

Вступать ли супервайзерам по бурению в саморегулируемые организации?



О.К. Храпова (компания «Сервис-нафта»)

Should drilling supervisors accede to self-regulating organizations?

O.K. Khrapova (Service-nafta)

Peculiarities of legal regulation of supervising services are described in comparing with the other forms of construction control after appearing self-regulating organizations (SRO) in Russian construction industry. The conclusion is made that legislation doesn't impose obligation to get permission for construction, reconstruction, capital repair of buildings for drilling supervisors.

Ключевые слова: супервайзинг в бурении, нефтесервисные услуги, саморегулируемые организации, допуск к работам, геологоразведка
Адрес для связи:

Для многих подрядных организаций в настоящее время остро встал вопрос о необходимости вступления в саморегулируемые организации (СРО), выдающие свидетельства о допуске к видам работ по строительству, реконструкции, ремонту объектов капитального строительства, которые влияют на безопасность последних. При всех очевидных преимуществах замены системы лицензирования на систему саморегулирования строительной деятельности расходы на вступление в СРО достаточно ощутимы для малого и среднего бизнеса. В отличие от буровых подрядчиков решение вопроса о необходимости получения оговоренного свидетельства о допуске для супервайзеров вызывает сомнения. До 01.01.10 г. супервайзинг (услуги супервайзера) не относился к видам деятельности, которые подлежали лицензированию. Это предусматривалось нормами «Положения о заказчике-застройщике (едином заказчике, дирекции строящегося предприятия) и техническом надзоре» (далее – Положение о заказчике-застройщике), которое было утверждено Постановлением Госстроя СССР №16 от 02.02.88 г. В настоящее время законодательно установлено, что работы, которые влияют на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные СРО свидетельства о допуске к таким видам работ (п. 2 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ).

В число работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства включен строительный контроль за работами по обустройству скважин (п/п 32.2. р. III «Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства»

(далее – Перечень видов работ), утвержденного приказом Министерства регионального развития РФ № 624 от 30.12.09 г.

Как же правильно поступить супервайзинговым компаниям сегодня? В первую очередь следует оценить правовой статус супервайзера, поскольку, несмотря на повсеместное распространение супервайзинга, вопрос о правовой природе отношений, возникающих в связи с его осуществлением, пока мало исследован.

Супервайзинг представляет собой разновидность возмездной услуги, которая оказывается независимым юридическим или физическим лицом и заключается в представительстве интересов заказчика при осуществлении мониторинга проведения работ по геолого-геофизическому изучению недр, а также при выполнении буровых работ в рамках полномочий заказчика по осуществлению надзора за проведением работ, предусмотренных п.1 ст. 715 Градостроительного кодекса РФ, на предмет соответствия выполняемых операций технологическим нормативам, установленным государственными надзорными органами, отраслевыми руководящими документами, регламентам недропользователей (супервайзерский контроль). Подобный мониторинг может быть постоянным (например, при выполнении сейсморазведочных или буровых работ) и периодическим (при проведении прострелочно-взрывных работ, отборе керны, выполнении лабораторных исследований и др.).

С гражданско-правовой точки зрения договор на супервайзинг в классической трактовке – один из видов договора агентирования. Соответственно отношения сторон в рамках осуществления супервайзинга надлежит регулировать нормами глав 50-52 Гражданского кодекса России (далее – ГК РФ). Супервайзер, действуя от своего имени, выполняет такие фактические действия, как фиксация значимых производственных событий (например, записи в буровой журнал о нарушении

параметров карты поинтервальной обработки растворов и др.), проверка качества полевого материала при проведении полевых сейсморазведочных работ, написание отчетов, заключений и др. Также от своего имени супервайзер осуществляет юридические действия, которые могут, в частности, выражаться в участии в приемке полевого материала или расследовании причин аварии.

Наряду с этим супервайзер, выступая представителем заказчика, при осуществлении надзора за выполняемыми подрядчиком работами/услугами может от имени заказчика совершать юридические действия: приостанавливать работы, если нарушение технологических процессов создает угрозу жизни и здоровью людей либо гибели имущества. Это полномочие супервайзера, как правило, предусматривается договором, однако его реализация возможна только при получении дополнительного поручения заказчика – его согласия на приостановку работ.

Логично вписывается в указанную квалификацию одно из основных обязательств супервайзера: предоставлять регулярные отчеты агента, которые могут передаваться в виде ежедневных сводок, служебных записок об отклонении в выполнении работ, что в полной мере отвечает положениям ст. 1008 ГК РФ «Отчеты агента». Супервайзер также представляет заключительную отчетность о проведении определенного этапа геологических работ.

