

Особенности проведения
обязательной юридической
экспертизы санитарных норм и
правил

Санитарные нормы и правила 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.

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

Санитарные нормы и правила обязательны для соблюдения государственными органами, иными организациями, физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

Санитарные нормы и правила утверждаются Министерством здравоохранения.

Порядок разработки и утверждения санитарных норм и правил определен Законом Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 340-З “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”, а также Инструкцией о порядке проведения государственного санитарно-эпидемиологического нормирования, утвержденной постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 18 ноября 2016 г. № 116.

Санитарно-эпидемиологическими требованиями являются требования к:

- планировке и застройке населенных пунктов;
- проектной документации на возведение, реконструкцию, реставрацию, капитальный ремонт, к благоустройству объектов строительства и вводу в эксплуатацию объектов строительства;
- расширению или увеличению мощности, вводу в эксплуатацию и содержанию производственных объектов;
- содержанию и эксплуатации оборудования;
- выбору и предоставлению земельных участков;
- содержанию и эксплуатации жилых и нежилых помещений;

содержанию и эксплуатации транспортных средств;
продукции, технологиям ее производства, обращению продукции, в том числе продукции, представляющей потенциальную опасность для жизни и здоровья населения;
питанию населения;
водным объектам, питьевому водоснабжению, водопользованию для хозяйственно-бытовых и иных нужд населения, местам водопользования;
атмосферному воздуху населенных пунктов, мест массового отдыха населения, воздуху рабочей зоны, воздуху жилых, производственных и иных помещений;
почвам, содержанию территориальных зон населенных пунктов;
обращению с отходами производства и потребления;
условиям труда работающих;
организации и выполнению работ и услуг, представляющих потенциальную опасность для жизни и здоровья населения, согласно перечню, определяемому Министерством здравоохранения;
организации и проведению мероприятий в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
организации образовательного процесса;
гигиеническому обучению и воспитанию;
обеспечению радиационной, химической, биологической безопасности, в том числе к применению химических веществ, ядов, биологических средств и материалов и условиям работы с ними;
обеспечению безопасности и безвредности воздействия неионизирующих излучений и других физических факторов;
организации и выполнению работ и оказанию услуг, включающих разработку, испытание, изготовление, производство, хранение, транспортировку, реализацию, применение средств дезинфекции, дезинсекции и дератизации, оборудования, материалов, содержание и эксплуатацию объектов дезинфекционной деятельности, а также к оценке эффективности, безопасности и безвредности таких работ и услуг;
условиям проведения стерилизации и дезинфекции изделий медицинского назначения;
организации и проведению санитарно-противоэпидемических мероприятий;
проведению профилактических прививок;
проведению обязательных медицинских осмотров;
хранению и переработке сырья;
водоснабжению, водоотведению, микроклимату, освещению и вентиляции;
условиям перевозки и хранения ядовитых веществ;

условиям перевозки пассажиров;
 осуществлению производственного контроля;
 организации и условиям проведения лабораторных
 (диагностических) исследований;

условиям осуществления деятельности по оказанию услуг в сфере
 агроэкотуризма;

установлению сроков годности и условий хранения
 продовольственного сырья и пищевых продуктов;

иным факторам среды обитания человека, условиям деятельности
 организаций, физических лиц, в том числе индивидуальных
 предпринимателей, используемым ими территориям, капитальным
 строениям (зданиям, сооружениям), помещениям, оборудованию,
 транспортным средствам, определяемым законодательными актами и
 (или) постановлениями Совета Министров Республики Беларусь.

Следует отметить, что санитарно-эпидемиологические требования
 устанавливаются не только постановлениями Министерства
 здравоохранения, но также и актами Президента Республики Беларусь и
 постановлениями Совета Министров Республики Беларусь.

