

Особенности проведения
обязательной юридической
экспертизы гигиенических
нормативов

Гигиенические нормативы отнесены к техническим нормативным правовым актам (далее – ТНПА), не относящимся к области технического нормирования и стандартизации, в соответствии с абзацем вторым части первой пункта 2 статьи 26 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З “О нормативных правовых актах” и подлежат обязательной юридической экспертизе (далее – ОЮЭ) согласно Инструкции о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы технических нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 мая 2018 г. № 353.

Гигиенический норматив – ТНПА, устанавливающий допустимое максимальное или минимальное количественное и (или) качественное значение показателя, характеризующего тот или иной фактор среды обитания человека, продукцию с позиций их безопасности и безвредности для человека.

Гигиенические нормативы обязательны для соблюдения государственными органами, иными организациями, физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

Обязательные для соблюдения гигиенические нормативы определяются Советом Министров Республики Беларусь.

Порядок разработки и утверждения гигиенических нормативов регламентирован Законом Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 340-З “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”, общими санитарно-эпидемиологическими требованиями к содержанию и эксплуатации капитальных строений (зданий, сооружений), изолированных помещений и иных объектов, принадлежащих субъектам хозяйствования, утвержденными Декретом Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2017 г. № 7 (далее – общие санитарно-эпидемиологические требования), а также Инструкцией о порядке проведения государственного санитарно-эпидемиологического нормирования, утвержденной постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 18 ноября 2016 г. № 116.

Кроме того, при проведении государственного санитарно-эпидемиологического нормирования Министерством здравоохранения определяются конкретные методы расчета гигиенических нормативов.

Справочно:

Например, Министерством здравоохранения в виде Инструкции от 27 сентября 2018 г. № 010-1217 утвержден расчетно-аналитический метод установления гигиенических нормативов (ОБУВ) и классов опасности лекарственных средств в атмосферном воздухе.

В настоящее время Правительством утверждены 33 гигиенических норматива (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2021 г. № 37 "Об утверждении гигиенических нормативов").

Следует отметить, что ранее утверждение гигиенических нормативов было отнесено к компетенции Министерства здравоохранения.

Однако полномочия на их утверждение переданы Правительству (пункт 2 общих санитарно-эпидемиологических требований). В дальнейшем соответствующие изменения были внесены и в Закон Республики Беларусь "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения".

До изменения компетенции по утверждению гигиенических нормативов Министерством здравоохранения было принято значительное число таких ТНПА. Причем зачастую они объединялись с санитарными нормами и правилами в единый документ.

Значительная часть таких документов была пересмотрена. Однако до настоящего времени в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь все еще действующими числятся 18 постановлений Министерства здравоохранения, утвердивших гигиенические нормативы.

При направлении на ОЮЭ изменений в гигиенические нормативы, утвержденные ранее Министерством здравоохранения, либо в санитарные нормы и правила, содержащие в том числе гигиенические нормативы, следует обеспечивать доработку таких ТНПА с тем, чтобы прекратить действие ранее принятых Министерством здравоохранения гигиенических нормативов.

В рамках основного (аналитического) этапа проведения ОЮЭ гигиенических нормативов непосредственной целью является оценка ТНПА на соответствие законодательным актам и постановлениям Совета Министров Республики Беларусь, а также недопустимость закрепления в гигиенических нормативах положений, требующих урегулирования на уровне нормативных правовых актов, не являющихся ТНПА, в том числе недопущение установления в ТНПА действий, являющихся по своей природе административными процедурами.

На данной стадии осуществляется комплексная оценка и анализ содержания текста гигиенического норматива на предмет соответствия положениям специальных нормативных правовых актов, в частности:

Водного кодекса Республики Беларусь;

Закона Республики Беларусь "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения";

Закона Республики Беларусь от 29 июня 2003 г. № 217-З "О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека";

Закона Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2435-XII "О здравоохранении";

Закона Республики Беларусь от 24 июня 1999 г. № 271-З "О питьевом водоснабжении";

Закона Республики Беларусь от 16 декабря 2008 г. № 2-З "Об охране атмосферного воздуха";

Закона Республики Беларусь от 10 октября 2022 г. № 208-З "О регулировании безопасности при использовании атомной энергии";

Закона Республики Беларусь от 26 мая 2012 г. № 385-З "О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС";

Закона Республики Беларусь от 18 июня 2019 г. № 198-З "О радиационной безопасности".

Непосредственно при проведении ОЮЭ ТНПА проверяется предоставление:

сведений о согласовании проекта ТНПА с заинтересованными государственными органами (организациями), если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством, а также если в ТНПА содержатся поручения, касающиеся других государственных органов (организаций), оформленные в порядке, установленном законодательством;

копии заключений экспертиз проекта ТНПА, если их проведение является обязательным в соответствии с законодательством.

Проекты гигиенических нормативов, предусматривающих их использование при осуществлении строительной деятельности, подлежат согласованию с Министерством архитектуры и строительства.

Экспертом проводится изучение предмета правового регулирования гигиенического норматива, а также определяется круг субъектов, на которые возлагается обязанность соблюдения данного ТНПА.

При проведении ОЮЭ гигиенических нормативов следует обращать внимание на недопустимость включения в них положений, подлежащих регламентации:

в общих санитарно-эпидемиологических требованиях;

в специфических санитарно-эпидемиологических требованиях;

в санитарных нормах и правилах.

Справочно:

Общими санитарно-эпидемиологическими требованиями устанавливаются требования к содержанию и эксплуатации капитальных строений (зданий, сооружений), изолированных помещений и иных объектов, принадлежащих субъектам хозяйствования.

