**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.11>

КРАСНОВА Ю.А.

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ
ВІД ШУМОВИХ ВПЛИВІВ У ЄС**

**LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY
FROM NOISE EXPOSURE IN THE EU**

Сучасна діяльність людини супроводжується значними техногенними впливами на довкілля, які характеризуються своїми хімічними, фізичними та біологічними факторами. Якщо питанням хімічних і біологічних впливів на довкілля присвячена значна кількість наукових еколого-правових досліджень, то питанням правового регулювання фізичних впливів – одиниці. Не становить виключення й питання правового врегулювання шумових впливів в Україні.

Ця стаття присвячена аналізу законодавства Європейського Союзу у напрямі подолання шумових впливів з метою визначення повноти здійснюваних Україною заходів в частині адаптації власного законодавства до вимог, прямо передбачених ст. 361 Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони 2014 року. Встановлено, що в рамках Європейського Союзу ще у 2002 році була прийнята комплексна Директива Європейського Парламенту та Ради 2002/49/ЄС про оцінку та управління екологічними шумами, яка комплексно підходить до вирішення цього питання.

Аналізуючи вітчизняне законодавство з питань подолання шумових впливів, автором встановлена відсутність його систематизації. У роботі зазначається, що такі питання регулюються на рівні державних стандартів, значна частина яких була скасована Кабінетом Міністрів України у зв'язку з тим, що вони були прийняті ще за радянських часів і з того часу не переглядалися. На їх зміну мають прийти нові стандарти та технічні регламенти, замовниками яких мають виступити суб'єкти господарської діяльності. У зв'язку з цим автор доходить висновку про нагальність імплементації положень Директиви Європейського Парламенту та Ради 2002/49/ЄС про оцінку та управління екологічними шумами у вітчизняне законодавство.

Ключові слова: шум, адаптація законодавства, імплементація законодавства, Директива ЄС, державні стандарти, систематизація законодавства.

Modern human activity is accompanied by significant man-made impacts on the environment, which are characterized by their chemical, physical and biological factors. And if the issue of chemical and biological impacts on the environment is investigated in a significant number of scientific environmental and legal studies, there are few works on legal regulation of physical impacts. The issue of legal regulation of noise impacts in Ukraine is no exception.

The presented article is devoted to the analysis of the legislation of the European Union in the direction of overcoming noise influences for the purpose of definition of

completeness of the actions carried out by Ukraine in part of adaptation of the own legislation to such requirements that is directly provided by Art. 361 of the Association Agreement between Ukraine, on the one part and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other part 2014. It is established that within the European Union in 2002 a comprehensive Directive of the European Parliament and of the Council 2002/49/EU on the assessment and management of environmental noise was adopted, which comprehensively approaches this issue.

Analyzing the domestic legislation on overcoming noise effects, the author found the lack of its systematization. In addition, the paper notes that such issues are regulated at the level of state standards, much of which was abolished by the Cabinet of Ministers of Ukraine due to the fact that they were adopted in Soviet times and have not been revised since then. They should be replaced by new standards and technical regulations, the customers of which will be business entities. In this regard, the author concludes that the implementation of the provisions of Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of environmental noise in domestic legislation is urgent.

Key words: *noise, adaptation of legislation, implementation of legislation, EU Directive, state standards, systematization of legislation.*

Вступ. Враховуючи прагнення України стати членом Європейського Союзу, 16 червня 1994 року із Європейським Союзом було укладено Угоду про партнерство та співробітництво [1], згідно зі ст. 51 якої Україна взяла на себе зобов'язання вживати заходів для поступового приведення національного законодавства у відповідність із законодавством Європейського Союзу в 16 пріоритетних сферах, зокрема й у сфері «навколишнього середовища».

Пізніше наміри України щодо інтеграції до європейського простору були додатково підтверджені укладанням 27 червня 2014 року Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) [2] (глава 6 «Навколишнє середовище»). Відповідно до ст. 361 Угоди про асоціацію співробітництво має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів і заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, *inter alia*, зокрема й у сфері шумового забруднення.

Основні засади такої адаптації визначені Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (далі – Програма) від 18 березня 2004 року [3], яким на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок щороку затверджувати план заходів щодо виконання цієї Програми та передбачати у проектах Державного бюджету кошти на їх фінансування.

