

Ответственность за вред, причиненный авиационными шумами

Ганиева Р.Б.*

Рассмотрены существующие правовые нормы и механизмы управления авиационным шумом, в частности концепция сбалансированного подхода, а также стратегия управления авиационным шумом в практике государств. Приведены примеры дел об ответственности за вред, причиненный авиационными шумами. Представлена схема квотирования авиационного шума в различное время суток как одно из оптимальных решений проблемы.

Ключевые слова: международная гражданская авиация; борьба с авиационным шумом; концепция сбалансированного подхода; защита окружающей среды.

Стремительное развитие международной гражданской авиации сложно охарактеризовать однозначно. С одной стороны, увеличение числа международных воздушных перевозок пассажиров¹, груза и почты оказывает положительное влияние на экономику государств, в том числе способствует притоку иностранных инвестиций. Однако с другой стороны, интенсификация международного воздушного сообщения неблагоприятно воздействует на окружающую среду.

Международная организация гражданской авиации (далее – ИКАО), одной из задач которой является разработка принципов и методов международной аэронавигации и содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта с целью удовлетворения потребности народов мира в безопасном, регулярном, эффективном и экономичном воздушном транспорте², призвана разрешить складывающееся противоречие между коммерческими интересами авиации

* Ганиева Роксана Буямовна – студентка 4 курса международно-правового факультета МГИМО (У) МИД России. goxana8@yandex.ru.

¹ По данным Федерального агентства воздушного транспорта РФ и Ассоциации туроператоров РФ, в период с января по апрель 2011 г. общее число пассажиров международных рейсов, осуществленных российскими авиакомпаниями, составило более 20 млн // http://www.favt.ru/favt_new/?q=novosti/novosti/novost/1894.

² Статья 44 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Вступила в силу 4 апреля 1947 г.) // http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Chicago_EN.pdf.

и экологическими правами человека. В ходе нескольких сессий Ассамблеи и Совета ИКАО после проведения специального совещания по авиационному шуму в окрестностях аэродромов особое внимание уделялось таким аспектам авиационного шумового загрязнения, как схемы распространения авиационных шумов, планировка и строительство аэропортов, система вычисления допустимого уровня авиационных шумов и т.д. На 33-й сессии Ассамблеи ИКАО была принята резолюция А 33-7 «Сводное заявление о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды».

Важной новеллой в механизме управления авиационным шумом стала концепция сбалансированного подхода (balanced approach) (приложение С резолюции А 33-7), суть которой состоит в принятии комплекса мер после выявления проблемы шумового загрязнения на основе четырех элементов: снижение шума в источнике, планирование и организация землепользования, эксплуатационные приемы снижения шума и эксплуатационные ограничения. Процесс принятия и реализации решений относительно элементов сбалансированного подхода входит в компетенцию государств – участников ИКАО, и ответственность за разработку соответствующих вариантов решения проблем шума в аэропортах несут отдельные государства при надлежащем учете правил и политики ИКАО³.

Основная цель данной концепции – обеспечение совместимости между безопасным, экономически эффективным и упорядоченным развитием гражданской авиации и состоянием окружающей среды. Таким образом, концепция сбалансированного подхода призвана обеспечить баланс коммерческих интересов авиапредприятий и прав индивидов на благоприятную окружающую среду, однако не во всех случаях удается найти паритет интересов.

Так, в деле «Хаттон и другие против Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии» (2003 г.),⁴ рассмотренном Большой Палатой Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), истцы, проживающие в окрестностях аэропорта Хитроу, заявляли о причинении беспокойства вследствие частоты совершения полетов в ночное время.

Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА) в защиту позиции ответчика, авиакомпании British Airways, выдвинула

³ Doc 9829 AN/451// Инструктивный материал по сбалансированному подходу к управлению авиационным шумом.

⁴ Case of Hatton and others v. The UK no. 36022/97 of 8.07.2003.

аргумент о невозможности сокращения числа ночных полетов, совершающихся через важный центр британской инфраструктуры – аэропорт Хитроу, вследствие того что введение запрета воздушных перевозок в ночное время или сокращение их числа может повлечь за собой невосполнимый и непропорциональный ущерб экономике Соединенного Королевства.

