



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-186

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 августа 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации
в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Зинченко И.Н.,
Александрова В.Н.,
Горчаковой Е.В.
Нестеровой Д.Г.
Докучаевой Е.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Ишматова Юрия Наримановича о признании частично недействующими пунктов 57, 58 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности при производстве, хранении и применении взрывчатых материалов промышленного назначения», утвержденных приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 3 декабря 2020 г. № 494,

по апелляционной жалобе Ишматова Ю.Н. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 июня 2026 г. по делу № АКПИ26-225, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Давыдовой Т.Н., заключение прокурора Генеральной

прокуратуры Российской Федерации Докучаевой Е.Н., которая полагала апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее также – Ростехнадзор) приказом от 3 декабря 2020 г. № 494, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 25 декабря 2020 г., регистрационный номер 61824, и размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 28 декабря 2020 г., утвердила Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности при производстве, хранении и применении взрывчатых материалов промышленного назначения» (далее – Правила). Названный приказ действует в редакции приказа Ростехнадзора от 15 января 2026 г. № 10.

Глава II «Требования к работникам, осуществляющим производство, хранение и применение взрывчатых материалов промышленного назначения» Правил в пунктах 56–63 регламентирует требования к руководителям взрывных работ, работ с взрывчатыми веществами и изделиями на их основе, используемыми в промышленных целях при взрывных работах (далее – взрывчатые материалы).

В силу пункта 57 Правил получить Единую книжку взрывника на право руководства взрывными работами могут лица, имеющие высшее или среднее профессиональное горнотехническое образование либо высшее или среднее профессиональное образование, связанное с обращением взрывчатых материалов, в порядке, установленном пунктами 58–62 Правил.

Пункт 58 Правил закрепляет, что получить Единую книжку взрывника с правом руководства взрывными работами на любой вид (виды) взрывных работ без дополнительного обучения вправе лица: а) окончившие высшие учебные заведения по направлениям подготовки: «Нефтегазовое дело», «Горное дело» по специализациям: подземная разработка пластовых месторождений, подземная разработка рудных месторождений, открытые горные работы, шахтное и подземное строительство, взрывное дело; «Физические процессы горного или нефтегазового производства» по специализациям: физические процессы горного производства, физические процессы нефтегазового производства; б) окончившие средние специальные учебные заведения по специальностям: открытые горные работы, шахтное строительство, подземная разработка месторождений полезных ископаемых, или соответствующим указанным в подпунктах «а» и «б» данного пункта направлениям подготовки и специальностям в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании.

В приложении № 1 к Правилам (далее – Приложение № 1) приведен рекомендуемый образец акта приемочных испытаний, который отражает результаты приемочных испытаний взрывчатого материала.

Ишматов Ю.Н. оспорил в Верховном Суде Российской Федерации пункты 57, 58 Правил в той мере, в какой они во взаимосвязи с Приложением № 1 препятствуют учету профильного военного образования и стажа службы на инженерно-саперных должностях при решении вопроса о допуске к руководству взрывными работами по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой. По мнению административного истца, оспариваемые положения противоречат статье 19, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, статье 1 Конвенции № 111 Международной организации труда «Относительно дискриминации в области труда и занятий» (принята в г. Женеве 25 июня 1958 г.), статье 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статье 3 Трудового кодекса Российской Федерации, статье 9 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон о промышленной безопасности), иным положениям Правил, а также являются неопределенными, допускающими произвольное применение.

Административный истец полагает, что пункты 57, 58 Правил нарушают его права на труд и на занятие предпринимательской деятельностью, носят дискриминационный характер, препятствуют интеграции военных специалистов в гражданскую сферу деятельности, создают угрозу общественной безопасности и не соответствуют публичным интересам. Для проведения работ по обезвреживанию взрывоопасных предметов не требуется обязательного наличия именно горного или горнотехнического образования, достаточно любого высшего образования в сочетании с соответствующим стажем осуществления данных работ.

В обоснование заявленного требования Ишматов Ю.Н. ссылался на то, что имеет военное образование, в период обучения в рамках дисциплины «Военно-инженерная подготовка» изучал минно-подрывное и саперное дело, затем дополнительно прошел обучение как специалист в области минирования, а также курс теоретической и практической подготовки по программе боевой подготовки специалистов рот подводного минирования частей специального назначения. Имеющиеся у него квалификация и навыки позволяют руководить взрывными работами. При неоднократных обращениях в органы Ростехнадзора ему было отказано в выдаче Единой книжки взрывника со ссылкой на оспариваемые положения ввиду несоответствия квалификационным требованиям, несмотря на то, что полученное им военное образование превосходит по объему подготовки иное профильное гражданское образование. Включение в перечень специальностей, дающих право на получение Единой книжки взрывника, исключительно гражданской специальности горного и горнотехнического профиля создает преимущество для лиц, имеющих

указанное образование, и препятствует ему осуществлять руководство взрывными работами в соответствии с полученными знаниями и опытом.

