більшість країн членів ЄС впровадили Директиву 2002/49 в національне законодавство з охорони природи чи охорони здоров'я.

Контекст впровадження в АПУ № 381 та перші результати їх роботи

В Україні питання забруднення довкілля від аеропортів до 2019 року не було врегульоване на державному рівні. В тому числі були відсутні жодні затверджені методичні рекомендації чи авіаційні правила, які б регулювали оцінку впливу шуму від аеропортів на населення, що мешкає на прилеглих територіях чи практичні рекомендації щодо взаємного розвитку аеропортів та територій місцевих громад. З іншого боку, в умовах достатньо великих прогалин в національному природоохоронному законодавстві, поінформування населення про екологічні проблеми аеропортів також було на досить низькому рівні. На сайтах аеропортів чи офіційних органів авіаційної влади були відсутні результати зонування території околів аеропортів із умов впливу шуму, емісії, електромагнітного випромінювання та ризику третьої сторони, які виконувалися фахівцями Центру екологічних проблем аеропортів з 2009 року.

На тлі євроінтеграційних процесів, Державна авіаційна служба України запровадила Авіаційні правила України № 381 (АПУ № 381) [3] у 2019 році.

Запровадження цих правил мало на меті встановити чіткі вимоги до експлуатантів аеропортів щодо умов та правил зонування приаеродромних територій із умов впливу авіаційного шуму а містить вимоги до якості вихідних даних, необхідність проведення натурних вимірів та визначено необхідність публікації даних про зони обмеження житлової забудови навколо аеропортів.

Публікація АПУ № 381 викликала досить багато уточнюючих питань у експлуатантів аеропортів, тому на посилення та роз'яснення окремих положень було розроблено Методичні рекомендації до просторового зонування території навколо аеропорту з умов впливу авіаційного шуму (наказ ДАСУ №585 від 23.04.2020) [4]. Таким чином, ці два документи, не зважаючи на їх різний рівень бажано розглядати в комплексі.

Нові АПУ № 381 та МР № 585 встановлюють вимоги до створення карт шуму в околиці аеропортів. Аналогічні види нормативно-правових та підзаконних актів у сфері захисту населення від шкідливої дії шуму інших джерел (автодорожнього шуму, залізничного, промислового) у Україні на сьогодні відсутні, хоча наявність зон обмеження забудови (санітарно-захисних зон) вимагається державними санітарними та будівельними нормами (в тому числі ДСП № 173 [5]).

В 2021 році ДАСУ за підтримки «Консультаційного фонду підтримки асоціації Україна-ЄС» та GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) запустила проект NOMOS (Noise Monitoring System, <https://nomos.avia.gov.ua/>), який фактично є аналогом європейського ресурсу The NOISE Observation & Information Service for Europe <https://noise.eea.europa.eu>).

Втім, детальний аналіз АПУ № 381 та МР № 585 показав істотні принципові відмінності з європейським підходом, який визначено в рамках Директиви 2002/49.

Аналіз прогалін та перспективи подальшого вдосконалення

Хоча АПУ № 381 було розроблено та затверджено з метою впровадження Директиви Парламенту та Ради (ЄС) № 49/2002 від 25 червня 2002 року, АПУ № 381 та МР № 585, спрямовані на їх доповнення, не є ані перекладом тексту Директиви, ані їх вдосконаленим варіантом.

Порівняльний аналіз Директиви ЄС 2002/49 та АПУ № 381 вказує на наявність чисельних відмінностей, основним з яких є рівень впровадження вказаних документів (табл. 1), хоча є і певні концептуальні невідповідності.

Зокрема, АПУ № 381 та МР № 585 встановлює вимоги зонування околиць для всіх аеропортів цивільної авіації України, незалежно від обсягу авіаційних перевезень на відміну від Директиви 2002/49, суб'єктом дослідження якої є великі джерела шуму – головні аеропорти з кількістю операцій (зльотів та посадок) більше 50 000 за рік (не включаючи тренувальні польоти та польоти легких літаків). Відсутність обмеження мінімальної кількості операцій у АПУ № 381 робить досить складною задачею визначення рівнів шуму за критерієм L_{den} відповідно до його визначення в Директиві ЄС 2002/49.