Полномочия супервайзера чаще всего обуславливают обстановку: принято, что супервайзер обычно действует во взаимоотношениях с третьими лицами без доверенности. Подобная практика, вероятно, сложилась из-за того, что перечень действий, осуществляемых от имени заказчика, крайне ограничен. Перечень полномочий супервайзера детально перечислен как в договоре между заказчиком и супервайзером (например, в виде регламента на оказание услуг супервайзера), так и в договоре между заказчиком и подрядчиком (например, в техническом задании на проведение работ). Отмеченное позволяет квалифицировать договор на оказание супервайзерских услуг как разновидность агентского договора.

Выполнение функций агента по договору супервайзинга бурения скважин схоже с участием инженера (инженерной организации) в осуществлении прав и выполнении обязанностей заказчика по договору строительного подряда, поскольку процесс бурения скважины на нефть, газ или воду является строительством сооружений. Вместе с тем в имеющейся договорной практике полномочия супервайзера по бурению по сравнению с инженером по строительству более ограничены в части полномочий по принятию решения от имени заказчика. Наличие широких полномочий по осуществлению юридических действий от имени заказчика в ходе проведения работ более характерно для выполнения технического надзора.

Для понимания специфики «супервайзерского контроля» в первую очередь следует выделить его признаки:

- негосударственный характер;
- отсутствие у супервайзера полномочий по совершению юридических действий от имени заказчика, за исключением права приостановки выполнения работ;
- независимость супервайзера от подрядчика, выполняющего работы.

Как указывалось выше, отличительной чертой супервайзера является его независимость от подрядчика, который выполняет работы, и заказчика, объективность суждений работников кото-

рого может быть связана технически неверными решениями, принятыми ими самими или их руководством. Подобное положение супервайзера обеспечивает беспристрастность и объективность его суждений при оказании услуг и выгодно отличает его от других контролеров. В связи с этим практика организации выполнения супервайзерского контроля силами специализированных служб самого заказчика не является оптимальной. Известные сомнения возникают относительно независимости решений и суждений сотрудников одной и той же компании. Вместе с тем последствиями «единодушия» коллег могут стать сокрытие факта допущенных нарушений, позднее выявление технологических отклонений, недостаточная критическая составляющая проработки проекта и последствия влияния других негативных факторов, которые не замедлят сказаться на безопасности и качестве выполнения этапа работ.

Основной обязанностью супервайзера при выполнении контроля являются осуществление непрерывного надзора за соблюдением подрядчиком, выполняющим работы, утвержденных технологических документов; последовательностью производственных процессов; правильностью проведения технических операций; достоверное и своевременное информирование заказчика об их ходе; составление регулярного и заключительного отчетов о проведенных работах; приостановка работ при возникновении аварийных ситуаций.

Несмотря на наличие некоторого сходства, договор на оказание услуг по супервайзингу бурения скважин по ряду причин не является по правовой природе договором с заказчиком-застройщиком, как он понимается в Положении о заказчике-застройщике. Например, супервайзер по бурению никогда не наделяется правом распоряжаться денежными средствами и материальными ценностями, чем в первую очередь отличается от заказчика-застройщика. Кроме того, супервайзер по бурению в отличие от заказчика-застройщика не несет и не может нести ответственность за ввод в действие в установленные сроки производственных мощностей и объектов, сооружаемых в соответствии с утвержденной проектно-сметной документацией; своевременную подготовку их к эксплуатации; соблюдение утвержденной сметной стоимости строительства, договорных цен (не допуская необоснованного их превышения); своевременную поставку оборудования, а также за оплату выполненных строительно-монтажных работ и поставляемого оборудования, как того требует п. 1.4. указанного положения.

Рассмотрим, что понимает законодатель под строительным контролем за работами по обустройству скважин, который включен в число работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства п/п 32.2. р. III. Обязанность по проведению строительного контроля возложена на лицо, осуществляющее строительство, т.е. на заказчика или заказчика-застройщика (ч. 4 ст. 53 Градостроительного кодекса РФ). Речь идет о контроле за следующими работами (п. 4 Перечня видов работ):

- 1) бурение, строительство и монтаж нефтяных и газовых скважин;
- 2) бурение и обустройство скважин (кроме нефтяных и газовых);
- 3) крепление скважин трубами, извлечение труб, свободный спуск или подъем труб из скважин;
- 4) тампонажные работы;
- 5) сооружение шахтных колодцев.

С точки зрения предмета и задачи контроля супервайзерский контроль следует отличать от строительного контроля, как он понимается в ст. 53 Градостроительного кодекса РФ.

