

ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ ЗАПАСОВ: НЕОБХОДИМОСТЬ СИСТЕМНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Инвентаризация запасов нефти, проводимая по поручению Правительства РФ, выявила ряд серьезных проблем – от недостатка актуальной и достоверной информации по технологии и экономике разработки более половины месторождений в связи с отсутствием поскважинного анализа до несовершенства используемых макроэкономических прогнозов. Их решение станет базой для реформирования системы государственной экспертизы запасов, повышения прозрачности и обоснованности предоставления налоговых стимулов в нефтегазовой отрасли России.

АВТОРЫ



Григорий ВЫГОН
Управляющий директор, к.э.н.
info@vygon.consulting



Дарья КОЗЛОВА
Директор по консалтингу в сфере госрегулирования ТЭК
D.Kozlova@vygon.consulting



Сергей КЛУБКОВ
Директор по разведке и добыче нефти и газа, к.э.н.
S.Klubkov@vygon.consulting

СОДЕРЖАНИЕ

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	6
ПРАКТИКА ПОДСЧЕТА ЗАПАСОВ В РОССИИ.....	10
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ЗАПАСОВ.....	10
НОВАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ ЗАПАСОВ: ВВЕДЕНИЕ ЭКОНОМИКИ.....	13
РЕЗУЛЬТАТЫ ИНВЕНТАРИЗАЦИИ.....	16
ОЦЕНКА ЗАПАСОВ.....	16
ПЕРЕХОД НА ПОСКВАЖИННЫЙ РАСЧЕТ.....	19
ЕЖЕГОДНАЯ ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ.....	24
ПЕРЕХОД К НАЦИОНАЛЬНОМУ АУДИТУ ЗАПАСОВ.....	27
МЕЖДУНАРОДНЫЙ АУДИТ: ПРЕИМУЩЕСТВА И РИСКИ.....	27
КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОГО АУДИТА.....	30

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых¹ обеспечивается ФБУ «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых» (ФБУ «ГКЗ») с привлечением внештатных экспертов, чей статус законодательно не определен. В связи с отсутствием формализованной системы ответственности специалистов за некачественную экспертизу она полностью ложится на ФБУ «ГКЗ». Исторически у финансовых институтов нет доверия к результатам государственной экспертизы запасов, оценки объемов не востребованы участниками рынка.
- В новой классификации запасов и ресурсов нефти и горючих газов (НКЗ), введенной в действие с 01.01.2016 г., понятие «рентабельно извлекаемых запасов» (РИЗ) так и не появилось, но оно было закреплено во «Временных методических рекомендациях по подготовке технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья». Оценка РИЗ стала производиться при согласовании проектной технической документации (ПТД). Новая классификация значительно сблизилась с международными аналогами (PRMS и SEC).
- В рамках поручения Д.А. Медведева от 25.01.2019 г. №598п-П9 проведена инвентаризация запасов нефти по 609 месторождениям с суммарными извлекаемыми запасами в 17,2 млрд т (60% от текущих извлекаемых запасов (ТИЗ) нефти РФ). Из них рентабельно извлекаемыми признаны около 64% (11,2 млрд т).
- Инвентаризация показала, что на размер РИЗ существенное влияние оказывают макроэкономические условия. Так, по сравнению со сценарием постоянных цен (цена Юралс 69,1 долл./барр. и обменный курс 63 руб./долл. – средние значения за 2018 г.) в базовом сценарии Минэкономразвития от 28.11.2018 г. количество РИЗ нефти сократилось до 36% от ТИЗ. Это произошло из-за одновременного снижения цены на нефть и обменного курса.
- Инвентаризация выявила необходимость перехода на поскважинный расчет запасов с практики оценки на уровне эксплуатационных объектов. Сегодня происходит значительное искажение количества РИЗ и профиля добычи из-за включения в ПТД неэффективного бурения и геолого-технологических мероприятий (ГТМ), либо преждевременного окончания рентабельного срока разработки.

¹ Данное исследование касается углеводородного сырья

Это не позволяет сделать вывод об эффективности действующих и новых налоговых стимулов.

- Без проведения ежегодной переоценки РИЗ у государства нет актуальных данных об экономике добычи, а значит достоверного прогноза ее будущего развития, отсутствуют основания для изменения фискальных условий или других регуляторных вопросов. В отличие от России, в других крупнейших нефтедобывающих странах (Норвегия, Канада, США) имеются требования по ежегодному раскрытию информации о запасах углеводородов и состоянии разработки месторождений.
- При проведении ежегодного аудита запасов нефтегазовых компаний по международным стандартам PRMS и SEC отчет подписывается аккредитованным независимым «компетентным лицом», которое отвечает за проведенную оценку своей репутацией. Компетентное лицо – это эксперт во всех областях нефтегазового дела от геологии и разработки до экономики. Каждая страна предъявляет свои требования к таким аудиторам, но в целом они схожи – это опыт работы, членство в профорганизации и отсутствие аффилированности с компанией–заказчиком услуг.
- Наличие института компетентных лиц, проходящих процедуру аккредитации в профорганизации и периодическую переаттестацию, позволяет поддерживать высокий уровень доверия к результатам их аудита у финансовых институтов, инвесторов, государства и прочих пользователей.
- Отечественные ВИНК привлекают для аудита запасов крупнейших иностранных консультантов (например, DeGolyer&MacNaughton, Miller&Lents), которые ежегодно получают наиболее полные сведения о российских недрах в детальной разбивке, включая инженерные и экономические данные по скважинам, и прочую информацию, недоступную в таком объеме российским органам власти. На фоне ввода все новых санкций и обострения отношений с США передача информации о финансовом и технологическом состоянии российских недропользователей несет значительные риски для отечественных компаний, нефтегазовой отрасли и экономики России в целом.
- Введение системы национального аудита запасов должно способствовать снижению внешних и внутренних рисков. В частности, это повысит эффективность государственной энергетической политики, снизит зависимость отечествен-

ных добывающих компаний от западных аудиторов и дополнительных санкционных рисков, обеспечит информационную безопасность России. Кроме того, это поможет развитию финансового рынка и улучшению инвестиционного климата, уменьшит расходы недропользователей на оценку запасов из-за исключения ее дублирования, в перспективе облегчит привлечение заемных средств от российских и иностранных банков.

- Становление системы национального аудита должно происходить поэтапно по трем основным направлениям: формирование экспертного сообщества, переход на экспресс-оценку рентабельных запасов, создание условий для их финансового аудита. Для детализации мероприятий, необходимых для реализации обозначенных выше этапов, требуется поручение Правительства Российской Федерации по подготовке дорожной карты создания системы национального аудита запасов в России.

ВВЕДЕНИЕ

В СССР достоверность запасов устанавливалась и подтверждалась экспертизой Государственной комиссии по запасам. В тот период экономика разработки месторождений играла второстепенную роль, основное внимание в классификации запасов уделялось уровню геологической изученности и стадии разработки.

С переходом на рыночные отношения в сфере недропользования появилась потребность в оценке стоимости активов при слияниях и поглощениях, привлечении заемного финансирования, размещении акций на фондовых рынках, участии в аукционах на получение права пользования недрами. Поэтому именно экономика разработки и стоимостная оценка запасов нефти и газа вышла на первый план.

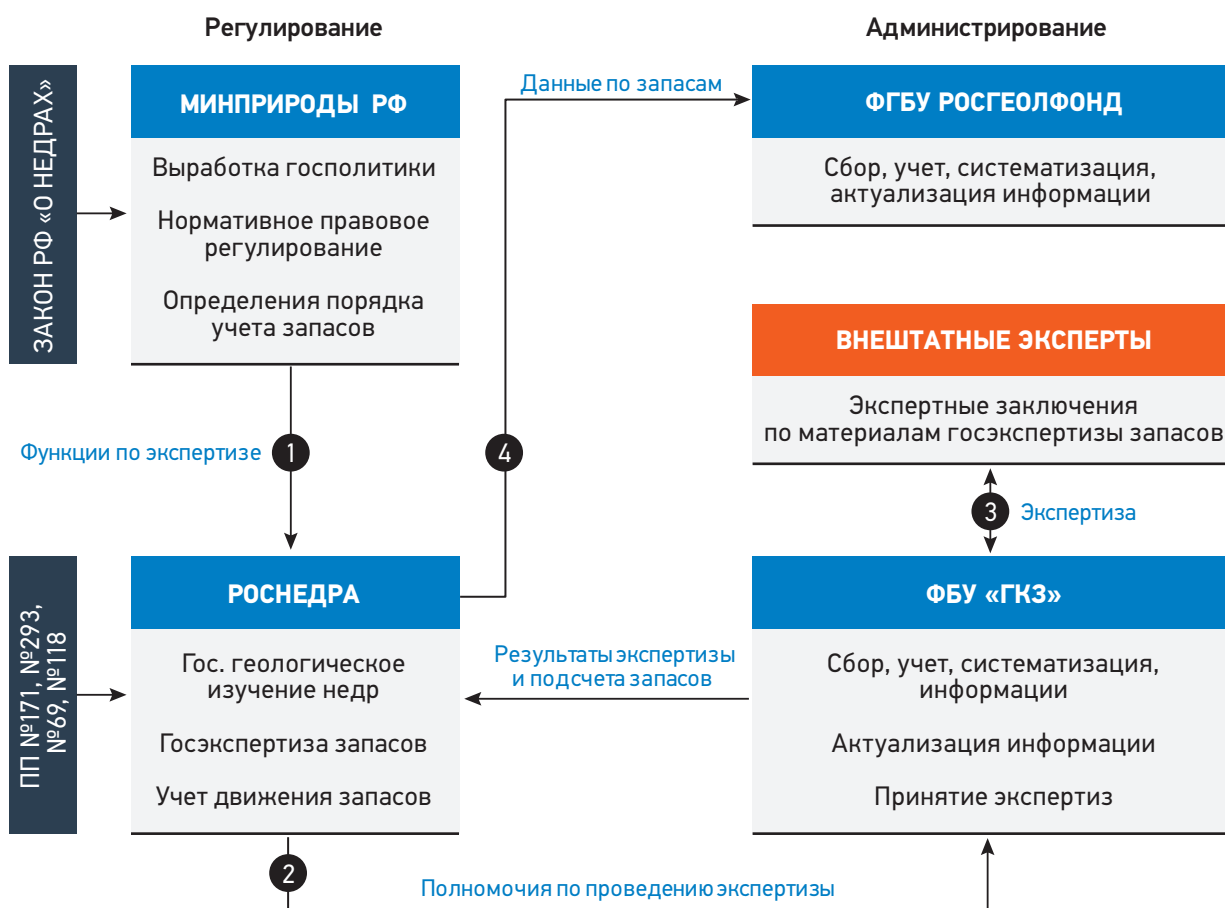
Слабое развитие отечественного банковского сектора и финансового рынка стимулировало российские нефтегазовые компании искать заемный капитал у крупнейших иностранных банков, либо привлекать его путем размещения на зарубежных фондовых биржах. Следствием этого стала необходимость соответствия международным стандартам отчетности, в том числе в части раскрытия информации о запасах и их стоимости в соответствии с требованиями местных регуляторов. Поэтому возникла необходимость формирования рынка аудиторских компаний, которые проводят ежегодную технико-экономическую оценку добывающих активов и определяют стоимость запасов.