Найбільш незрозумілим моментом в чинних АПУ № 383 та МР № 585 є відмінні нормативні інтервали (періоди доби), тривалість яких відрізняється на 2 години, що може істотно вплинути на результати моделювання шуму

(переважно на етапі формування нічних та денних розрахункових сценаріїв експлуатації ПС). АПУ № 385 передбачає також можливість оцінювати рівні шуму для трьох періодів доби (ніч-день-вечір), хоча ця теза не підкріплюється національними санітарними чи будівельними вимогами, а отже, оцінка цього критерію буде мати лише довідкове значення.

Таблиця 1

Відповідність АПУ № 381 (включно з МР №585) вимогам Директиви 2002/49

Параметр відповідності	АПУ № 381 [3]	МР № 585 [4]	Директива ЄС 2002/49 [2]
Рівень документу	Галузеві правила	Галузеві правила та методичні рекомендації	Загальноєвропейський
Рік впровадження	2019	2020	2002
Масштаб	Будь-який аеропорт цивільної авіації України		Головний аеропорт (що обслуговує понад 50 000 операцій за рік)
Критерій оцінки шуму	$L_{Amax}, L_{Aeq}, L_{den}$		L_{den}, L_{night}
Нормативні періоди	День: 07:00-23:00 Ніч: 23:00-07:00	День: 08:00-22:00 Ніч: 22:00-08:00	День: 07:00-19:00 Вечір: 19:00 - 23:00 Ніч: 23:00- 07:00
Нормативні значення критеріїв оцінки	Згідно чинних ДСН чи ДБН, значення не визначені в документах, що аналізуються		Визначаються на національному рівні; контури шуму для зонування визначено в Додатку до Директиви
Основний метод отримання даних	Моделювання, натурні акустичні виміри		Моделювання
Необхідність підтвердження моделювання натурними вимірами	+	+	-
Система інформування населення	Noise Monitoring System		The NOISE Observation & Information Service for Europe
Веб-сайт	https://nomos.avia.gov.ua/		https://noise.eea.europa.eu
Розроблення плану дій для зниження	Вимагається розробка рекомендацій щодо необхідності впровадження		Вимагається розроблення плану дій

Параметр відповідності	АПУ № 381 [3]	МР № 585 [4]	Директива ЄС 2002/49 [2]
впливу шуму	заходів збалансованого підходу до управління шумом		
Встановлення системи моніторингу авіаційного шуму	Встановлює вимоги до встановлення СМАШ; доцільність встановлення СМАШ покладає на експлуатанта аеродрому		Відсутні

Висновки. На даному етапі в Україні необхідним є впровадження законодавчого акту національного рівня, який буде виступати аналогом Директиви ЄС 2002/49. Проте, такий законодавчий акт одночасно має створити політичні передумови для управління основними джерелами шуму та гармонізувати вимоги ЄС в сфері управління шумом з вимогами українського законодавства. Другим важливим викликом у сфері управління авіаційним шумом є приведення до ладу вимог АПУ № 525, методичних рекомендацій до них (МР № 585) з чинними національними вимогами у базовій частині методики оцінки впливу авіаційного шуму: чітко визначити роль критеріїв для оцінки АШ та тривалість інтервалів дослідження. Також важливим етапом є розроблення та реалізація планів дій щодо зниження авіаційного шуму в авіаційних правилах. Так, в низці країн ЄС Директива 2002/49 запровадила два ключові показники роздратування та порушення сну, які у разі перевищення вимагають складання планів дій, призначених для зменшення експозиції та захисту територій, які ще не забруднені шумом. З іншого боку, в українських авіаційних правилах закладено більш строгі умови до необхідності проведення натурних акустичних вимірів та рекомендації впровадження СМАШ. На сьогодні ці питання обговорюються фахівцями та робочими групами в ЄС щодо можливості та доцільності їх включення в структуру управління шумом навколишнього середовища, що вже вибудувана в рамках Директиви ЄС 2002/49.

Список літератури

1. Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32002L0049>
2. EEA Report No 19/2020. Train or plane? // <https://www.eea.europa.eu/publications/transport-and-environment-report-2020>
3. АПУ № 381 Вимоги до експлуатанта аеродрому щодо просторового зонування території навколо аеропорту з умов впливу авіаційного шуму, затв. наказом ДАСУ від 26.03.2019 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0461-19#Text>
4. Методичні рекомендації щодо просторового зонування території навколо аеропорту з умов впливу авіаційного шуму, затв. наказом ДАСУ №585 від 23.04.2020 // <https://avia.gov.ua/zbalansovanyj-oblik-vymog-ons/>