Так, в соответствии с подпунктом 3.5 пункта 3 Декрета Президента
 Республики Беларусь от 23 ноября 2017 г. № 7 "О развитии
 предпринимательства" субъекты хозяйствования в процессе
 осуществления экономической деятельности обязаны соблюдать общие
 санитарно-эпидемиологические требования к содержанию и эксплуатации
 капитальных строений (зданий, сооружений), изолированных помещений
 и иных объектов, принадлежащих субъектам хозяйствования,
 утвержденные данным Декретом (далее – общие санитарно-
 эпидемиологические требования), а иные санитарно-эпидемиологические
 требования к содержанию и эксплуатации капитальных строений (зданий,
 сооружений), изолированных помещений и иных объектов,
 принадлежащих субъектам хозяйствования, содержащиеся в ТНПА,
 подлежат применению по усмотрению субъектов хозяйствования. Данные
 требования могут не соблюдаться субъектами хозяйствования при
 условии обеспечения в процессе экономической деятельности
 безопасности, исключая причинение вреда государственным или
 общественным интересам, окружающей среде, жизни, здоровью, правам и
 законным интересам граждан, если иное не предусмотрено решениями
 Президента Республики Беларусь.

Также пунктом 2 общих санитарно-эпидемиологических требований
 Совет Министров Республики Беларусь уполномочен определять
 обязательные для соблюдения специфические санитарно-
 эпидемиологические требования.

При проведении ОЮЭ санитарных норм и правил следует обращать внимание на недопустимость включения в них положений, подлежащих регламентации:

- в общих санитарно-эпидемиологических требованиях;
- в специфических санитарно-эпидемиологических требованиях;
- в гигиенических нормативах.

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.

Советом Министров Республики Беларусь утверждено 12 специфических санитарно-эпидемиологических требований:

специфические санитарно-эпидемиологические требования к содержанию и эксплуатации государственных учреждений социального обслуживания, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 июня 2021 г. № 347;

специфические санитарно-эпидемиологические требования к содержанию и эксплуатации радиационных объектов, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 марта 2020 г. № 168;

специфические санитарно-эпидемиологические требования к содержанию и эксплуатации организаций здравоохранения, иных организаций и индивидуальных предпринимателей, которые осуществляют медицинскую, фармацевтическую деятельность, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 марта 2020 г. № 130;

специфические санитарно-эпидемиологические требования к условиям труда работающих, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 февраля 2020 г. № 66;

специфические санитарно-эпидемиологические требования к содержанию и эксплуатации объектов агропромышленного комплекса и объектов промышленности, деятельность которых потенциально опасна для населения, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 января 2020 г. № 42;

специфические санитарно-эпидемиологические требования к установлению санитарно-защитных зон объектов, являющихся объектами воздействия на здоровье человека и окружающую среду, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 декабря 2019 г. № 847;

специфические санитарно-эпидемиологические требования к содержанию и эксплуатации общежитий и иных мест проживания, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 4 ноября 2019 г. № 740;

специфические санитарно-эпидемиологические требования к содержанию и эксплуатации санаторно-курортных и оздоровительных организаций, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 сентября 2019 г. № 663;

специфические санитарно-эпидемиологические требования к содержанию и эксплуатации учреждений образования, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 7 августа 2019 г. № 525;

специфические санитарно-эпидемиологические требования к содержанию и эксплуатации объектов, являющихся источниками неионизирующего излучения, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 4 июня 2019 г. № 360;

специфические санитарно-эпидемиологические требования к объектам промышленности по переработке сельскохозяйственной продукции, продовольственного сырья и производству пищевой продукции, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 марта 2019 г. № 146;

специфические санитарно-эпидемиологические требования к содержанию и эксплуатации источников и систем питьевого водоснабжения, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 декабря 2018 г. № 914.

Гигиеническими нормативами устанавливается 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.