Слід наголосити, що питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері подолання шумових впливів вже виступали об'єктом як правового регулювання (наприклад, 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» [4]), так і об'єктом науково-правового дослідження, однак вони носили або епізодичний характер (стосувалися правового регулювання подолання шумових впливів транспорту на довкілля [5]), або не враховували сучасний стан правового регулювання [6].

Постановка завдання. Метою цього наукового дослідження є аналіз сучасного правового регулювання подолання шумових впливів на довкілля на території Європейського Союзу.

Результати дослідження. Одним із основних рамкових актів, який містить правові вимоги до поводження з різними джерелами шумового забруднення в Європейському Союзі, є Зелена книга [7], яка затверджена Комісією 4 листопада 1996 року. Головною ціллю цього документу є започаткування обговорення в майбутньому шумової політики Співтовариства. Зелена книга розглядає шум як екологічну проблему. Зокрема, у вказаній вище книзі запропоновано детально розділити обов'язки; встановити чіткі цілі; визначити перелік послідовних дій; встановити системи контролю за прогресом; забезпечити розвиток шумових методів оцінки тощо.

Для досягнення цілей, передбачених у законодавстві, Комісія пропонує два напрями дій проти шуму: реструктурувати всю політику Співтовариства щодо шуму (шляхом встановлен-

ня загальних методів, для того, щоб визначати вплив шуму, встановлення загального індексу впливу шуму в Європейському Союзі, обмеження передачі шуму завдяки шумоізоляції приміщень, обміну інформацією та досвідом щодо зменшення шуму між державами-членами, покращення послідовності дослідних шумових програм); скоротити шумові ефекти (автомобільний транспорт: здійснення заходів на дорогах шляхом встановлення більш тихих дорожніх поверхонь, щоб зменшити шум шин, встановлення оподаткування власників транспортних засобів, які з певних причин створюють шум, що перевищує допустимі рівні, перевірка наявного рівня шуму як частина випробування транспортного засобу на придатність, розвиток економічних інструментів з метою заохочення придбання більш тихих транспортних засобів, обмеження використання шумних транспортних засобів вночі та на вихідних; залізничний транспорт: виконання подальших досліджень відносно скорочення шуму потягів, гармонізація методів для того, щоб оцінювати та передбачати шуми потягів, повітряний транспорт: встановлення більш чітких і суворих меж впливу, побудова та використання більш тихих літаків, захист територій навкруги аеропортів, запровадження системи показників з метою класифікувати літаки за їх шкідливими звуковими впливами).

У зв'язку з цим 25 червня 2002 року була прийнята Директива Європейського Парламенту та Ради 2002/49/ЄС [8] про оцінку та управління екологічними шумами (далі – Директива 2002/49/ЄС). Директива спрямована на розвиток заходів Європейського Союзу щодо попередження та ліквідації джерел шумового забруднення. Метою Директиви 2002/49/ЄС є встановлення правових засобів оцінки та управління екологічними шумами, які сприймаються людьми в місцях загального користування, зокрема парках, скверах біля шкіл, лікарень та/чи в інших місцях скупчення населення, особливо чутливих до шумів. Для виявлення джерел виникнення екологічно небезпечних шумів зазначеною Директивою започатковано складення мап шумів, які у разі необхідності мають переглядатися державами-членами кожні 5 років.

Директива 2002/49/ЄС передбачає певний план дій, спрямованих на головні шумові проблеми, в тому числі і скорочення в разі необхідності шумових впливів. Заходи в межах планів – це комплекс дій на розсуд компетентних органів держав-членів, які мають керуватися пріоритетами, що можуть бути ідентифіковані за допомогою перевищення будь-якої граничної величини чи можуть визначатися державами-членами за допомогою інших критеріїв, враховуючи особливості, які містяться в стратегічній картографії.

Не пізніше 18 липня 2008 року такі плани дій повинні були бути складеними державами-членами для головних трас, через які в рік проходить більше шести мільйонів одиниць транспортних засобів, для залізниць, через які проходить в рік 60 000 поїздів, для головних аеропортів, а також місцевостей, де населення складає понад 250 000 жителів. Не пізніше 18 липня 2013 року такі плани дій повинні були бути складеними для всіх головних масових місць скупчення населення, для головних доріг, головних залізниць і головних аеропортів. Плани дій повинні обов'язково враховувати ті зміни, які відбуваються у зв'язку з розвитком інфраструктури країн, що впливає на стан шуму.