Ростехнадзор в письменных возражениях и привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России в письменном отзыве указали, что нормативный правовой акт издан федеральным органом исполнительной власти в пределах его компетенции, в оспариваемой части не противоречит действующему законодательству Российской Федерации и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 10 июня 2026 г. в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе и дополнениях к ней Ишматов Ю.Н. просит данное решение отменить, как незаконное и необоснованное, и принять новое решение об удовлетворении заявленного требования. Административный истец ссылается на то, что на момент судебного заседания он не располагал письменными позициями Ростехнадзора, Минюста России относительно административного иска, а возражения административного ответчика в надлежащей (бумажной) форме не получены им до настоящего времени, в связи с чем нарушены принцип состязательности и его право на судебную защиту.

Считает, что судом первой инстанции неправильно применены и нарушены нормы материального права, что выразилось в неприменении пункта 5 статьи 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, в игнорировании внутреннего противоречия между оспариваемыми пунктами и Приложением № 1, неопределенности понятия «образование, связанное с обращением взрывчатых материалов», несоразмерности ограничения права на труд. Кроме того, по мнению Ишматова Ю.Н., выводы суда не соответствуют обстоятельствам административного дела, поскольку суд не дал оценки представленным им доказательствам профильного военного образования, многолетнего стажа руководства взрывными работами и наличия специальной подготовки по подводному минированию.

В отзыве на апелляционную жалобу Ростехнадзор полагает, что ее доводы являются несостоятельными, административный истец неверно понимает правовой смысл норм действующего законодательства, регулирующих рассматриваемые отношения, суд первой инстанции правомерно признал требование административного истца не подлежащим удовлетворению; Минюст России в возражениях на апелляционную жалобу поддержал позицию, изложенную в отзыве на административный иск, просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия своего представителя.

Ишматов Ю.Н. и его представитель, извещенные о времени и месте судебного заседания в установленном законом порядке, в суд апелляционной инстанции не явились, просили рассмотреть апелляционную жалобу в их отсутствие.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) закрепляет в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту большей юридической силы (пункт 1 части 2 статьи 215). Отказывая в удовлетворении заявленного Ишматовым Ю.Н. требования, суд первой инстанции верно исходил из того, что по настоящему административному делу такого основания для признания Правил частично недействующими не имеется.

Вывод суда о наличии у Ростехнадзора полномочий по принятию Правил согласуется с пунктом 1 статьи 3, пунктом 1 статьи 4, пунктом 1 статьи 5 Закона о промышленной безопасности, пунктом 1, подпунктом 5.2.2.16¹ Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401, которые наделяют указанную службу компетенцией по принятию федеральных норм и правил в области промышленной безопасности. Несоблюдения требований к процедуре принятия, правилам введения в действие оспариваемого нормативного правового акта не установлено.

Закон о промышленной безопасности, как следует из его преамбулы, определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий. Положения данного закона распространяются на все организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории Российской Федерации и на иных территориях, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права.

Требования промышленной безопасности представляют собой условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в названном законе, других федеральных законах, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актах Президента Российской Федерации, нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, а также федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности (пункт 1 статьи 3 этого закона).

Статья 9 Закона о промышленной безопасности, перечисляя требования промышленной безопасности к эксплуатации опасного производственного

объекта, возлагает на организацию, эксплуатирующую опасный производственный объект, обязанности соблюдать положения этого закона, других федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также федеральных норм и правил в области промышленной безопасности, допускать к работе на опасном производственном объекте лиц, удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям и не имеющих медицинских противопоказаний к указанной работе (абзацы второй, восьмой пункта 1).

Правила, исходя из пункта 2, устанавливают требования к хранению, транспортированию и применению взрывчатых материалов, а также к изготовлению взрывчатых веществ в условиях стационарных пунктов производства и в смесительно-зарядных машинах, в случае если иные требования не установлены техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности взрывчатых веществ и изделий на их основе», принятым Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 20 июля 2012 г. № 57. Правила не распространяются на объекты предприятий, осуществляющих деятельность в сфере оборонно-промышленного комплекса.

Таким образом, Правила устанавливают требования к обращению исключительно со взрывчатыми материалами промышленного назначения, которые используются при взрывных работах в промышленных целях.

Как правомерно отражено в обжалуемом судебном решении, статья 9 Закона о промышленной безопасности регламентирует общие требования промышленной безопасности к эксплуатации всех опасных производственных объектов, в частности содержит требование о допуске к работе на них лиц, отвечающих соответствующим квалификационным требованиям. Конкретные квалификационные требования к лицам, осуществляющим производство, хранение и применение взрывчатых материалов промышленного назначения, устанавливают Правила.