Таким образом, в санитарных нормах и правилах, являющихся обязательными для соблюдения, не могут быть установлены:

санитарно-эпидемиологические требования к содержанию и эксплуатации капитальных строений (зданий, сооружений), изолированных помещений и иных объектов, принадлежащих субъектам хозяйствования, которые регулируются общими санитарно-эпидемиологическими требованиями;

санитарно-эпидемиологические 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, подлежащие установлению специфическими санитарно-эпидемиологическими требованиями;

санитарно-эпидемиологические требования 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, подлежащие установлению специфическими санитарно-эпидемиологическими требованиями;

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, подлежащее установлению в гигиенических нормативах.

В случае направления на ОЮЭ санитарных норм и правил, содержащих такие требования, следует обеспечивать доработку ТНПА с тем, чтобы исключить их как не соответствующие Закону Республики Беларусь "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", Декрету Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2017 г. № 7, постановлениям Правительства об утверждении специфических санитарно-эпидемиологических требований, постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2021 г. № 37 "Об утверждении гигиенических нормативов".

Также при проведении ОЮЭ санитарных норм и правил из них должны быть исключены требования в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности при градостроительном (территориальном) планировании, размещении объектов строительства и застройке территорий, разработке проектной документации и осуществлении строительной деятельности, поскольку такие требования в соответствии со статьей 30 Кодекса Республики Беларусь об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности

подлежат регулированию в строительных нормах и строительных правилах.

В рамках основного (аналитического) этапа проведения ОЮЭ санитарных норм и правил непосредственной целью является оценка ТНПА на соответствие законодательным актам и постановлениям Совета Министров Республики Беларусь, а также недопущение установления в ТНПА действий, являющихся по своей природе административными процедурами.

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

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

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

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 24 июня 1999 г. № 271-З "О питьевом водоснабжении";

Закона Республики Беларусь от 25 декабря 2005 г. № 77-З "О карантине и защите растений";

Закона Республики Беларусь от 30 ноября 2010 г. № 197-З "О донорстве крови и ее компонентов";

Закона Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 345-З "О предупреждении распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, вируса иммунодефицита человека";

Закона Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. № 356-З "Об охране труда";

Закона Республики Беларусь от 8 января 2014 г. № 128-З "О государственном регулировании торговли и общественного питания";

Закона Республики Беларусь от 22 мая 2000 г. № 395-З "О социальном обслуживании";

Закона Республики Беларусь от 12 ноября 2001 г. № 55-З "О погребении и похоронном деле";

Закона Республики Беларусь от 20 июля 2007 г. № 271-З "Об обращении с отходами";

Указа Президента Республики Беларусь от 4 октября 2022 г. № 351 "О развитии агроэкотуризма".

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 санитарных норм и правил, предусматривающих их использование при осуществлении строительной деятельности, подлежат согласованию с Министерством архитектуры и строительства.

Экспертом проводится изучение предмета правового регулирования санитарных норм и правил, а также определяется круг субъектов, на которые возлагается обязанность соблюдения данного ТНПА.

При рассмотрении санитарных норм и правил зачастую выявляются случаи воспроизведения в них положений, не соответствующих их предмету правового регулирования, а также некорректного указания на круг субъектов, обязанных соблюдать санитарные нормы и правила.

Справочно:

Одни из санитарных норм и правил устанавливали санитарно-эпидемиологические требования к условиям труда работающих, в том числе к организации питания, санитарно-бытовому обеспечению и медико-санитарному обслуживанию работающих, а также к содержанию и эксплуатации производственных объектов (производственных зон, производственных зданий (помещений) и производственных сооружений), что не согласуется с подпунктом 2.1 пункта 2 общих санитарно-эпидемиологических требований, согласно которому Советом Министров Республики Беларусь определяются обязательные для соблюдения специфические санитарно-эпидемиологические требования к содержанию и эксплуатации объектов агропромышленного комплекса и объектов промышленности, деятельность которых потенциально опасна для населения, а также к условиям труда работающих.

В дальнейшем указанные санитарные нормы и правила были признаны утратившими силу.