По причине того, что в 1990-х гг. в России и странах постсоветского пространства не было, да и не могло быть, национальных (российских) аудиторов, в регион пришли иностранные консалтинговые компании, такие как DeGolyer&MacNaughton, Miller&Lents, Ryder Scott. Они фактически стали монополистами на рынке услуг проведения аудита запасов углеводородного сырья (УВС). Преимущественно это ежегодная технико-экономическая оценка активов при подготовке финансовой отчетности нефтегазовых компаний, торгуемых на зарубежных биржах, и проведение стоимостной оценки. Аудит запасов проводится по западным классификациям PRMS (Система управления углеводородными ресурсами) и SEC (Комиссия по ценным бумагам и биржам США).

Параллельно в России продолжала действовать старая классификация и система проведения государственной экспертизы запасов, а также процедура согласования технических проектов. Последняя использовалась, в первую очередь, для предоставления компаниям права пользования недрами с целью разведки и добычи. В силу того, что государственная экспертиза фактически не учитывала экономику разработки, она применялась исключительно для целей учета запасов и не принималась во внимание банками и биржами для оценки стоимости нефтегазовых активов.

В настоящее время в стране функционирует две параллельные системы оценки (аудита) запасов: одна для целей госрегулирования недропользования по российской классификации, другая – для финансовых институтов (в основном зарубежных), инвесторов и недропользователей для оценки стоимости их добывающих активов по международным классификациям в целях привлечения капитала. Кроме существенных дополнительных затрат это приводит к различным количественным оценкам величины запасов (Рисунок 1).

Рис. 1. Схема текущего состояния оценки и аудита запасов УВС в России



Источник: VYGON Consulting

До введения в действие новой классификации запасов и ресурсов нефти и горючих газов 01.01.2016 г. и «Временных методических рекомендаций по подготовке технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья», утвержденных Распоряжением Минприроды России от 18.05.2016 г. №12-р (Временные методические рекомендации), наблюдалось значительное расхождение в оценках запасов по результатам международного

аудита и государственной экспертизы. Так, на 01.01.2019 г. количество доказанных запасов нефти в России оценивалось в 14,6 млрд т (данные ВР на основе оценок международного аудита крупнейших компаний), а технически извлекаемых запасов по российской классификации (до введения НКЗ – извлекаемых) – 30 млрд т. Двукратное расхождение объясняется тем, что в старой классификации извлекаемые запасы не учитывали экономику разработки месторождений.

Существенное завышение оценок количества запасов не позволяло обосновывать необходимость применения налоговых стимулов (льгот), правильно подбирать параметры и оценивать их эффективность. Кроме того, это приводило к недоверию к государственным данным со стороны кредитных организаций и инвесторов на фондовом рынке. Фактически государственная экспертиза запасов нужна была только для ведения баланса запасов и предоставления права пользования недрами для целей разведки и добычи.

С принятием НКЗ произошла гармонизация подходов российской и западных систем к оценкам запасов. Временные методические рекомендации были приближены по своим принципам к PRMS за счет внедрения оценки РИЗ и практики подсчета извлекаемых запасов УВС на основе согласования технического проекта.

Несмотря на введение НКЗ, у государства до сих пор нет оперативной информации о движении рентабельных запасов при изменении экономических условий добычи. Дело в том, что на госэкспертизу технических проектов данные по месторождениям представляются в среднем один раз в три-пять лет по мере получения и обобщения новых знаний о геологии и разработке. Поэтому на основании даже тех ПТД, которые прошли государственную экспертизу относительно недавно, невозможно дать корректную оценку величины РИЗ на конкретную дату, например, 01.01.2019 г. Кроме того, нельзя построить достоверный среднесрочный и долгосрочный прогноз добычи УВС и оценить влияние на него макроэкономических и налоговых условий.

По поручению Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева (от 25.01.2019 г. №598п-П9) в 2019 г. проводится поэтапная инвентаризация запасов углеводородного сырья для месторождений с запасами свыше 5 млн т нефтяного сырья на предмет экономической эффективности разработки в текущих налоговых условиях (п. 2 Дорожной карты от 25.01.2019 г. №598п-П9 – План мероприятий). Фактически это первая попытка государства получить такую оценку за почти 30 лет с момента перехода к рынку.

Изначально предполагалось, что расчеты в рамках инвентаризации будут основаны на действующей проектно-технической документации, прошедшей государственную экспертизу, и станут базой для выполнения ключевой части Поручения по оценке действующих и новых налоговых стимулов. Однако процесс ее проведения, несмотря на принятие НКЗ, затянулся более чем на год. На сегодня только 40% исходных данных (от величины ТИЗ месторождений периметра инвентаризации) сданы в поскважинной детализации, их можно использовать для оценки фискальных условий; остальную информацию требуется дополнительно детализировать. Инвентаризация в очередной раз продемонстрировала необходимость дальнейшего совершенствования стандартов предоставления данных и государственной экспертизы в части экономики разработки.

При этом аудит запасов по международным стандартам все крупнейшие компании осуществляют ежегодно. То есть фактически у иностранных аудиторов, в отличие от Правительства, имеется актуальная информация о состоянии ресурсной базы России. С учетом неблагоприятных внешних факторов это создает дополнительные риски для отечественных компаний. Так, иностранные консультанты получают в детальной разбивке наиболее полные сведения о российских недрах. Действие санкций уже сегодня ограничивает возможности по привлечению финансирования для нефтегазовых предприятий. На фоне ввода все новых санкций и обострения отношений с США передача информации о финансовом и технологическом состоянии российских компаний угрожает национальной безопасности. В этой ситуации введение системы национального аудита является не только возможным, но и необходимым механизмом сохранения конкурентоспособности российских нефтегазовых компаний.

Пунктом 3 раздела 1 Плана мероприятий предусмотрено формирование основ национальной системы оценки и аудита запасов углеводородного сырья. Создание в стране национального независимого аудита запасов полезных ископаемых и формирование института экспертов (компетентных лиц), признаваемых российскими и международными финансовыми институтами, является одной из задач Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22.12.2018 г. № 2914-р.

Далее представлен анализ практики проведения в России государственной экспертизы запасов, результатов их инвентаризации и выявленных по ее итогам проблем, а также даны предложения по оптимизации действующей системы госэкспертизы и созданию национального аудита запасов УВС.

ПРАКТИКА ПОДСЧЕТА ЗАПАСОВ В РОССИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ЗАПАСОВ

Согласно приказу Федерального агентства по недропользованию №185 от 22.02.2005 г. проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр возложено на ФБУ «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых». Для рассмотрения направляемых недропользователями материалов уполномоченной организацией создается экспертная комиссия. Ее состав формируется ФБУ «ГКЗ» из штатных сотрудников и привлеченных внештатных экспертов. Независимость проведения госэкспертизы запасов обеспечивается соотношением сотрудников ФБУ «ГКЗ» и привлеченных внештатных специалистов в составе экспертной комиссии: в соответствии с постановлением Правительства РФ от 11.02.2005 г. №69 количество штатных работников не может превышать 30% от общего числа ее членов.

Окончательно подсчет запасов и технический проект утверждается Центральной комиссией по разработке месторождений полезных ископаемых (ЦКР) Роснедра по УВС. После согласования ЦКР экспертное заключение утверждается Федеральным агентством по недропользованию (Роснедра). Результаты госэкспертизы запасов полезных ископаемых поступают в фонды геологической информации для формирования государственного баланса запасов.

Всего в России проводится 1,3-1,5 тыс. экспертиз технических проектов в год. Основная их часть связана с оперативным изменением состояния запасов УВС (увеличение или снижение не более чем на 20% от количества запасов, утвержденных в рамках подсчета начальных геологических запасов) (Рисунок 2). Если рассмотреть техпроекты, по которым проходят экспертизы, с точки зрения классификации месторождений, их большую часть (>60%) составляют месторождения с начальными извлекаемыми запасами менее 5 млн т, относящиеся к компетенции территориальных комиссий. Эти виды экспертиз являются наиболее затратными в части привлечения экспертов и их выгоднее осуществлять единым пулом. Однако текущее законодательство этого не позволяет.

Россия с ее многовековой историей геологического изучения, оценки запасов и разработки полезных ископаемых обладает значительным количеством профессионалов в этих областях. Так, ежегодно к госэкспертизе техпроектов привлекается около 2000 специалистов по всем видам полезных ископаемых.