Специфическими санитарно-эпидемиологическими требованиями устанавливаются требования:

к содержанию и эксплуатации радиационных объектов, объектов использования атомной энергии, объектов, являющихся источниками неионизирующего излучения, объектов агропромышленного комплекса и объектов промышленности, деятельность которых потенциально опасна для населения, организаций здравоохранения, иных организаций и индивидуальных предпринимателей, которые осуществляют медицинскую, фармацевтическую деятельность, учреждений образования, санаторно-курортных и оздоровительных организаций, учреждений социального обслуживания, общежитий и иных мест проживания, источников и систем питьевого водоснабжения, а также строящихся и реконструируемых объектов;

к установлению санитарно-защитных зон объектов, являющихся объектами воздействия на здоровье человека и окружающую среду, организации и проведению санитарно-противоэпидемических мероприятий, процедурам их контроля, условиям труда работающих.

Санитарные нормы и правила устанавливают санитарно-эпидемиологические требования, несоблюдение которых создает угрозу жизни и здоровью населения, а также угрозу возникновения и распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний.

При рассмотрении гигиенических нормативов зачастую выявляются случаи воспроизведения в них положений, не соответствующих их предмету правового регулирования.

Справочно:

В некоторых гигиенических нормативах:

устанавливались требования к содержанию, порядку составления и пересмотра программ производственного контроля воды систем питьевого водоснабжения. При этом согласно Закону Республики Беларусь "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" требования к осуществлению производственного контроля не отнесены к предмету правового регулирования гигиенических нормативов;

были определены сведения, которые должна содержать маркировка пищевой продукции. При этом статьей 8 Закона Республики Беларусь "О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов для жизни и здоровья человека" регламентировано, какая информация о качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевых продуктов должна содержаться в сопроводительных документах, на упаковке, этикетках или доводиться до сведения населения другим способом, если иное не предусмотрено техническими регламентами Таможенного союза, Евразийского экономического союза и

иными международно-правовыми актами, составляющими право Евразийского экономического союза.

При проведении ОЮЭ эксперт в обязательном порядке проверяет правильность и единообразие использования терминологии и определений в тексте гигиенического норматива. Выявляются случаи дублирования терминов и определений, установленных Законом Республики Беларусь "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", иными нормативными правовыми актами, использования одних и тех же терминов в разных значениях, введения терминов, которые не используются далее по тексту гигиенического норматива, а также, несмотря на принятые сокращения и термины, замены их по тексту аналогами или синонимами, что приводит к внутренним противоречиям и различному толкованию нормативных правовых предписаний.

Справочно:

В некоторых гигиенических нормативах:

использовался термин "гигиенический норматив" не только для указания на данный вид ТНПА, но и в качестве установленного показателя, характеризующего тот или иной фактор среды обитания человека либо продукцию (например, гигиенические нормативы содержания полибромированных соединений в питьевой воде);

использовались термины "школы", "заведения образования", "медицинские учреждения", что не соответствовало терминологии, установленной Кодексом Республики Беларусь об образовании и Законом Республики Беларусь "О здравоохранении";

использовался термин "системы централизованного питьевого водоснабжения", в то время как Законом Республики Беларусь "О питьевом водоснабжении" предусмотрен термин "централизованная система питьевого водоснабжения";

использовалось определение термина "населенный пункт", которое не в полной мере соответствует определению, содержащемуся в Законе Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154-З "Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь";

применялся термин "врачебная деятельность", не предусмотренный Законом Республики Беларусь "О здравоохранении";

упоминались устаревшие виды государственных учреждений социального обслуживания ("дома-интернаты для престарелых и инвалидов"), которые не предусмотрены Законом Республики Беларусь от 22 мая 2000 г. № 395-З "О социальном обслуживании";

содержались определения терминов "ДУ шума", "опорное звуковое давление" и "пиковый скорректированный по С уровень звука", "диаметр пучка ЛИ", "дозиметрия ЛИ", "закрытые лазерные изделия", "искусственный источник света", "источник света", "световой поток", "безопасность труда", "вспомогательная работа" и "нервно-эмоциональное напряжение", которые не использовались далее по тексту.

Также в гигиенических нормативах содержались устаревшие ссылки на нормативные правовые акты.

Справочно:

Например, содержались ссылки на Закон Республики Беларусь от 30 июля 2008 г. № 426-З "Об использовании атомной энергии", который утратил силу, и на постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 марта 2018 г. № 211 "Об утверждении плана защитных мероприятий при радиационной аварии на Белорусской атомной электростанции (внешнего аварийного плана)", название которого изменено.

Нередко проводимый в рамках ОЮЭ гигиенических нормативов правовой анализ позволяет выявить наличие в ТНПА положений, не соответствующих законодательным актам.

Справочно:

В некоторых гигиенических нормативах:

было предусмотрено для отдельных пищевых продуктов срок введения прикорма (показания, противопоказания к применению отдельными возрастными группами населения) согласовывать с Министерством здравоохранения в порядке, установленном законодательством об административных процедурах. Данные нормативные предписания содержат признаки наличия административной процедуры, которая, однако, не предусмотрена законодательством об административных процедурах;

был установлен максимальный уровень пищевой добавки (индекс Е) в пищевой продукции, определяемый в том числе и по технологической документации, техническим условиям, имеющим санитарно-гигиеническое заключение, выданное в установленном законодательством порядке. Однако в соответствии со статьей 16 Закона Республики Беларусь "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" технические условия не отнесены к объектам, подлежащим государственной санитарно-гигиенической экспертизе и, соответственно, в отношении них выдача санитарно-гигиенического заключения законодательным актом не предусмотрена.