Согласно пункту 56 Правил руководство взрывными работами включает в себя непосредственное управление технологическими процессами, связанными с обращением со взрывчатыми материалами, а также разработку, согласование и утверждение технических, проектных, методических и иных документов, регламентирующих порядок выполнения взрывных работ и работ с взрывчатыми материалами. Руководители взрывных работ должны иметь квалификационное удостоверение – Единую книжку взрывника с правом руководства соответствующими видами взрывных работ, которое выдается после сдачи экзамена комиссии организации, проводившей обучение, под председательством представителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности.

Оспариваемые административным истцом положения Правил предусматривают получение Единой книжки взрывника на право руководства взрывными работами лицами, имеющими высшее или среднее

профессиональное горнотехническое образование либо высшее или среднее профессиональное образование, связанное с обращением взрывчатых материалов, в порядке, установленном пунктами 58–62 Правил (пункт 57), а также наделяют правом на получение Единой книжки взрывника с возможностью руководства взрывными работами на любой вид (виды) взрывных работ без дополнительного обучения лиц, окончивших высшие и средние специальные учебные заведения по перечисленным в пункте 58 направлениям подготовки, специализациям и специальностям (пункт 58).

Вопреки доводам Ишматова Ю.Н. отсутствие в пунктах 57, 58 Правил военных специальностей не направлено на дискриминацию лиц, имеющих названные специальности, а обусловлено различной правовой природой регулируемых сфер. Различие в требованиях к образованию для работы с промышленными и боевыми взрывчатыми материалами носит объективный характер.

При этом суд первой инстанции правомерно указал на положения пункта 61 Правил, согласно которому в остальных случаях (то есть в случаях, не предусмотренных пунктами 58–60 Правил) лицам, имеющим высшее или среднее профессиональное горнотехническое образование, высшее или среднее профессиональное профильное образование, связанное с обращением взрывчатых материалов, право руководства взрывными работами предоставляется после дополнительного обучения по программе на право руководства соответствующими видами взрывных работ.

Анализ содержания пунктов 57, 58 Правил во взаимосвязи с пунктом 61 Правил не дает оснований для вывода о том, что оспариваемые предписания противоречат правовым нормам большей юридической силы, в том числе указываемым административным истцом положениям Конституции Российской Федерации (статья 19, часть 3 статьи 55), Конвенции № 111 Международной организации труда «Относительно дискриминации в области труда и занятий» (статья 1), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (статья 6), Трудового кодекса Российской Федерации (статья 3), Закона о промышленной безопасности (статья 9), Федерального закона «О статусе военнослужащих» (пункт 5 статьи 10).

Не свидетельствует об обратном и анализ оспариваемых норм во взаимосвязи с Приложением № 1, которое, вопреки утверждению административного истца, лишь приводит рекомендуемый образец акта приемочных испытаний, отражающий результаты приемочных испытаний взрывчатого материала. В силу пункта 6 Правил результаты приемочных испытаний взрывчатого материала необходимо оформлять актом, в котором следует указывать конкретные результаты испытаний с выводами о возможности применения взрывчатого материала в соответствующих условиях. Акт должен быть подписан председателем и всеми членами комиссии по проведению испытаний.

Вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемые положения являются ясными и определенными, не допускают неоднозначного толкования, следует признать обоснованным.

Ссылка в апелляционной жалобе на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2015 г. № 15-П основанием для отмены обжалуемого судебного акта служить не может, так как выраженные в нем позиции Конституционного Суда Российской Федерации выводы суда первой инстанции не опровергают. Указанные Ишматовым Ю.Н. реквизиты определения Верховного Суда Российской Федерации ошибочны, поскольку такого судебного акта Верховным Судом Российской Федерации не принималось.

Доводы апелляционной жалобы о том, что на момент судебного заседания Ишматов Ю.Н. не располагал письменными позициями Ростехнадзора, Минюста России относительно административного иска, а также что суд первой инстанции не дал оценки представленным административным истцом доказательствам профильного военного образования, многолетнего стажа руководства взрывными работами и наличия специальной подготовки по подводному минированию, отмену обжалуемого решения суда не влекут.

Все обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения данного административного дела, получили должную оценку суда. При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются; при проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 статьи 213 КАС РФ, в полном объеме (часть 7 данной статьи). Суд первой инстанции вынес решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании.

Кроме того, ознакомление Ишматова Ю.Н. до судебного заседания с отзывом Минюста России подтверждается поступлением в суд 27 мая 2026 г. его возражений на данный отзыв и дополнительных пояснений к этим возражениям (т. 1, л. д. 136–140).

Установив, что Правила, принятые уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в оспариваемой части какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту большей юридической силы не противоречат, суд верно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 КАС РФ, отказал в удовлетворении административного иска.

Предусмотренные статьей 310 названного кодекса основания для отмены решения в апелляционном порядке отсутствуют.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 июня 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Ишматова Юрия Наримановича – без удовлетворения.

Председательствующий

И.Н. Зинченко

Члены коллегии

В.Н. Александров

Е.В. Горчакова