Рис. 2. Ежегодный объем и структура госэкспертиз по видам



Осуществляются следующие виды госэкспертиз:

- 1. Оперативный подсчет запасов (ОПЗ)**
Открытие/переоценка запасов в результате ГРП
- 2. Утверждение ПТД и подсчет запасов (ОПЗ)**
Утверждение схемы разработки новых объектов и оценка извлекаемых и рентабельных запасов, либо при изменении схемы разработки, влияющем на объем запасов
- 3. Утверждение ПТД**
Внесение изменений в утвержденную технологию без переоценки запасов, например, перенос сроков бурения

Источник: ФБУ «ГКЗ», VYGON Consulting

В России сложилась практика, когда внештатные эксперты могут работать в различных организациях: компаниях-недропользователях, проектных институтах, научных организациях, частных предприятиях, в том числе иностранных аудиторских и т.д. При этом их статус законодательно не определен, не формализован механизм аккредитации. На сегодняшний день Правительством Российской Федерации в рамках «Положения о государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение» (утверждено постановлением Правительства РФ от 11.02.2005 г. №69) установлены два следующих требования к экспертам, привлекаемым для проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых:

1. Экспертом может быть лицо, имеющее высшее образование, стаж работы в сфере недропользования не менее 5 лет, обладающее научными и (или) практическими познаниями по вопросу недропользования, к рассмотрению которого в ходе государственной экспертизы указанное лицо привлекается;

2. В экспертную комиссию не могут быть включены специалисты, являющиеся представителями заявителя и лицами, принимавшими участие в работах по подготовке представленных материалов, а также граждане, состоящие в трудовых или иных договорных отношениях с заявителем, и представители юридического лица, состоящего с заявителем в таких договорных отношениях.

Между тем к недостаткам действующего законодательства в части экспертного сообщества в сфере недропользования в России можно отнести отсутствие:

1. Объективных профессиональных квалификационных критериев отбора внештатных экспертов для целей проведения госэкспертизы;
2. Правил и кодекса этики экспертного сообщества;
3. Механизмов дисквалификации (хотя бы на время) экспертов (аналог списка недобросовестных поставщиков).

В связи с отсутствием формализованной системы ответственности за некачественную экспертизу (нет Кодекса этики и правил дисквалификации) ФБУ «ГКЗ» берет на себя все риски по привлечению к госэкспертизе непрофессиональных, либо недобросовестных специалистов. Ответственность за решения, принятые экспертами в ходе экспертизы, фактически возложена на ФБУ «ГКЗ».

Организованного сегмента рынка специальных компаний-аудиторов запасов на текущий момент нет, что усложняет привлечение российских лиц для целей независимой технико-экономической оценки эффективности проектов, экспертизы обоснования для предоставления налоговых стимулов, привлечения кредитов или проектного финансирования для нефтедобывающих компаний.

Непризнание российских экспертов международными организациями приводит к отсутствию у них права подписи/заверения отчета об оценке запасов по международным стандартам. У финансовых институтов нет доверия к отечественным специалистам. В целом можно констатировать, что результаты госэкспертизы запасов сейчас не востребованы участниками рынка.

НОВАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ ЗАПАСОВ: ВВЕДЕНИЕ ЭКОНОМИКИ

Одной из ключевых причин широкого распространения в России аудита запасов по международным стандартам помимо интереса российских компаний к выходу на зарубежные финансовые рынки и накладываемые в связи с этим обязательства стала невозможность применения для таких целей российской классификации.

Несмотря на переход к рыночным отношениям, введение НКЗ, учитывающей экономику разработки месторождений, сильно затянулось: она была утверждена Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 01.10.2013 г. №477, а вступила в действие только с 01.01.2016 г.

До этого в России действовала Временная классификация запасов месторождений, перспективных и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов, утвержденная Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 07.02.2001 г. №126. Она по сути являлась наследием принятого еще во времена СССР подхода по выделению категорий запасов в зависимости от геологической изученности и стадий разработки. При подсчете извлекаемых запасов ориентация делалась на максимизацию коэффициента извлечения без учета экономики разработки – по сути оценивались технологически извлекаемые запасы. Такой подход был востребован в условиях плановой экономики для выполнения целей по объемам добычи, но с переходом к рынку появилась необходимость в оценке с учетом экономической эффективности разработки месторождений.

Основная цель НКЗ – обеспечить переход от административного регулирования недропользования к механизму, основанному на геолого-экономической и технико-экономической оценке возможности разработки запасов. Это позволяет определить оптимальные точки роста и концентрировать усилия на наиболее стратегически важных направлениях развития нефтегазовой отрасли.

Одним из ключевых последствий ввода НКЗ стал отказ от дублирующего документа – ТЭО КИН (КИГ, КИК)² с установлением правила подсчета извлекаемых запасов на основе проектно-технологического документа. Это дало возможность снизить административные барьеры, упростить схему и повысить сроки утверждения запасов. Важным шагом стало введение понятия «рентабельно извлекаемые запасы» в рамках «Временных методических рекомендаций по подготовке технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья», утверж-

² *Технико-экономическое обоснование коэффициента извлечения нефти (газа, конденсата)*

денных Распоряжением Минприроды России от 18.05.2016 г. №12-р. Таким образом появилась возможность разделения запасов на технологически и рентабельно извлекаемые. Был формализован единый подход к определению макроэкономических показателей (цены на УВС, ставка дисконтирования, экономические расчеты в реальном выражении). Проектный документ теперь может составляться для группы мелких и очень мелких месторождений (технологических и рентабельных) для корректного учета распределения затрат на объекты обустройства по группе месторождений.

Текущий подход к оценке экономики разработки месторождений в российской классификации приближен к правилам, применяемым в PRMS и SEC (Таблица 1). Это позволяет проводить сопоставление оценок запасов как минимум по категории ЗР и извлекаемых запасов по НКЗ.

Таблица 1.

Подходы к оценке рентабельных запасов в различных классификациях

Классификация	SPE-PRMS	NI 51-101	SEC	РФ-2013 (НКЗ)
Срок ввода в разработку запасов	5 лет (для доказанных неразрабатываемых запасов)	3 года для доказанных, 5 лет для вероятных	5 лет (для доказанных неразрабатываемых запасов)	В соответствии с проектным документом
Срок прогнозирования запасов	Доказанные запасы прогнозируются на срок рентабельной разработки месторождения	Доказанные запасы прогнозируются на срок рентабельной разработки месторождения	Величина доказанных запасов ограничивается сроком действия лицензии на разработку месторождения	Рентабельно извлекаемые запасы категорий А, В1, В2 определяются за рентабельный срок
Цены сырья, на основе которых сделана оценка проекта	Постоянные цены: средние за 12 мес. «Прогнозные цены»: Средние за 12 мес. с учетом инфляции в номинальном выражении	Постоянные цены и «прогнозные цены» с учетом инфляции (цены д.б. обоснованы оценщиком)	Постоянные цены: средние за 12 мес., рассчитываемые на 1-ый день месяца	Постоянные цены: средние за 12 мес., рассчитываемые на 1-ый день месяца
Ставка дисконтирования для подсчета запасов	WACC (MIRR) для подсчета NPV	Для подсчета NPV: 0%, 10% для постоянных цен; 0%, 5%, 10%, 15% для прогнозных цен	Для подсчета NPV 10%	15%
Обменный курс	-	-	-	Средний курс ЦБ РФ за 12 мес., рассчитываемый на 1-ый день месяца

Источник: VYGON Consulting

Таким образом, сделан важный шаг к созданию системы оценки запасов УВС, полностью отвечающей потребностям бизнеса, финансовых институтов и государственного планирования. Но этого недостаточно. Ключевым препятствием для дальнейшего развития системы является отсутствие следующих необходимых условий:

1. Единых подходов к оценке экономики для проведения госэкспертизы и в рамках ежегодного бизнес-планирования компаний;
2. Учета рисков подтверждения запасов малоизученных категорий;
3. Организованного института экспертов в сфере недропользования и компетентных лиц;
4. Специализированных компаний-аудиторов, которые могут быть привлечены для проведения оценки запасов;
5. Информации и понимания у российских финансовых институтов о произошедших изменениях в российской классификации и возможности ее применения;
6. Правил, регламентов и рекомендаций финансовых регуляторов по применению российской классификации.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИНВЕНТАРИЗАЦИИ

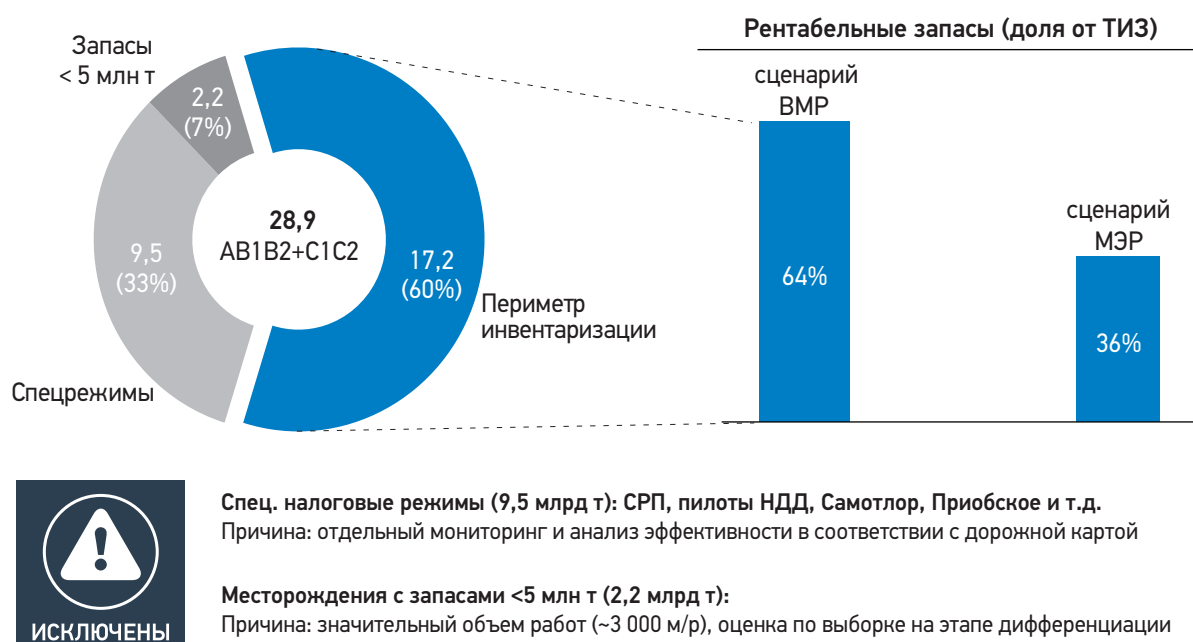
ОЦЕНКА ЗАПАСОВ

Согласно протоколу совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева (от 25.01.2019 г. №598п-П9), Минприроды России поручено провести поэтапную инвентаризацию запасов УВС для месторождений с запасами свыше 5 млн т нефтяного сырья на предмет экономической эффективности разработки в текущих налоговых условиях (Инвентаризация).