При проведении ОЮЭ эксперт в обязательном порядке проверяет правильность и единообразие использования терминологии и определений в тексте санитарных норм и правил. Выявляются случаи дублирования терминов и определений, установленных Законом Республики Беларусь "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", Законом Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 161-З "Об обращении лекарственных средств", Законом Республики Беларусь "О здравоохранении", иными нормативными правовыми актами, введения терминов, которые не используются далее по тексту санитарных норм и

правил, 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 санитарных нормах и правилах были приведены термины и их определения (нежелательная реакция, профиль безопасности, серьезная нежелательная реакция), которые дублировали определения из Закона Республики Беларусь "Об обращении лекарственных средств". Иных нормативных правовых актов. В дальнейшем эти санитарные нормы и правила были скорректированы в части использования основных терминов и их определений в значениях, установленных в законодательстве.

Нередко проводимый в рамках ОЮЭ санитарных норм и правил правовой анализ позволяет выявить наличие в ТНПА положений, не соответствующих законодательным актам.

Справочно:

Отдельными санитарными нормами и правилами:

было предусмотрено требование о необходимости физическим лицам, осуществляющим реализацию на торговых местах на рынках и (или) в иных установленных местными исполнительными и распорядительными органами местах изготовленных этими физическими лицами хлебобулочных и кондитерских изделий, готовой кулинарной продукции, ежегодно проходить рентгенофлюорографическое обследование. Однако в соответствии с Правилами функционирования рынков, утвержденными постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 июля 2014 г. № 686, давность проведения флюорографического обследования физическим лицом для получения торгового места на рынке должна соответствовать требованиям нормативных правовых актов (при продаже сельскохозяйственной продукции, хлебобулочных и кондитерских изделий, готовой кулинарной продукции), в связи с чем данное требование не может быть урегулировано на уровне ТНПА и подлежит урегулированию на уровне нормативного правового акта;

было предусмотрено, что вся поступающая на рынок продукция, материалы и изделия, применяемые для ее производства, реализации, хранения, транспортировки, упаковки, должны соответствовать санитарным нормам и правилам, устанавливающим требования к обращению продукции. Однако общими санитарно-эпидемиологическими требованиями установлено, что при обращении продукция должна соответствовать установленным гигиеническим нормативам;

было предусмотрено, что на территории рынка, на котором осуществляется торговля мясом и мясной продукцией, должны быть выделены места для разуба и обвалки мяса с подводкой холодной и горячей воды, а при реализации мяса, поставляемого тушами, полутушами, четвертинами, отрубями, на объекте должно быть выделено помещение для разубки мяса с установкой в этом помещении

моечной ванны и дополнительного холодильника. Однако общими санитарно-эпидемиологическими требованиями установлено, что для разделки мяса (туши, полутуши, четвертины) должны выделяться отдельные специальные помещения;

было установлено, что не допускается совместное хранение продовольственного сырья и полуфабрикатов с готовой к употреблению продукцией. Однако общими санитарно-эпидемиологическими требованиями закреплено, что при наличии на объекте одной холодильной камеры (холодильного шкафа) разрешается совместное хранение продовольственного сырья с пищевыми продуктами в упакованном виде на отдельных полках или стеллажах;

была запрещена транспортировка продукции совместно с непродовольственными товарами. Однако общими санитарно-эпидемиологическими требованиями установлено, что при использовании транспортных средств для перевозки (транспортировки) одновременно пищевой продукции и иных грузов необходимо обеспечить условия, исключающие их соприкосновение, загрязнение и изменение органолептических свойств пищевой продукции;

была предусмотрена обязанность работников продавца и иных лиц, участвующих в обращении продукции, иметь медицинскую справку о состоянии здоровья, выданную в установленном законодательством Республики Беларусь порядке, и чистую санитарную одежду. Однако общими санитарно-эпидемиологическими требованиями установлена обязанность для лиц, участвующих в обращении пищевой продукции, оказании бытовых услуг, непосредственно связанных с воздействием на кожу, тело и волосы потребителя, иметь медицинскую справку о состоянии здоровья с отметкой о прохождении гигиенического обучения.