В качестве основного критерия, которым руководствовался суд при принятии окончательного решения, выступало определение соотношения степени тяжести воздействия авиационного шума на здоровье и нормальные условия проживания людей и экономическими потребностями государства. Действительно, необходимо справедливо учитывать встречные интересы граждан и авиакомпаний, однако лишь абстрактное определение соотношения между степенью защищенности прав человека на благоприятную окружающую среду и экономическим развитием рынка авиационных перевозок недопустимо.

Поскольку судом не были проанализированы конкретные показатели, свидетельствующие о несении значительных убытков авиапредприятиями в случае введения запрета ночных полетов, представляется сложным признать данный критерий объективным. Общая ссылка на экономическое благосостояние государства не является достаточной для оправдания неисполнения государством обязанности по обеспечению права истца на личную жизнь, гарантированного ч. 1 ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁵

Спорные вопросы возникают также при толковании правовой нормы, содержащейся в ст. 8 Европейской конвенции 1950 г. Дело в том, что на момент принятия данной конвенции понятие «личная жизнь» толковалось узко и представляло собой область, в рамках которой индивид вправе устанавливать отношения различного рода с иными индивидами при условии, что такие связи являются законными и не являются объектом необоснованного вмешательства со стороны государства или частных лиц. То есть понятие «защита окружающей среды» (environmental protection)⁶ не входило в сферу применения права на личную жизнь. Кроме того, в середине XX в. необходимость

⁵ Joint dissenting opinion of judges Costa, Ress, Türmen, Zupančič and Steiner // Case of Hatton and others v. The UK no. 36022/97 of 8.07.2003.

⁶ Понятия «защита окружающей среды (environmental protection)» и «права человека на благоприятную окружающую среду (environmental human rights)» применяются в 57 решениях Европейского суда по правам человека.

защиты экологических прав человека не была столь очевидна⁷. Однако в некоторых делах об ответственности за вред, причиненный авиационными шумами, Европейский суд по правам человека, дав расширительное толкование ч. 1 ст. 8 Европейской конвенции 1950 г., признал допустимым ее применение⁸. В частности, в деле «Пауэлл и Райнер против Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии» (1990 г.) ЕСПЧ применил ст. 8 Европейской конвенции 1950 г., аргументируя свое решение фактом негативного воздействия авиационных шумов на качество жизни заявителей и создания препятствий на пользование ими своими жилищами.

Непоследовательность практики ЕСПЧ по данному вопросу приводит к необходимости разработки объективного критерия определения элементов ответственности, возникающей вследствие причинения вреда авиационными шумами. В качестве такого критерия может выступать превышение допустимых пределов уровня вредного воздействия авиационных шумов.

По мнению автора, схема квотирования авиационного шума в разное время суток является одним из оптимальных решений проблем, возникающих как на стадии исчисления допустимого уровня шума, так и при наложении мер юридической ответственности за превышение предельного уровня.

Международное сообщество поощряет введение допустимых пределов шума, носящих императивный характер, на национальном и региональном уровнях. Поскольку на данном этапе развития международно-правовой базы, регулирующей деятельность международной гражданской авиации, не установлен обязательный унифицированный стандарт предельной величины авиационного шума, это осложняет определение условий ответственности государств и должностных лиц аэропортов. Национальное законодательство ряда государств идет по пути прогрессивного развития во исполнение международных стандартов и рекомендуемой практики ИКАО. Так, Закон о гражданской авиации Соединенного Королевства 2006 г.⁹ устанавливает ответственность оператора воздушного судна вследствие нарушения

⁷ Урсула Килкелли, Е.А.Чефранова Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, статья 8 Право на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции. Прецеденты и комментарии. М., 2001.

⁸ Arrondelle v. The UK no. 7889/77, Commission decision of 15.07.1980, Baggs v. The UK no.9310/ 81, Commission decision of 16.10.1985.

⁹ Civil Aviation Act 2006 // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/34/contents>.

установленного максимального уровня авиационного шума. Данный нормативно-правовой акт внес существенные поправки в Закон о гражданской авиации 1982 г. В частности, согласно ст. 38 Закона 2006 г. администрация аэропорта может устанавливать сборы за превышение допустимого уровня авиационного шума. Представляется, что данные законодательные изменения были внесены после разрешения вышеуказанных споров в ЕСПЧ.