В силу значительного объема (2716 месторождений нефти и около 28,9 млрд т запасов) работа, по договоренности с нефтяными компаниями и Минэнерго России, изначально была существенно сокращена: под инвентаризацию попали месторождения с ТИЗ нефти более 5 млн т, количество которых в России составляет 719 (на них приходится 26,7 млрд т или 92% от текущих технологически извлекаемых запасов нефти). Мелкие месторождения исключили по причине их большого количества при сравнительно небольшой доле в запасах.

Также из периметра инвентаризации был исключен ряд льготированных месторождений со специальными налоговыми режимами: СРП, НДД, Самотлор, с особой формулой вывозной таможенной пошлины.

Рис. 3. Технически извлекаемые и рентабельные запасы нефти периметра инвентаризации, млрд т



Источник: ФБУ «ГКЗ», данные компаний, Минэнерго России, VYGON Consulting

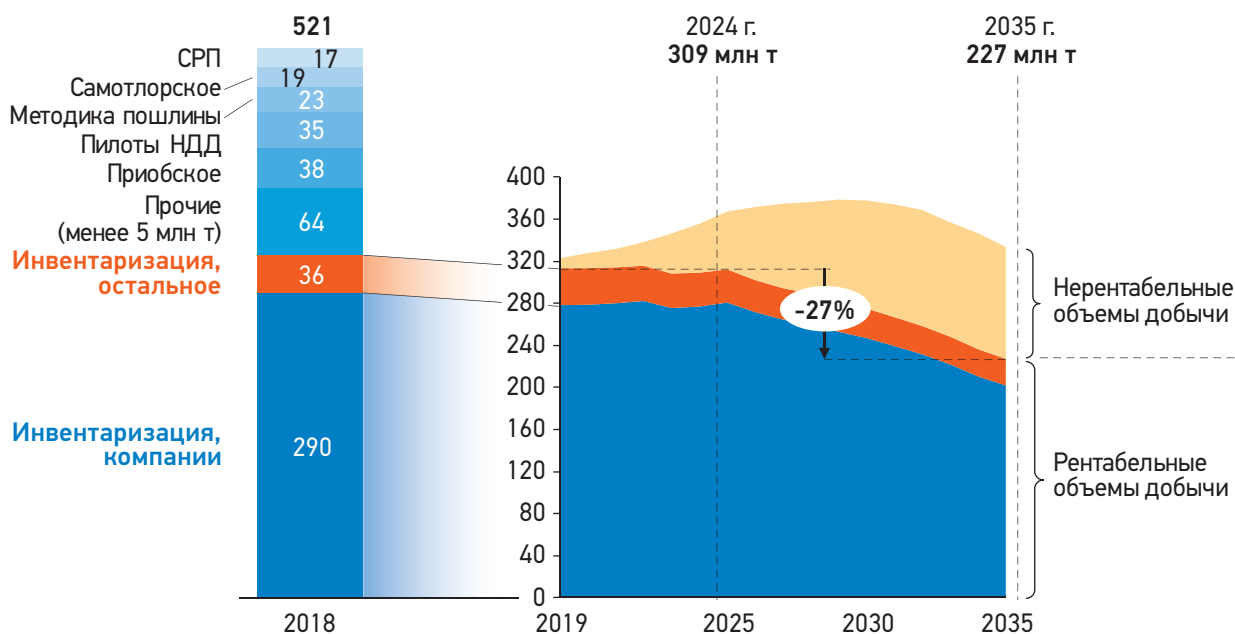
В итоге количество инвентаризируемых месторождений сократилось до 609 с суммарными технологически извлекаемыми запасами нефти 17,2 млрд т или 60% от текущих технологически извлекаемых запасов Российской Федерации (Рисунок 3). При этом выведенные из периметра инвентаризации месторождения в перспективе должны быть оценены отдельно. Это необходимо для получения более точной картины об экономике освоения запасов и построения профиля добычи нефти России.

Результаты инвентаризации оказались достаточно близкими к ожидаемым: около 64% (11,2 млрд т) от текущих технологически извлекаемых запасов нефти, прошедших инвентаризацию, признаны рентабельными (в сценарии «Постоянные цены» (ВМР)) по состоянию на 01.01.2019 г. Был подтвержден давно известный специалистам, но до сих пор официально не признанный факт, что данные государственного баланса запасов существенно выше количества нефти, которое, исходя из существующих технологий и в текущих макроэкономических условиях, можно извлечь из недр.

При этом в процентном отношении доля РИЗ оказалась все же заметно выше признанных международных оценок доказанных запасов. К примеру, компания BP оценивает российские доказанные (proved) запасы нефти в 14,6 млрд т – т.е. примерно в половину от текущих технологически извлекаемых по российской классификации. Но в оценку, выполненную ФБУ «ГКЗ», входят запасы категорий А, В1, В2, С1 и С2, которые характеризуются разной степенью достоверности. Они включают не только доказанные, но и вероятные (probable), и возможные (possible) запасы. Поэтому оценка РИЗ всех категорий превышает доказанные запасы.

Но все же инвентаризация, хоть и по ограниченному периметру месторождений (около 316 млн т добычи за 2018 г.), позволила получить единый для всех ФОИВ прогноз добычи нефти в стране, который, как и ожидалось, получился не самым оптимистичным. Так, в сценарии сохранения цен 2018 г. только по рассматриваемым месторождениям снижение добычи составит более 27% или 109 млн к 2035 г. (Рисунок 4).

Рис. 4. Добыча нефти в 2018–2035 гг. для месторождений, прошедших инвентаризацию (сценарий ВМР), млн т



Источник: Минэнерго России, VYGON Consulting

Макроэкономические сценарии: какой брать в расчет?

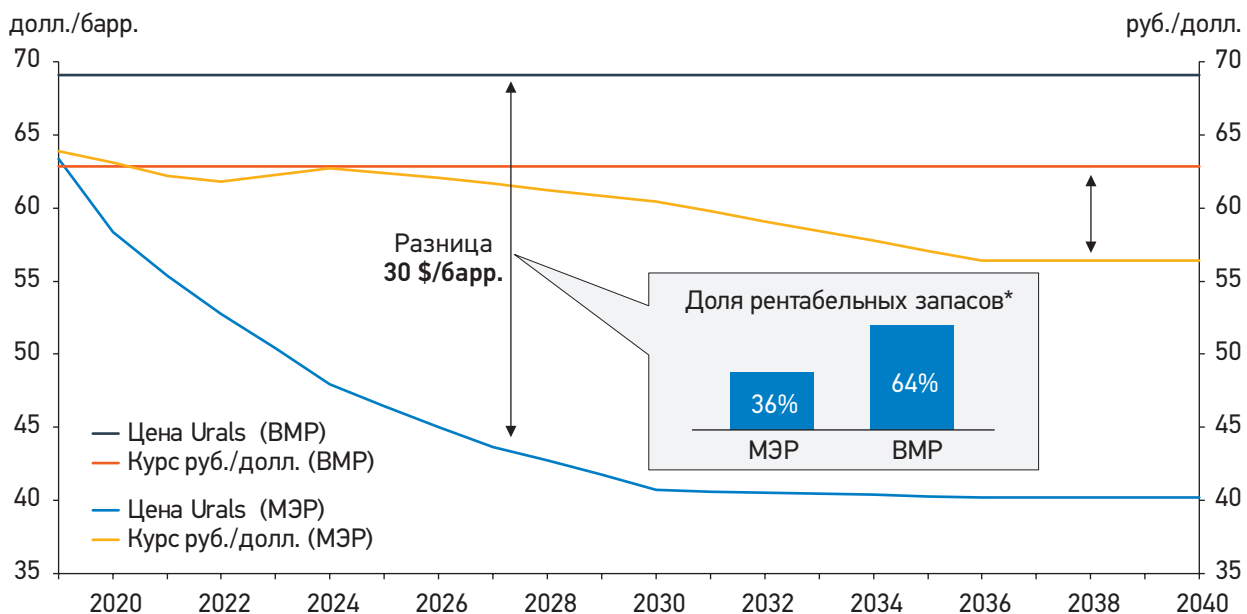
Инвентаризация показала, что на размер РИЗ существенное влияние оказывают макроэкономические условия. В ходе оценки ФБУ «ГКЗ» использовались два сценария: «ВМР» и базовый сценарий Минэкономразвития (МЭР).

Сценарий ВМР соответствует международным стандартам аудита запасов, когда цены на нефть и обменный курс рубля к доллару США принимаются на уровне средних значений за год, предшествующий оценке. Для инвентаризации использовалась цена Юралс 69 долл./барр. и курс рубля 63 руб./долл. в реальном выражении.

Сценарий МЭР, применяемый для бюджетного планирования, предполагает средний уровень цены Юралс около 40 долл./барр. в реальном выражении при укреплении рубля до 56 руб./долл.