Звертаємо увагу на те, що наведені вище нормативні акти ЄС не єдині у сфері правового регулювання подолання шумового впливу на довкілля. Співтовариством було прийнято низку нормативних актів щодо регулювання шумового забруднення від роботи моторних транспортних засобів, серед них Директива Ради 70/157/ЄЕС [9] від 6 лютого 1970 року, яка стосується проблеми наближення законів держав-членів щодо допустимого рівня шуму та вихлопних систем автомобілів; Директива Ради 89/392/ЄЕС [10] від 14 червня 1989 року про наближення законів держав-членів щодо машин та інші.

Положення директив ЄС (Директива Європейського Парламенту та Ради 97/24/ЄС [11] від 17 червня 1997 року про деякі компоненти та характеристики дво- та трьохколісного транспорту, Директива Ради 87/56/ЄЕС [12] від 18 грудня 1986 року щодо наближення законів держав-членів щодо допустимого рівня шуму і вихлопних систем мотоциклів, Директива Ради 89/235/ЄЕС [13] від 13 березня 1989 року щодо наближення законів держав-членів щодо допустимого рівня шуму і вихлопних систем мотоциклів) поширюються на мотоцикли, тобто двоколісні транспортні засоби, з/або без коляски, із двигунами, які призначені для використання на дорогах при максимальній швидкості 50 км/год.

Для ідентифікації належної якості побутової техніки щодо шуму на рівні Європейського Союзу запроваджено так зване екологічне маркування, або систему еко-ярликів. Еко-ярлик (сертифікат якості продукції) сприяє орієнтуванню споживачів на вироби зі зменшеним екологічним впливом порівняно з іншими виробами в тій самій групі виробів [14].

Нормативними актами ЄС, якими встановлено регулювання еко-маркування, є Рішення Європейського парламенту й Ради 1980/2000 [15] від 17 липня 2000 року щодо перегляду у Співтоваристві схем еко-маркувань; Рішення Комісії 2000/728/ЄС [16] від 10 листопада 2000 року щодо встановлення одноразових і щорічних плат для еко-маркування Співтовариства; Рішення Комісії 2000/729/ЄС [17] від 10 листопада 2000 року, яким затверджено умови типового контракту, що регулює строки (терміни, умови) використання еко-ярлика Співтовариства.

Рішенням Європейського парламенту й Ради 1980/2000 [15] від 17 липня 2000 року щодо перегляду у Співтоваристві схем еко-маркувань передбачено, що еко-ярлик можна надати виробам, доступним у Співтоваристві, які відповідають екологічним вимогам і певним критеріям еко-ярлика. Критерії еко-ярлика повинні бути встановлені для певної групи виробу й повинні базуватися на перспективах виробу ринкового проникнення; технічних і економічних аспектах необхідної адаптації; потенціалі для екологічного вдосконалення. Критерії встановлені й розглянуті Правлінням Еко-маркування Європейського Союзу (EUEB), який також є відповідальним за оцінку й вимоги перевірки, які їх стосуються.

Групи виробів повинні відповідати таким умовам: вони повинні представляти істотний обсяг продажів і торгівлі на внутрішньому ринку; мати істотний екологічний вплив; представляти істотний потенціал для того, щоб зробити екологічні вдосконалення через вибір споживача; істотна частина комерційного обсягу повинна бути продана.

При видачі європейського еко-ярлика необхідно дотримуватися певних вимог. Так, виготовлювачі, імпортери, які обслуговують постачальників, торговців, або роздрібні продавці звертаються до компетентного органу, визначеного державою-членом, у якому виріб був виготовлений або вперше проданий чи імпортований від не члена; компетентний орган оцінює, чи відповідає виріб критеріям еко-ярлика, й вирішує, надати ярлик чи ні; компетентний орган укладає стандартний контракт із претендентом, встановлюючи строки (терміни, умови) використання ярлика. Використання ярлика також підлягає щорічній оплаті користувачем. Будь-який виріб, якому надається еко-ярлик, позначається спеціальною емблемою.

У Європейському Союзі правові вимоги щодо обмеження шумового забруднення до зовнішніх приладів та обладнання встановлено Директивою Європейського парламенту й Ради 2000/14/ЄС [18] від 8 травня 2000 року про наближення законів держав-членів, які стосуються рівнів шуму в навколишньому середовищі від устаткування, що використовується на відкритому повітрі (далі – Директива 2000/14/ЄС).