На универсальном международно-правовом уровне стандарты предельного уровня авиационного шума установлены в томе I Приложения 16 к Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.

Несмотря на тот факт, что данный документ носит рекомендательный характер¹⁰, государства и международные организации с целью удовлетворения потребности народов мира в безопасном, регулярном, эффективном и экономичном воздушном транспорте применяют разработанные ИКАО программы по снижению авиационных шумов. Однако Ассамблея ИКАО призывает государства воздержаться от односторонних экологических мер, которые могут нанести вред развитию международной гражданской авиации¹¹, и не вводить ограничения, превышающие уровень, закрепленный в международных стандартах и рекомендуемой практике¹².

ИКАО установила переходный период (1995–2002 гг.), в течение которого государства обязались заменить двигатели воздушных судов, не соответствующие требованиям, установленным главой 2 Приложения 16 к Чикагской конвенции 1944 г. К данной категории судов были отнесены «Боинг 727», «Боинг 737», «Боинг 747-100», «Дуглас DC-9». Так, во исполнение предписаний ИКАО Федеральное управление гражданской авиации США обязало авиакомпания вывести из парка вышеуказанные воздушные суда или установить на двигатели таких самолетов шумопоглощающие комплекты. В Добавлении Е к Резолюции ИКАО А 33-7 отмечается, что снятие с эксплуатации воздушных судов, которые отвечают Стандартам сертификации по шуму, установленным в главе 2 тома I Приложения 16 к Чикагской конвенции 1944 г.,

¹⁰ Все приложения к Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г., за исключением Приложения № 2 «Правила полетов над открытым морем», не являются юридически обязательными.

¹¹ Резолюция Ассамблеи ИКАО А 33-7.

¹² Резолюция Ассамблеи ИКАО А 28-3.

но превышают уровни шума, установленные в главе 3 тома I Приложения 16, уже завершено в ряде государств.

На основе рекомендаций Комитета по защите окружающей среды от воздействия авиации (CAEP – Committee on Aviation Environmental Protection) Совет ИКАО в 2001 г. принял новый стандарт ограничения уровня авиационного шума. С 1 января 2006 г. он был введен в действие применительно к воздушным судам, подлежащим сертификации, а также к судам, указанным в главе 3 Приложения 16 к Чикагской конвенции 1944 г., подлежащим повторной сертификации.

Установление квот допустимого уровня авиационного шума осуществляется также на региональном уровне. Ассамблея ИКАО признала, что наряду с Международной организацией гражданской авиации в деятельность по снижению уровня авиационного шумового загрязнения вовлечены и другие международные организации, в том числе региональные.¹³ Так, экологическая политика Европейского союза направлена на установление различных методов оценки воздействия шума на окружающую среду, определение схемы распределения шума и привлечение к ответственности органов государственной власти за нарушение аэропортами и авиапредприятиями нормативно-правовых актов о шумовом загрязнении.

Директива Европейского парламента и Совета относительно оценки и управления уровнем шума в окружающей среде от 25 июня 2002 г.¹⁴ закрепила необходимость установления общих методов оценки шумов, определение понятия «предельные величины» (limit values), определение степени влияния шумов посредством схем распределения шумов (noise mapping). В целях адекватной оценки шума Директива 2002 г. вводит шумовые показатели в различное время суток: Lden (общий показатель шумов в течение суток), Lday (показатель шума в дневное время), Levening (показатель шума в вечернее время), Lnight (показатель шума в ночное время).

Поскольку Директива 2002 г. как акт вторичного права ЕС носит общий характер и в ней, как правило, определяются общие цели, результаты и сроки их достижения, данный документ содержит общие рамки деятельности государств по сокращению допустимых уровней авиационного шума и по оценке и мониторингу шумового загрязнения. Хотя

¹³ Резолюция Ассамблеи ИКАО А 22-12.

¹⁴ 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.