В сценарии МЭР доля РИЗ месторождений, прошедших инвентаризацию, снизилась до 36% (6,2 млрд т) от ТИЗ (17,2 млрд т), т.е. сократилась на 44% по сравнению с оценкой в сценарии ВМР. Это произошло из-за одновременного снижения цены на нефть и обменного курса (Рисунок 5).

Рис. 5. Различие в макроэкономических сценариях методики экспресс-оценки



* На основании предоставленных данных компаний по >400 месторождениям

Источник: ФБУ «ГКЗ», Минэнерго России, VYGON Consulting

ПЕРЕХОД НА ПОСКВАЖИННЫЙ РАСЧЕТ

Компании, ориентированные на доходность своего бизнеса, отказываются от нерентабельных проектов бурения скважин (кустов скважин), несмотря на то что их к этому побуждают при согласовании ПТД. Именно поэтому у нас сегодня более 45% так называемых «извлекаемых» запасов не вовлекаются в разработку, хотя техническими проектами это предусмотрено.

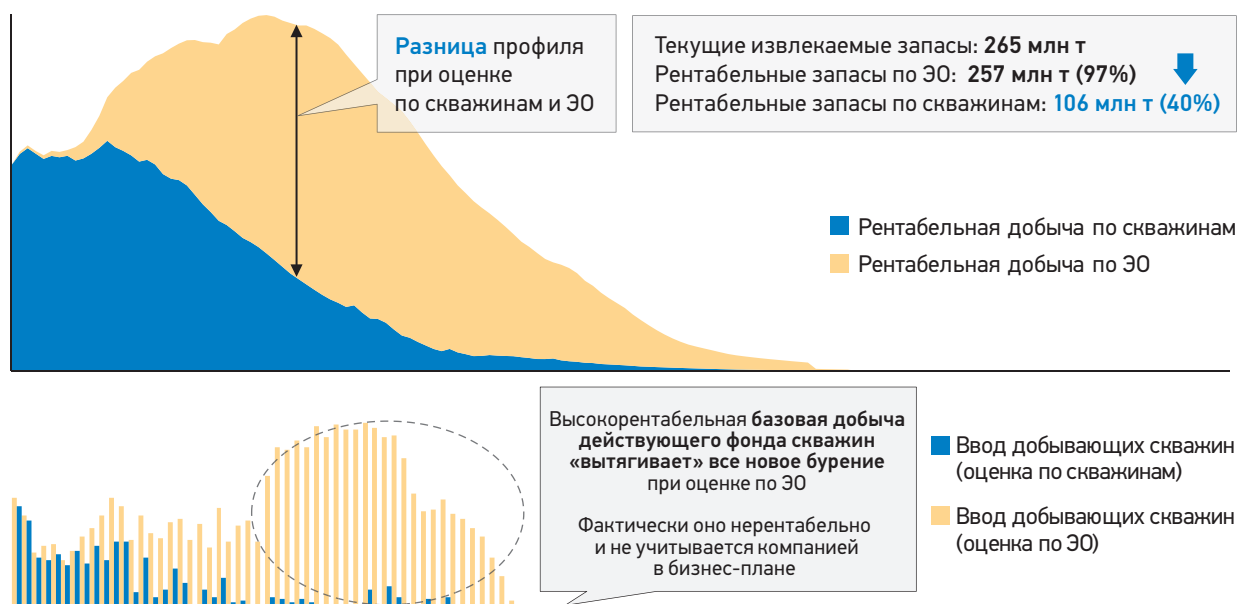
Еще одной проблемой экспертизы технических проектов является отсутствие средств для верификации тех исходных данных, на основе которых компании их формируют. В частности, определенные сложности возникают при экспертизе текущих и капитальных затрат. Сегодня для этого нет ни инструментов, ни баз данных, ни достаточной экспертизы у специалистов.

Для качественной верификации необходимо четко понимать обоснованность затрат, иметь информацию по рыночным ценам и инструменты для корректного сравнения. Интересной будет

картина, когда государство сравнит структуру затрат по различным регионам и компаниям. Неизбежно появятся вопросы относительно того, почему в одном и том же регионе одни компании бурят скважины в 2-3 раза дешевле других. Связано ли удорожание с соответствующим повышением эффективности этого бурения, конструкцией скважин, или за этим стоят какие-то другие причины?

До сих пор при защите технических проектов сохранилась ориентация на максимизацию коэффициента извлечения без учета экономики разработки в полной мере. Поэтому компании в среднесрочной перспективе формируют проекты на основе их понимания о рентабельности разработки, а освоение нерентабельных эксплуатационных объектов (ЭО) переносится на более поздние сроки, формируя таким образом «вторые», а иногда и «третьи горбы». Инвентаризация вскрыла все эти недостатки и показала необходимость перехода на поскважинный расчет. Сейчас, согласно ППР, запасы оцениваются на уровне ЭО – это одна или несколько залежей, разрабатываемых единой сеткой скважин.

Рис. 6. Профиль добычи нефти и бурение при оценке экономики на уровне скважин и ЭО месторождения X



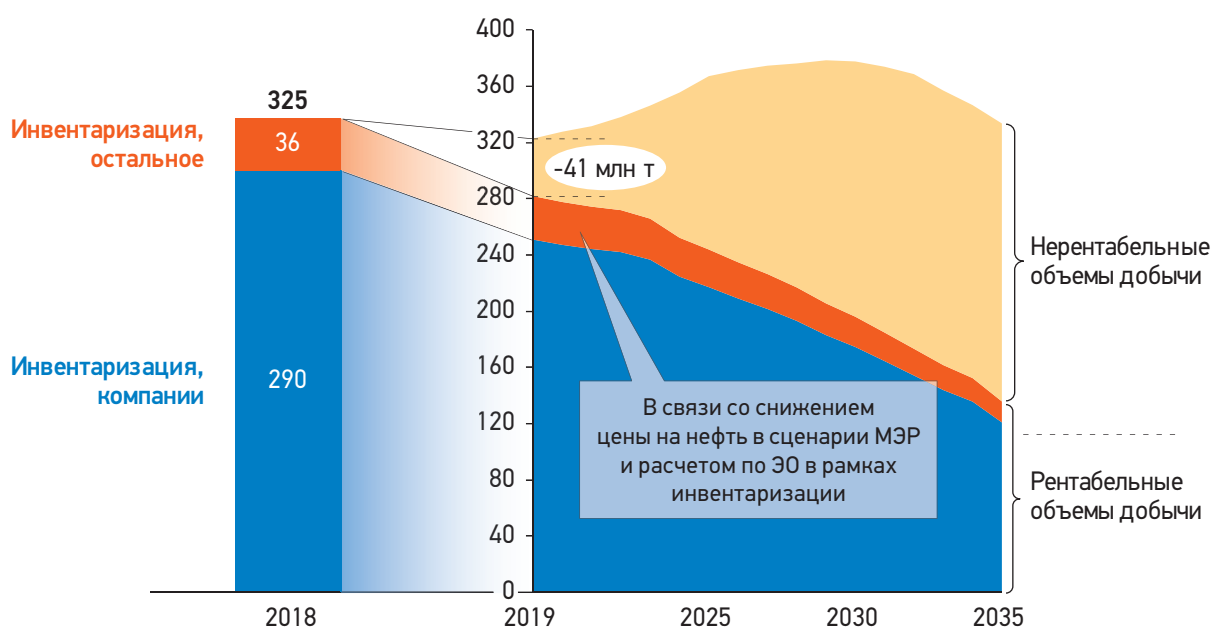
Источник: данные компаний, VYGON Consulting

В рамках такого подхода возникают проблемы при оценке РИЗ. Например, в профиль добычи вместе с рентабельными текущей добычей и новым бурением включаются неэффективные операции и геолого-технологические мероприятия. В этом случае

величина РИЗ завышается (Рисунок 6). Другой пример – убытки от бурения приводят к преждевременному окончанию рентабельного срока разработки, хотя в отсутствие бурения существующий фонд скважин экономически эффективен. Это влечет за собой занижение величины РИЗ (при оценке на уровне скважин этого не происходит).

Ярким примером некорректности такого подхода стал прогноз добычи в рамках инвентаризации в условиях сценария МЭР. Отключение части ЭО уже с первого прогнозного года из-за негативных макроэкономических условий привело к тому, что 41 млн т добычи в 2019 г. оказалось бы нерентабельной, чего по факту не произошло (Рисунок 7).

Рис. 7. Добыча нефти в 2018-2035 гг. для месторождений, прошедших инвентаризацию (сценарий ВМР), млн т



Источник: Минэнерго России, VYGON Consulting

Применение поскважинного подхода привело бы к гибкой корректировке (исключению) нерентабельной добычи и не дало бы такого эффекта, как при оценке по ЭО.