Мета Директиви 2000/14/ЄС полягає у поліпшенні контролю над рівнями шумів більше ніж 50 видів устаткування, які використовуються на відкритому повітрі: компресорів, навантажувачів, екскаваторів тощо; забезпеченні відмінного функціонування внутрішнього ринку; поліпшенні здоров'я й добробуту населення шляхом зменшення рівня шуму, який виникає внаслідок роботи устаткування на відкритому повітрі. Вказані цілі забезпечуються за допомогою гармонізації стандартів шумових рівнів; гармонізації процедур оцінки відповідності; гармонізації маркування шумового рівня; збору даних щодо шумових рівнів. Директива 2000/14/ЄС встановлює юридичні інструменти стосовно рівнів шуму для кожного типу заводу, будівництва й устаткування.

З метою запровадження розвитку повітряного транспорту зі зменшеними шумовими впливами літаків в аеропортах прийнято низку нормативних актів, серед яких особливу увагу слід звернути на Директиву Європейського Парламенту та Ради 2002/30/ЄС [19] від 26 березня 2002 року про встановлення правил і процедур впровадження в аеропортах Співтовариства експлуатаційних обмежень у зв'язку із шумом (зміст тексту стосується ЄЄП); Директиву Ради 80/51/ЄЕС [19] від 20 грудня 1979 року щодо обмеження шуму, який спричиняють дозвукові літаки.

Метою Директиви 2002/30/ЄС [20] є прагнення послідовно викласти правила Співтовариства для полегшення впровадження експлуатаційних обмежень на рівні окремих аеропортів, щоб обмежити чи зменшити кількість людей, які істотно наражаються на негативний вплив шуму; закласти вимоги безпеки для внутрішнього ринку; сприяти розвитку пропускних можливостей аеропортів у гармонії з навколишнім природним середовищем; полегшити досягнення специфічних цілей зі зменшення шуму на рівні окремих аеропортів; дозволити найефективніший вибір заходів із наявних для мінімізації впливу на навколишнє природне середовище.

Останнім актом нині є Резолюція 1776 (2010) від 12 листопада 2010 року «Шумове та світлове забруднення» [21]. Цим документом Парламентська асамблея привертає увагу до проблеми екологічного, зокрема шумового та світлового, забруднення європейського континенту, яка, крім іншого, пов'язана із неналежним виконанням вимог міжнародно-правових стандартів

Всесвітньої організації охорони здоров'я, що містяться у Настановах щодо побутового шуму, а також положень директиви Європейського Союзу 2002/49/ЄС щодо оцінки та вирішення проблеми шумового забруднення навколишнього середовища.

Резолюція узагальнює перелік джерел шумового забруднення, до яких віднесено механічні транспортні засоби, ізолювані механічні джерела, нерегулярні або тривалі операції та робочі майданчики, масові демонстрації та заходи, переносні аудіозасоби та мобільні телефони в громадському транспорті тощо. Наголошується на серйозності наслідків шумового забруднення, адже воно викликає порушення екосистем і патологічні зміни в організмі людини. Зазначається, що світлове забруднення також негативно впливає на флору і фауну, обмін речовин людини та є загрозою для міського біорозмаїття.

Загрозу становить і вироблення та передача електричної енергії, необхідної для надмірно інтенсивного освітлення. У зв'язку з цим ПАРЕ пропонує державам-членам РЄ та державам-не членам виробити спільний підхід до боротьби зі шкідливим впливом шумового та світлового забруднення шляхом реалізації низки організаційно-правових та освітніх заходів, спрямованих на здійснення моніторингу, контролю та поширення його результатів, планування попередження забруднення та боротьби з ним, встановлення обмежень та індикаторів, розповсюдження високих екологічних стандартів якості та введення відповідних санкцій за недотримання встановлених норм.

Висновки. Отже, правове забезпечення екологічної безпеки від шумових впливів у Європейському Союзі показує послідовну працю Співтовариства у напрямі врегулювання таких впливів. Ця практика є досить показовою для нашої країни, яка здійснює правове регулювання таких впливів на рівні стандартів і технічних регламентів, які ще не структуровані. До них, зокрема, можна віднести ДСТУ 2325-93 «Шум. Терміни та визначення»; ДСТУ 2867-94 «Шум. Методи оцінювання. Виробниче шумове навантаження. Загальні вимоги»; ДСТУ-Н Б В.1.1-33:2013 «Настанова з розрахунку та проектування захисту від шуму сельбищних територій»; ДБН В.1.1-31:2013 «Захист територій, будинків і споруд від шуму»; ДБН В.1.2-10-2008 «Система забезпечення надійності та безпеки будівельних об'єктів. Основні вимоги до будівель і споруд. Захист від шуму»; ДСН 3.3.6.037-99 «Державні санітарні норми виробничого шуму, ультразвуку та інфразвуку».