Строительный контроль проводится в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства для проверки соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка. Исследователи обосновано выделяют следующие формы строительного контроля: производственный, в том числе производственный экологический контроль; технический надзор; авторский надзор. Рассмотрим каждую из форм контроля на предмет сходства их правовой природы с правой природной супервайзинга бурения.

Супервайзерский надзор, безусловно, не следует относить к авторскому как по сути, так и по форме. В частности, Постановление Госстроя №44 РФ от 10.06.99 г. «Об одобрении и вводе в действие свода правил «Авторский надзор за строительством зданий и сооружений» устанавливает, что договор на осуществление авторского надзора предусматривает специальные требования к проверяющей организации – она должна быть разработчиком рабочей документации на строительство объекта. Констатируя, что супервайзерский надзор не может быть признан и техническим надзором, обратимся к уже упомянутому Положению о заказчике-застройщике, которое подробно описывает содержание и задачи технического надзора, что позволяет сделать вывод о наличии существенных отличий последнего от супервайзерского надзора. Например, супервайзерский надзор не позволяет, в частности, решать такие задачи, как контроль соблюдения сроков строительства, соответствия стоимости строительства утвержденным проектам и сметам. Более того, с точки зрения понятия «технический надзор», установленного п. 6.3 СНиП 12-01-2004 «Организация строительства» (одобрены Постановлением Госстроя РФ N 70 от 19.04.04 г.) техническому надзору застройщика (заказчика) за строительством присущи следующие функции, не характерные для супервайзинга бурения:

- проверка наличия у исполнителя работ документов о качестве (сертификатов в установленных случаях) на применяемые материалы, изделия и оборудование; документированных результатов входного контроля и лабораторных испытаний;
- контроль соблюдения исполнителем работ правил складирования и хранения применяемых материалов, изделий и оборудования;
- контроль наличия и правильности ведения исполнителем работ исполнительной документации, в том числе оценка достоверности геодезических схем выполненных конструкций с выборочным контролем точности положения элементов;
- контроль устранения дефектов в проектной документации, выявленных в процессе строительства; документированный возврат дефектной документации проектировщику; контроль и документированная приемка исправленной документации; передача ее исполнителю работ;

- контроль исполнения предписаний органов государственного надзора и местного самоуправления;
- извещение органов государственного надзора обо всех случаях аварийного состояния на объекте строительства;
- контроль соответствия объемов и сроков выполнения работ условиям договора и календарному плану строительства;
- оценка (совместно с исполнителем работ) соответствия выполненных работ, конструкций, участков инженерных сетей; подписание двухсторонних актов, подтверждающих соответствие; контроль выполнения требования о недопустимости проведения последующих работ до подписания указанных актов.

Много сходных признаков у супервайзерского и производственного контроля, особенно в части операционного контроля. Так, в рамках последнего исполнитель работ проверяет соответствие последовательности и состава выполняемых технологических операций технологической и нормативной документации; соблюдение технологических режимов, установленных технологическими картами и регламентами; соответствие показателей качества выполнения операций и их результатов требованиям проектной, технологической и нормативной документации. Тем не менее производственный контроль согласно СНиП 12-01-2004 осуществляется самим исполнителем работ, в то время как супервайзер по бурению в первую очередь – представитель заказчика.

Рассмотренные особенности супервайзинга бурения скважин свидетельствуют об отличии правовой природы этих услуг от правовой природы строительного контроля, из чего можно сделать вывод, что законодатель не отнес супервайзинг к видам работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые влияют на безопасность объектов капитального строительства. Следовательно, действующее законодательство не устанавливает обязанности для компаний, оказывающих супервайзерские услуги, вступать в СРО для получения свидетельства о допуске к таким видам работ.

Следует также отметить, что терминологическая непроработанность Градостроительного кодекса РФ и некоторых нормативно-правовых актов вместе с «бедностью» нормативного регулирования на федеральном уровне с высокой степенью вероятности могут привести к противоречивой правоприменительной практике, что не замедлит негативно повлиять на участников хозяйственного оборота. Безусловно, найдутся сотрудники контролирующих органов, которые будут стремиться расширить толкование понятия «строительный контроль», полагая, что любые манипуляции в рамках особо опасного объекта капитального строительства требуют наличия допуска к выполнению видов работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые влияют на безопасность объектов капитального строительства, и даже будут осуществлять попытки применения санкций в отношении супервайзеров. Остается лишь надеяться, что активная предпринимательская позиция компаний и судебная практика со временем позволяет исключить возникающие противоречия.