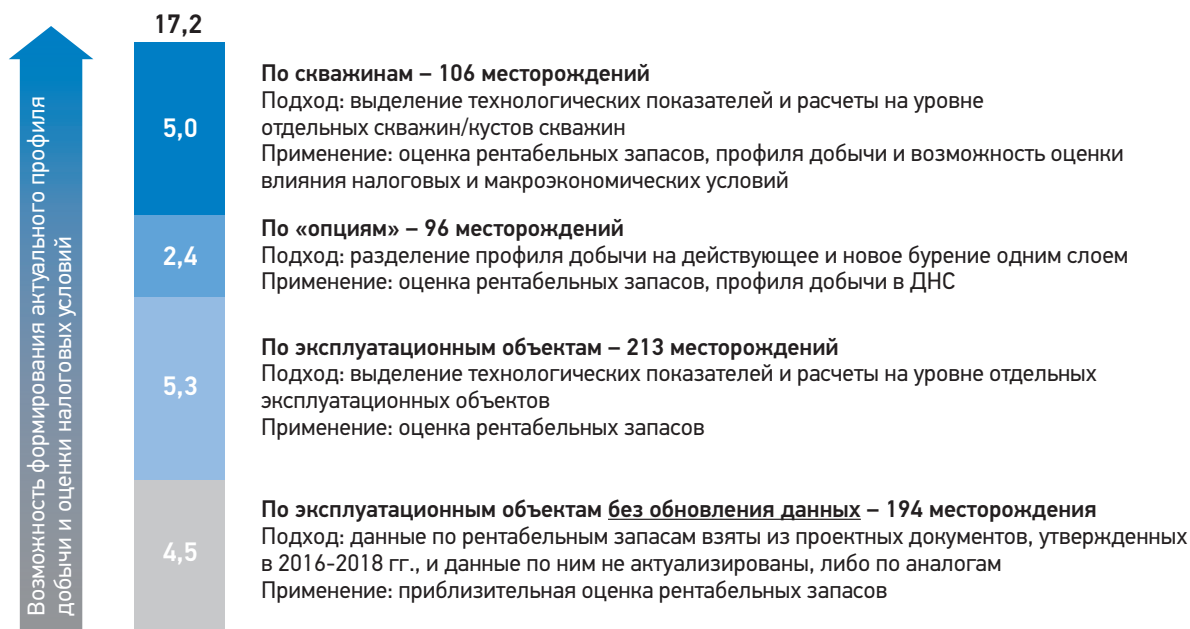
Регуляторы и компании понимают, что корректно оценить эффективность действующих и новых льгот на разрабатываемых месторождениях можно только с использованием поскважинного расчета. Ведь при пообъектной оценке отсутствует возможность варьировать профиль добычи в зависимости от применяемых льгот. Однако в ходе инвентаризации информация на уровне

скважин была представлена только по 106 месторождениям. Этого недостаточно для получения полной отраслевой картины и выполнения поручения Д.А.Медведева в части оценки дифференциации налоговых условий и выработки предложений по новым налоговым стимулам. В результате Минэнерго России и Минприроды России было решено продлить инвентаризацию до июня 2020 г. для дальнейшей детализации расчетов.

Для перехода на поскважинный расчет требуется ввести дополнительные требования к предоставляемым на экспертизу технологическим данным, в частности, улучшить качество гидродинамических моделей (ГДМ). Кроме того, следует ежегодно обновлять информацию по объемам бурения и ГТМ, движению фонда скважин, их продуктивности. Необходимо ввести единые стандарты формирования нормативов затрат.

Инвентаризация также выявила проблему неактуальности ГДМ месторождений, необходимых для корректного формирования поскважинного профиля добычи. Практика показала, что из-за трудоемкости этого процесса ГДМ обновляются компаниями частично – для отдельных секторов месторождения, где планируются новые операции (бурение или ГТМ).

Рис. 8. Структура предоставления данных и подходов к оценке экономики в рамках инвентаризации, млрд т



Источник: Минэнерго России, VYGON Consulting

В результате для корректного анализа эффективности налоговых льгот будет задействовано меньше половины запасов, прошедших инвентаризацию, это около 30% от всех технологически извлекаемых запасов нефти в России (Рисунок 8).

Полноценная экспертиза технологических решений в установленные сроки невозможна. Особенно это касается существенных отклонений факта и бизнес-планов от согласованных ранее технических проектов. Кроме того, анализ экономики тормозит отсутствие корректной базы нормативов затрат. Экономика была введена в классификацию запасов совсем недавно, соответственно, единых требований к расчетам нормативов затрат пока не разработано.

Сегодня подготовка технического проекта для каждого месторождения и его государственная экспертиза занимает длительное время (4-6 месяцев для средних и 1-1,5 года для крупных многообъектных месторождений) и осуществляется, как правило, лишь раз в 3-5 лет. За это время данные о геологическом строении и показателях разработки устаревают, плановые уровни добычи отклоняются от факта, меняются экономические условия. Часто актуальность утрачивают документы, утвержденные всего 1-2 года назад.

Понимая, что расчет на уровне эксплуатационных объектов даст искаженные данные, некоторые компании предоставили данные в разрезе «опций» – базовая добыча (добыча действующего эксплуатационного фонда), новое бурение, ГТМ. Это, по сути, упрощенный вариант расчета по скважинам. Однако, использовать его для оценки фискальных условий также невозможно, так как чувствительность «опции» к изменению параметров низкая. К тому же возникла проблема при экспертизе предоставленных по опциям материалов, так как понять без поскважинных данных, как формировалась «опция», невозможно.

В результате проведенная инвентаризация дает лишь частичное представление о состоянии запасов нефти на сегодняшний день, а у государства по-прежнему отсутствует полный набор данных для мониторинга эффективности разработки всех месторождений.

ЕЖЕГОДНАЯ ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ

Для принятия взвешенных решений по обеспечению долгосрочного стабильного воспроизводства минерально-сырьевой базы, роста инвестиций и сохранения доходов бюджета профильным органам государственной власти необходимо располагать актуальной информацией о структуре ресурсной базы и объеме рентабельных запасов. Именно поэтому во всех крупнейших нефтедобывающих странах существуют требования по ежегодному раскрытию информации о запасах углеводородов и состоянии разработки месторождений.

Норвежский директорат нефти собирает информацию и формирует базу данных NPD FactPages. FactPages содержит данные о деятельности нефтегазовых компаний на континентальном шельфе Норвегии: от лицензий на добычу до трубопроводов. Информация для наполнения базы данных предоставляется работающими на шельфе предприятиями. Это позволяет регуляторам иметь ежегодные актуальные данные о состоянии дел в отрасли и принимать решения по ее стимулированию. Например, по корректировке доли участия государства в проектах или объявлению лицензионных раундов. Также важной целью FactPages является обеспечение эффективного обмена информацией между компаниями и предоставление актуальной информации в открытых источниках.

Министерство природных ресурсов Канады в сотрудничестве с Комиссиями в сфере нефтегазодобычи провинций составляет ежегодный федеральный и территориальный обзор, содержащий данные по доказанным запасам нефти и газа (total proved reserves) и геологическим запасам (resources in place). По объемам добычи нефти и газа используются данные компаний, согласно стандартам раскрытия информации для нефти и газа NI 51-101, что позволяет регуляторам принимать решения о предоставлении субсидий отрасли или введении налоговых стимулов. Также обзор является важным элементом для привлечения инвесторов в нефтедобывающую промышленность страны.

Примерно аналогичные цели у Управления нефти и газа Великобритании (Oil & Gas Authority), которое формирует ежегодный отчет по запасам согласно стандарту PRMS (proved, probable, possible). Основой для отчетности являются планы по разработке месторождения (FDP), которые содержат геологические параметры пластов, оценку величины ресурсов и извлекаемых запасов, экономическую оценку проекта и его рентабельность, описание оборудования для бурения и добычи, оценку экологической безопасности.

На основе формы отчетности EIA-23 «Ежегодный учет внутренних запасов нефти и газа» («Annual Survey of Domestic Oil and Gas Reserves»), а также данных, полученных от нефтегазовых комиссий штатов, Управление по энергетической информации США (U.S. Energy Information Administration, EIA) формирует отчет о всех доказанных запасах (proved reserves) согласно классификации PRMS по штатам. Так как форма отчетности EIA-23 является выборочной (заполняется наиболее крупными операторами США), EIA использует дополнительную информацию, предоставляемую нефтегазовыми комиссиями штатов. На официальном сайте Управления указано, что целью сбора данных является содействие в формировании государственной энергетической политики страны.

Наряду с ежегодной государственной оценкой запасов финансовые регуляторы требуют от публичных компаний, проведения ежегодного аудита запасов. Это повышает достоверность данных о рентабельно извлекаемых запасах: ежегодная актуализация позволяет учесть изменение макроэкономических параметров. Именно на основании данных международного аудита компания BP публикует оценку доказанных запасов нефти и газа (см. раздел «Оценка запасов»).

В России также собирается ежегодная информация о движении запасов УВС. Приказом Росстата РФ утверждена Форма № 6-гр «Сведения о состоянии и изменении запасов нефти, газа, конденсата, этана, пропана, бутана, серы, гелия, азота, углекислого газа». На ее основе ежегодно формируется государственный баланс запасов. В отличие от практики других стран на государственном балансе РФ на текущий момент не числятся РИЗ. Это должно измениться с 2021 г., когда все ПТД пройдут согласование в соответствии с НКЗ.

Согласно практике согласования ПТД, компании должны предоставлять оценку РИЗ, аналогичное требование применяется и к заполнению формы №6-гр. Проблема в том, что оценка делается на дату подготовки документа. Как указано выше, государственная экспертиза запасов УВС и утверждение ПТД происходит в среднем один раз в 3-5 лет. Из-за изменения макроэкономических условий и затрат оценка РИЗ устаревает и не может быть основанием для анализа текущего состояния отрасли.

В результате без проведения ежегодной переоценки экономики у государства нет актуальных данных и достоверного прогноза ее будущего развития. А у отрасли нет адекватной оценки для

обоснования изменения действующих фискальных условий или других регуляторных вопросов. Большая часть налоговых льгот обосновывается на основе бизнес-планов компаний, а не ПТД.

Для ответа на запрос бизнеса и государства на ежегодную оценку РИЗ необходимо утвердить соответствующую методику (по аналогии с методикой экспресс-оценки запасов углеводородного сырья, утвержденной в рамках инвентаризации) и ввести новый вид экспресс-оценки рентабельных запасов.

Теоретически ежегодная оценка РИЗ может быть выполнена путем проведения государственной экспертизы всех месторождений УВС, находящихся на государственном балансе. Однако это приведет к существенному росту затрат недропользователей и государственного бюджета на проведение такой экспертизы из-за увеличения объема работ ФБУ «ГКЗ» минимум в три-четыре раза (если рассматривать только УВС).

Альтернативой является создание сегмента национальных аудиторских компаний и передача им возможности оперативной оценки РИЗ без изменения геологических и гидродинамических моделей, а также проектных решений, утвержденных ранее в рамках государственной экспертизы запасов и согласования технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых.