Варто звернути увагу і на те, що з 2015 року програмою діяльності Кабінету Міністрів України були видані накази про скасування ГОСТ із втратою чинності протягом 2016-2018 років і повною відмовою від них, починаючи з 1 січня 2019 року. З метою зниження ризиків для бізнесу Мінекономіки запропонувало всім зацікавленим сторонам виступити замовниками розробки стандартів відповідно до Закону України «Про стандартизацію». Однак у зв'язку із затримкою розробки нових стандартів, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України дію окремих стандартів було продовжено до 2022 року. Тому питання систематизації нормативних актів у сфері шумових впливів та адаптації цих норм до вимог законодавства Європейського Союзу набувають найбільшої актуальності.

Список використаних джерел:

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
2. Угода про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони від 27.06.2014. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
3. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.
4. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2007 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 року № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2007-%D1%80>.
5. Краснова Ю.А. Проблеми адаптації національного екологічного законодавства до законодавства Європейського Союзу у сфері забезпечення екологічної безпеки в галузі авіації. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2010. № 82. С. 57–60.
6. Малишева Н.Р. Охорона навколишнього середовища від шумового впливу (правові та організаційні питання). К. : Наукова думка, 1984. 143 с.

7. Зелена книга Європейського Союзу від 26 липня 2000 року (не опублікована в Офіційному журналі) (СOM (2000) 87).
8. Директива Європейського Парламенту та Ради 2002/49/ЄС про оцінку та управління екологічними шумами. ОJ L 189. 18.7.2002. С. 12–25.
9. Директива Ради № 70/157/ЄЕС від 6 лютого 1970 року щодо наближення законів держав-членів щодо допустимого рівня шуму та вихлопних систем автомобілів. ОJ L 42.23.02.1970.
10. Директива Ради 89/392/ЄЕС від 14 червня 1989 року про наближення законів держав-членів щодо машин. ОJ L 183.29/06/1989. С. 0009-0032.
11. Директива Європейського Парламенту та Ради 97/24/ЄС від 17 червня 1997 року «Про деякі компоненти та характеристики дво- та трьохколісного транспорту». ОJ L 21.26.01.2000. С. 44–44.
12. Директива Ради 87/56/ЄЕС від 18 грудня 1986 року про наближення законодавства країн-членів, що стосується допустимого рівня звуку і вихлопної системи мотоциклів. ОJ L 24.27.01.1987. С. 42–45.
13. Директива Ради 89/235/ЄЕС від 13 березня 1989 року про наближення законодавства держав-членів про допустимий рівень шуму і вихлопних системах мотоциклів. ОJ L 98.11.04.1989. С. 1–12.
14. Правове регулювання відносин у сфері довкілля в Європейському Союзі та в Україні / За заг. ред. к.е.н. В.Г. Дідика. К., 2007. 579 с.
15. Рішення Європейського парламенту й Ради 1980/2000 від 17 липня 2000 року «Про перегляд у Співтоваристві схем есо-маркувань». ОJ L 237. 21/09/2000. С. 0001–0012.
16. Рішення Комісії від 10 листопада 2000 року № 2000/728/ЄС, яким визначено подання запитів і щорічні виплати за еко-маркування Співтовариства. ОJ L 293.22.11.2000. С. 18.
17. Рішення Комісії від 10 листопада 2000 року № 2000/729/ЄС щодо стандартних контрактів, які визначають умови використання еко-маркування Співтовариства. ОJ L 293.22.11.2000. С. 20.
18. Директива Європейського парламенту й Ради 2000/14/ЄС від 8 травня 2000 року «Про наближення законів держав-членів, що стосуються рівнів шуму в навколишньому середовищі, до устаткування, яке використовується на відкритому повітрі». ОJ L 162.3.7.2000. С. 1–78.
19. Директива 2002/30/ЄС, що створює правила і процедури стосовно введення обмеження діяльності, пов'язаної з шумом в аеропортах Співтовариства. ОJ L 85. 28.3.2002. С. 40–46.
20. Директива Ради 80/51/ЄЕС від 20 грудня 1979 року щодо обмеження шуму, який спричиняють звукові літаки. ОJ L 18.24.1.1980. С. 26–28.
21. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1776, Noise and light pollution, 2010.