Директива относительно оценки и управления уровнем шума в окружающей среде 2002 г. не закрепляет конкретных числовых ограничений шума, в п. 1 Приложения 1 содержится формула определения общего уровня шума. При этом ст. 4 Директивы 2002 г. налагает обязанность на государства – членов ЕС назначить соответствующие органы государственной власти и должностных лиц, ответственных за исполнение данной Директивы. Тем не менее проблема авиационных шумов не носит исключительно локальный характер. Политика в области ограничения шумового загрязнения требует коллективной ответственности Европейского союза и каждого государства-члена¹⁵.

В рамках национального права России действует ГОСТ 22283-88 «Шум авиационный. Допустимые уровни шума на территории жилой застройки и методы его измерения». Данный документ устанавливает максимальные уровни авиационного шума на вновь проектируемых территориях жилой застройки вблизи существующих аэродромов и аэропортов, а также на территориях жилой застройки городов и поселков городского типа вокруг вновь проектируемых аэродромов и аэропортов при взлете, пролете и посадке самолетов и вертолетов, при опробовании двигателей на аэродромах при производстве полетов. В качестве критерия оценки степени воздействия шума выступают эквивалентный уровень звука, являющийся показателем длительного постоянного шума, и максимальный уровень звука, который измеряется во времени при единичном воздействии¹⁶. Данный документ также устанавливает методы определения авиационного шума и систему контроля.

Международно-правовая практика установления допустимых пределов авиационных шумов, а также их ограничения на внутригосударственном уровне свидетельствует об эффективности метода квотирования, несмотря на тот факт, что возможности дальнейшего ограничения шума в источнике лимитированы. Не менее действенным механизмом снижения негативного воздействия авиационных шумов являются превентивные меры. К их числу относят планирование и организацию землепользования, эксплуатационные приемы снижения шума и т.д.

¹⁵ Report from the Commission to the European Parliament and the Council concerning existing Community measures relating to sources of environmental noise, pursuant to article 10.1 of Directive 2002/49/EC relating to the assessment and management of environmental noise.

¹⁶ Эквивалентный уровень шума с 7.00 по 23.00 – 65 дБ, с 23.00 по 7.00 – 55 дБ, максимальный уровень шума при единичном воздействии с 7.00 по 23.00 – 85 дБ, с 23.00 по 7.00 – 75 дБ.

В частности, в настоящее время во многих международных аэропортах применяется CDA-траектория (Continuous Descent Approach), т.е. заход на посадку самолетов происходит при непрерывном снижении, которое осуществляется значительно позже, чем обычно, при этом угол наклона глиссады¹⁷ составляет 3°. При данной посадке уровень шума снижается до 7 дБ, а также существенно сокращается расход топлива.

Стратегия управления авиационным шумом в практике государств не носит единообразного характера. Необходим индивидуальный подход к системам ограничения шумового загрязнения в зависимости от местонахождения аэропорта, количества рейсов в дневное и ночное время, финансовых возможностей по осуществлению эксплуатационных приемов снижения шума и других факторов. При многообразии международных и национальных правовых актов перед государствами в настоящее время стоит задача по установлению унифицированного подхода к решению вопроса об авиационных шумах и определению универсальных принципов и правовых норм привлечения к ответственности государств и эксплуатантов воздушных судов.

¹⁷ Глиссада – траектория полета летательного аппарата при снижении непосредственно для посадки.

Liability for Damage caused due to Aircraft Noise

(Summary)

*Roxana B. Ganieva**

The article is devoted to the modern practical questions of air traffic international regulation. Aircraft noise has always been the primary environmental concern, and nowadays there is a great demand for drafting uniform provisions on harmonization of noise assessment and management, particularly in the field of liability for damage caused due to aircraft noise. In order to alleviate or prevent damage the ICAO Assembly elaborated the concept of a “balanced approach” which comprises four basic elements: reduction of noise at source, land-use planning and management, noise abatement operational procedures and operating restrictions. Another way to tackle the crucial issue of aircraft noise is imposing charges for airports and air navigation.

Keywords: international civil aviation; aircraft noise; concept of a “balanced approach”; environmental protection.

* Roxana B. Ganieva – 4th year student of the Faculty of International Law, MGIMO-University MFA Russia. roxana8@yandex.ru.