ПЕРЕХОД К НАЦИОНАЛЬНОМУ АУДИТУ ЗАПАСОВ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ АУДИТ: ПРЕИМУЩЕСТВА И РИСКИ

Публичные российские нефтегазовые компании ежегодно проводят аудит (оценку) запасов УВС по международным стандартам PRMS и SEC силами специализированных отраслевых консультантов. Из «большой четверки» (DeGolyer&McNaughton, Miller&Lents, Ryder Scott и Netherland, Sewell&Associates) в России представлены первые две: клиентами DeGolyer&McNaughton (доля рынка более 70%) являются Роснефть, Газпром, Газпром нефть, Новатэк, а клиентами Miller&Lents – Татнефть, Русснефть и ЛУКОЙЛ.

Требования международных бирж к раскрытию информации о движении запасов, их стоимостной оценке и прогнозе будущих денежных потоков позволяют инвесторам сделать определенные выводы об эффективности вложений и будущем развитии компании.

Компетентные лица

В соответствии с требованиями иностранных финансовых регуляторов, отчет об аудите запасов подписывается аккредитованным независимым «компетентным лицом», которое отвечает за проведенную оценку своей репутацией.

Компетентное лицо – это эксперт во всех областях нефтегазового дела от геологии и разработки до экономики, имеющий значительный опыт работы. Каждая страна предъявляет свои требования к таким аудиторам, но в целом они схожи – это опыт работы, членство в профорганизации и отсутствие аффилированности с компанией-заказчиком услуг. Стандартом SPE в отношении аудитора (компетентного лица) установлены повышенные квалификационные требования – 10 лет практической работы, включая не менее 5 лет стажа по оценке запасов (Таблица 2).

Институт иностранных компетентных лиц формируется вокруг нескольких профорганизаций: Общества инженеров-нефтяников (SPE), Всемирного нефтяного совета, Американской ассоциации геологов-нефтяников (AAPG) и Общества инженеров по оценке нефти и газа (SPEE).

Наличие института компетентных лиц, которые проходят процедуру аккредитации в профорганизации и периодическую переподготовку, позволяет поддерживать высокий уровень доверия к результатам их аудита у финансовых институтов, инвесторов, государства и прочих пользователей. Существуют и негласные требования к компетентным лицам. Например, в США и Великобритании – это обязательное наличие гражданства этих стран.

Таблица 2.

Требования регуляторов к экспертам-аудиторам запасов (компетентным лицам)

Страна	Опыт	Компетенции	Прочие требования
Россия	3 и более года опыта работы по специальности	Специализированное высшее образование	✗
Великобритания	5 и более лет опыта экспертизы и оценки	Член признанной профорганизации (SPE, SPEE и т.д.)	Отсутствие аффилированности; не может быть индивидуальным практиком
США	5 и более лет опыта экспертизы и оценки	Член признанной профорганизации (SPE, SPEE и т.д.)	✗
Канада	✗	Член официально признанной Комиссией по ценным бумагам профорганизаций (CSA Staff Notice 51-309)	Отсутствие аффилированности
Норвегия	5 и более лет опыта экспертизы и оценки	Член признанной профорганизации (SPE, SPEE и т.д.)	Отсутствие аффилированности

Источник: VYGON Consulting

Также стоит отметить, что иностранные компетентные лица, как правило, работают в специализированных компаниях (характерно, что их называют не аудиторами, а нефтегазовыми консультантами). Существование специализированных компаний обусловлено значительными преимуществами работы как для самих компетентных лиц, так и для оцениваемых ими предприятий, например:

- Наличие слаженной и сформированной проектной команды: геолог, петрофизик, разработчик и экономист;
- Возможность постоянного развития института компетентных лиц за счет обучения сотрудников и передачи знаний;
- Наличие у специализированного консультанта с портфелем заказов финансовых ресурсов для приобретения необходимого для проведения аудита дорогостоящего программного обеспечения;

- Наличие человеческих и финансовых ресурсов для аккумуляции баз данных и, соответственно, повышения качества и скорости проводимого аудита;
- Заказчику услуг проще заключать договорные отношения с одной компанией, чем с большим пулом отдельных экспертов.

Риски привлечения иностранных аудиторов

Необходимость использования международного аудита запасов УВС в России возникла в связи с отсутствием собственных достоверных оценок и потребностью привлечения иностранного капитала. Однако сегодня высокая зависимость от внешних аудиторов несет значительные риски для отечественных компаний, российской нефтегазовой отрасли и экономики в целом. В частности, на фоне ввода все новых санкций и обострения отношений с США передача информации о финансовом и технологическом состоянии российских компаний угрожает экономической безопасности России. Так, иностранные консультанты получают наиболее полные сведения о российских недрах в детальной разбивке, включая инженерные данные по скважинам, экономике и прочую информацию (планы разработки по месторождениям, лицензионные обязательства и т.п.).

И этот перечень может быть намного шире, чем данные, предоставляемые для государственной экспертизы запасов и утверждения ПТД, особенно в части экономики разработки месторождений. Поскольку эта информация актуализируется ежегодно, иностранные консультанты имеют возможность аккумулировать значительные массивы данных о текущем состоянии разработки российских месторождений.

На основании этих данных можно строить прогнозы добычи, оценивать экономическую эффективность, бюджетный эффект и видеть наиболее уязвимые места для новых санкций. В условиях постоянной угрозы новых ограничений для нефтегазовой отрасли России, вводимых с 2014 г., и недружественной политики США и их союзников такая практика сбора коммерческой информации о состоянии минерально-сырьевой базы крупнейших российских компаний несет значительные риски. В частности, эти данные могут использоваться для поиска слабых мест и целенаправленного ужесточения санкций, что может иметь гораздо более серьезные последствия, чем это было до сих пор:

- **Возможность дополнительного санкционного давления на Россию.** В частности, учет экономики и рисков конкретных проектов при введении санкций.
- **Разглашение коммерческой информации о российских активах иностранным компаниям–конкурентам.** Как следствие, это приведет к снижению конкурентоспособности предприятий и инвестиционной привлекательности отрасли.
- **Возможный запрет на работу иностранных аудиторов в России.** Из-за сегодняшней сильной зависимости это может затруднить отношения с международными кредитными организациями и инвесторами, что поведет к снижению капитализации и финансовой устойчивости российских компаний.
- **Риски манипуляций и влияния иностранных компаний на проводимые сделки по привлечению инвесторов и кредитования,** в том числе в рамках сотрудничества стран БРИКС. Эти риски связаны с использованием самой системы PRMS, методология которой непрозрачна и дает возможность каждому аудитору формировать собственный подход. Поэтому расхождения оценки различных аудиторов по одному и тому же месторождению могут составлять до 30%.

КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОГО АУДИТА

Что такое система национального аудита?

Пунктом 3 раздела 1 упомянутого выше Плана мероприятий («Дорожной картой») предусмотрено формирование основ национальной системы оценки и аудита запасов углеводородного сырья – национальной системы аудита запасов.

Целью национального аудита является сближение и объединение оценки для финансовых институтов и государственной экспертизы запасов в единую систему, а также совершенствование предоставляемых данных.

Соответственно задачами новой системы являются:

- Формирование прозрачного института экспертов и компетентных лиц;
- Переход на поскважинный принцип формирования профиля добычи и поскважинную оценку экономики разработки при утверждении проектной документации;
- Утверждение стандартов и регламентов предоставления данных;
- Проведение ежегодной инвентаризации запасов;
- Создание регламентов оценки запасов при раскрытии финансовой отчетности и привлечении банковского финансирования.

Введение системы национального аудита запасов должно помочь снизить внешние и внутренние риски. В частности, она позволит:

- Повысить эффективность государственной энергетической политики вследствие создания не только достоверной, но и оперативно обновляющейся основы принятия управленческих решений в области налогового и стратегического регулирования отрасли;
- Снизить зависимость отечественных добывающих компаний от западных аудиторов и дополнительных рисков санкционного давления в нефтегазовой отрасли;
- Обеспечить информационную безопасность России вследствие сокращения или прекращения передачи коммерческой и секретной информации о состоянии разработки месторождений и планах развития отрасли иностранным компаниям;
- Помочь развитию финансового рынка и улучшить инвестиционный климат благодаря повышению прозрачности отчетности в рамках российской классификации запасов и появлению новых инструментов кредитования;
- Снизить расходы недропользователей на оценку запасов из-за исключения ее дублирования (государственная экспертиза и аудит запасов по международным стандартам) и увеличения конкуренции на рынке аудиторских услуг;

- В перспективе облегчить привлечение заемных средств от российских и иностранных банков (в том числе БРИКС при распространении на первом этапе принципов национального аудита на страны БРИКС).

Ключевые элементы

Сферой аудита запасов полезных ископаемых является оценка запасов месторождения, достоверности геологической и технико-экономической информации, а не анализ финансовой (бухгалтерской) отчетности. Таким образом, вопросы, рассматриваемые в рамках национального независимого аудита запасов, не могут регулироваться действующим российским законодательством об аудиторской деятельности и требуют формирования специального правового поля в рамках Закона РФ «О недрах».

Тем не менее, многие принципы, заложенные в Законе «Об аудиторской деятельности», необходимые для обеспечения достоверности, ответственности, независимости и прозрачности аудиторской деятельности, могут и должны использоваться при реализации системы регулирования нефтегазовых консультантов (аудиторов). В частности, в правовом поле должны быть закреплены:

- Независимые аудиторы (аудиторские организации): юридические лица, осуществляющие деятельность в качестве национального аудитора, в штате которых работает компетентное лицо;
- Кодекс профессиональной этики аудиторов и стандарты аудиторской деятельности;
- Контроль качества работы аудиторов;
- Система квалификационной оценки аудиторов и аннулирования документов, подтверждающих квалификацию аудиторов;
- Некоммерческая организация, созданная на условиях обязательного членства аудиторов (физических лиц);
- Реестр аудиторов.

Систему национального аудита запасов УВС на базе существующей системы государственной экспертизы запасов образуют следующие элементы:

1. **Регуляторы:** Государственные комиссии Роснедра (ГКЗ Роснедра и ЦКР Роснедра) и ФБУ «ГКЗ», финансовые регуляторы и институты (Банк России, фондовые биржи и т.д.);
2. **Экспертное сообщество:** независимые профессиональные организации экспертов, признанные российским законодательством и российскими финансовыми институтами (краткосрочная задача) и международными финансовыми институтами (долгосрочная задача), эксперты в сфере недропользования и компетентные лица;
3. **Аудиторские компании:** независимые нефтегазовые консультанты, аккредитованные у регуляторов, сотрудниками которых являются эксперты в сфере недропользования и компетентные лица.

Рис. 9. Ключевые элементы системы национального аудита



Источник: VYGON Consulting

Для создания системы национального аудита в российскую законодательную базу необходимо ввести понятие института «Эксперт в сфере недропользования. Компетентное лицо».

Эксперт в сфере недропользования и компетентное лицо являются физическими лицами, обладающими научными и специальными практическими знаниями в сфере недропользования, состоящими в качестве членов в профессиональной организации экспертов в сфере недропользования, отвечающими соответствующим квалификационным требованиям и аккредитованными в качестве экспертов в сфере недропользования или компетентных лиц.

Преемственность, равнозначность, достоверность и единообразие оценок запасов будут обеспечены за счет привлечения к государственной экспертизе и независимому аудиту запасов только аккредитованных экспертов в сфере недропользования и компетентных лиц, членов профессиональной организаций.

Роль ФБУ «ГКЗ» и национальных аудиторов

Аккредитацию национальных независимых аудиторов и аннулирование аккредитации в случае выявления недобросовестности в их деятельности должно осуществлять как ФБУ «ГКЗ», так и Банк России. Ведение реестра – ФБУ «ГКЗ». К исключительной компетенции проведения государственной экспертизы запасов силами ФБУ «ГКЗ» предлагается отнести утверждение:

- Геологических и извлекаемых запасов УВС при установлении факта открытия месторождения;
- Геологических и извлекаемых запасов УВС на основе согласования проектов пробной эксплуатации месторождения (залежи);
- Запасов (геологических, технологически и рентабельно извлекаемых) УВС при подтверждении подготовленности месторождения к промышленной эксплуатации (представление на государственную экспертизу первого подсчета запасов и технологической схемы разработки месторождения – ТСП);
- Запасов УВС при переходе месторождения на заключительную стадию разработки (представление на государственную экспертизу подсчета запасов и технологического проекта разработки месторождения – ТПР);
- Извлекаемых запасов (технологически и рентабельно извлекаемых) УВС на основе согласования дополнений к ТСП и ТПР (ДТСП и ДТПР);

- Запасов УВС при изменении начальных геологических запасов более чем на 20% от количества утвержденных по сумме категорий в рамках подсчета геологических запасов на месторождении;
- Запасов УВС по объектам, для которых в соответствии с Налоговым Кодексом предоставлены налоговые льготы;
- Запасов УВС при завершении разработки месторождения (консервации или ликвидации).

Национальные независимые аудиторы могут быть привлечены к проведению экспертизы материалов по оперативному изменению состояния запасов УВС до момента изменения запасов более чем на 20% от количества утвержденного в рамках подсчета начальных геологических запасов на месторождении и ежегодной оценке рентабельно извлекаемых запасов в случаях, не попадающих в исключительную компетенцию ФБУ «ГКЗ». При этом при проведении аудита запасов необходимо исключить возможность пересмотра ранее согласованных ЦКР Роснедра проектных решений с учетом требований действующих правил разработки месторождений полезных ископаемых.

Результаты экспертизы материалов по оперативному изменению состояния запасов УВС (ОПЗ УВС), проведенной национальными независимыми аудиторскими организациями, будут в этом случае приниматься Роснедрами (ФБУ «ГКЗ») для учета в государственном балансе запасов и, соответственно, при проведении последующих государственных экспертиз подсчета запасов. Исключением в данном подходе должно стать право ФБУ «ГКЗ» на выборочную проверку представленных национальными аудиторскими организациями результатов экспертизы в части соблюдения допустимого предела изменения количества начальных геологических запасов (до 20%).

Следует отметить, что возможное привлечение аудиторских компаний к оперативному подсчету запасов не является альтернативой государственной экспертизе запасов, а только дополняет ее. Это связано с тем, что право проводить такую оценку получают только аккредитованные ФБУ «ГКЗ» организации, и конкретные работы будут выполнять аккредитованные ФБУ «ГКЗ» эксперты в сфере недропользования и компетентные лица. Кроме того, это не приведет к дублированию оценок и росту затрат недропользователей, поскольку результаты аудита запасов будут приниматься Роснедрами (ФБУ «ГКЗ») для учета в государственном балансе запасов. Наоборот, затраты должны снизиться, поскольку исчезнет необходимость нести расходы отдельно на подготовку и экспертизу ПТД.

Основной функцией национальных независимых аудиторов должно стать проведение ежегодной инвентаризации, аудита запасов для предоставления отчетности российским биржам и при предоставлении кредитов российскими банками.

Риски, связанные с недостоверными оценками запасов и недобросовестным поведением компетентных лиц и/или аудиторских компаний, предлагается нивелировать через механизм лишения их аккредитации и исключения из реестра ФБУ «ГКЗ», а также установления максимального 20%-го порога отклонения в величине запасов.

Этапы реформирования

Становление системы национального аудита должно происходить поэтапно по трем основным направлениям:

- Формирование экспертного сообщества;
- Переход на поскважинную оценку и ежегодную инвентаризацию;
- Создание условий для финансового аудита запасов.

В рамках первого направления на текущий момент уже сделаны значительные шаги. В частности, создана профессиональная организация, определен порядок оценки экспертов, разработана система повышения квалификации. По второму направлению проводимая в рамках Плана мероприятий («Дорожной карты») инвентаризация запасов фактически является пилотным проектом по экспресс-оценке рентабельных запасов УВС.

Поэтому на первом Этапе в 2020–2021 гг. должны быть сделаны следующие шаги:

1. Внесение изменений в Закон РФ «О недрах» и подзаконные акты в части создания экспертов в сфере недропользования, компетентных лиц, профорганизации и национальных независимых аудиторов запасов;
2. Создание инфраструктуры экспертного сообщества: система аккредитации, правила подтверждения квалификации, кодекс этики и реестр экспертов в сфере недропользования, компетентных лиц, национальных независимых аудиторов запасов;

3. Завершение инвентаризации запасов в соответствии с Планом мероприятий («Дорожной картой») и формирование по ее результатам предложений по переходу на ежегодную экспресс-оценку рентабельных запасов;
4. Проведение пилотных проектов по оценке месторождений российскими аудиторами с использованием НКЗ для целей привлечения кредитования;
5. Реализация пилотных проектов с российскими нефтегазовыми предприятиями по раскрытию информации по рентабельным запасам, их движению и стоимостной оценке отечественными компаниями-аудиторами в рамках отчетности на Московской фондовой бирже и продвижение результатов в рамках традиционных встреч с инвесторами;
6. Реализация пилотных проектов по проведению национальными нефтегазовыми аудиторами экспертизы оперативного изменения состояния запасов УВС при отклонениях не более 20% (ОПЗ УВС) от количества утвержденного в рамках подсчета начальных геологических запасов на месторождении;
7. Внесение изменений в Закон РФ «О недрах» и подзаконные акты в части создания ежегодной экспресс-оценки рентабельно извлекаемых запасов для государственного планирования;
8. Разработка и продвижение в ФОИВ и финансовых институтах выводов и предложений для создания условий внедрения системы национального аудита запасов для финансовых институтов, в т.ч. по формированию основ нормативно-правового регулирования.
9. Внесение изменений в нормативные правовые акты по внедрению ежегодного раскрытия данных о рентабельных запасах УВС публичных нефтегазовых компаний, финансовые инструменты которых обращаются на российском фондовом рынке;
10. Разработка методических рекомендаций по применению системы национального аудита запасов для целей привлечения финансирования, а также правил и требований Банка России.

На втором Этапе в 2022-2024 гг. должны быть сделаны шаги по международному признанию российской системы, в частности:

-
1. Признание российских экспертов в сфере недропользования и компетентных лиц международными организациями (SPE, SPEE и прочие);
 2. Реализация проектов по привлечению финансирования от коммерческих банков и финансовых институтов стран БРИКС, ЕАЭС и ОПЕК на основе национальной системы аудита запасов;
 3. Создание правил по принятию заключений российских компетентных лиц и национальных независимых аудиторов финансовыми институтами стран БРИКС, ЕАЭС и ОПЕК;
 4. Организация совместных мероприятий для согласования позиции с финансовыми регуляторами стран БРИКС и ОПЕК;
 5. Согласование позиций с финансовыми институтами США и Великобритании через площадку ООН по принятию отчетов российских компетентных лиц для целей аудита запасов в соответствии с международными стандартами отчетности.

Для детализации мероприятий в рамках реализации обозначенных выше этапов требуется поручение Правительства РФ по формированию дорожной карты создания системы национального аудита запасов в России.

Все материалы, представленные в настоящем документе, носят исключительно информационный характер, являются исключительно частным суждением авторов и не могут рассматриваться как призыв или рекомендация к совершению каких-либо действий.

ООО «ВЫГОН Консалтинг» и его сотрудники не несут ответственности за использование информации, содержащейся в настоящем документе, за прямой или косвенный ущерб, наступивший вследствие использования данной информации, а также за достоверность информации, полученной из внешних источников.

Любое использование материалов документа допускается только со ссылкой на источник – ООО «ВЫГОН Консалтинг».

VYGON Consulting

123610, Россия, Москва, Краснопресненская наб., 12, 3-й подъезд, офис 1608-1610

тел.: +7 495 543 76 43

e-mail: info@vygon.consulting

web: <http://vygon.consulting>

