

**Европейская экономическая комиссия****Комитет по устойчивой энергетике****Группа экспертов по классификации ресурсов****Девятая сессия**

Женева, 24–27 апреля 2018 года

Пункт 8 предварительной повестки дня

**Руководящие указания по учету социальных
и экологических соображений в Рамочной
классификации ресурсов Организации
Объединенных Наций****Учет социальных и экологических соображений
в Рамочной классификации ресурсов Организации
Объединенных Наций: концепции и терминология****Подготовлено Целевой группой по социальным и экологическим
соображениям Группы экспертов по классификации ресурсов***Резюме*

Настоящий доклад Целевой группы по социальным и экологическим соображениям является дополнением к документу «Проект руководящих указаний по учету экологических и социальных соображений в Рамочной классификации ресурсов Организации Объединенных Наций (РКООН)» (ECE/ENERGY/GE.3/2018/3), который будет представлен на девятой сессии Группы экспертов по классификации ресурсов. Он охватывает два основных вопроса:

- уточнение некоторых терминов, имеющих отношение к социальным и экологическим соображениям;
- обсуждение тем, которые возникают в ходе работы Целевой группы по социальным и экологическим соображениям, но выходят за предел ее непосредственной сферы деятельности.

Он представляется для рассмотрения Группой экспертов на ее девятой сессии, а также для обзора и обновления РКООН, которые планируется начать в 2018 году. Он не претендует на всеобъемлющий характер, и многие из вопросов, которые в нем затронуты, только выиграют от дальнейшего осмысления и обсуждения.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Термины и концепции	3
A. Зачем мы классифицируем ресурсы?	3
B. Контекст оценки и классификации: сфера дискурса (СД)	4
C. Проекты, сфера дискурса и сценарии	5
III. Цели в области устойчивого развития и обязательства по Парижскому соглашению о мерах по борьбе с изменением климата	5
IV. Соображения, касающиеся классификации	6
A. Степень благоприятности	6
B. Факторы обусловленности	6
C. Обозримое будущее	8
D. Внутренние и внешние эффекты в оценке ресурсов	8
E. Коммерческая целесообразность	10
F. Экологические, социальные и политические факторы обусловленности	11
G. Социальная лицензия на осуществление хозяйственной деятельности (СЛХД)	12
V. Прочие вопросы	13
A. Консервация, вывод из эксплуатации и восстановление	13
B. Субсидии	14
C. Эксплуатационная и общая безопасность	15
D. Агрегирование	15
E. Отчетность	15
F. Замечания, полученные в ходе рассмотрения	15
VI. Рекомендации	16

I. Введение

1. В документе «Проект руководящих указаний по учету экологических и социальных соображений в Рамочной классификации ресурсов Организации Объединенных Наций (РКООН)»¹ (ECE/ENERGY/GE.3/2018/3) (доклад 2018 года) приведена информация о работе Подгруппы по оси Е и ее преемника – Целевой группы по социальным и экологическим соображениям. Доклады предшественника – Подгруппы по оси Е – были представлены на совещаниях Группы экспертов по классификации ресурсов в 2016 и 2017 годах; они содержат справочную информацию и размещены на веб-сайте Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК)².
2. Согласно кругу ведения Подгруппы по оси Е она должна предоставить «список и определения факторов классификации по оси Е, которые определены в РКООН». Охват других факторов, помимо социальных и экологических, например экономических аспектов, рыночных цен, нормативно-правовых или контрактных условий, не предполагался. Однако эти факторы не существуют изолированно, и в ходе подготовки документа «Проект руководящих указаний по учету экологических и социальных соображений в РКООН», представленного на седьмой сессии Группы экспертов в 2016 году (ECE/ENERGY/GE.3/2016/8), стало очевидно, что разъяснение дополнительных концепций и терминологии представляется целесообразным. Некоторые из них в целом находятся вне сферы деятельности Целевой группы и оси Е. Они представлены в настоящем документе.
3. План работы на 2017–2018 годы для Целевой группы содержит требование «обеспечить согласованность с Целями в области устойчивого развития и обязательствами по Парижскому соглашению о мерах по борьбе с изменением климата». Это требование может иметь значительные последствия для работы Целевой группы и рассматривается в разделе III.
4. В настоящем документе дается краткое описание различных факторов для рассмотрения в ходе предстоящего обновления РКООН.

II. Термины и концепции

A. Зачем мы классифицируем ресурсы?

5. Классификация ресурсов является не самоцелью, а средством предоставления информации для оказания помощи в принятии решений, которые могут включать (Рамочная классификация ископаемых энергетических и минеральных запасов и ресурсов Организации Объединенных Наций 2009 года (РКООН-2009), страница 3, I. Применение):
 - a) управление бизнес-процессами в промышленности, включая оперативные решения, от крупных и небольших по масштабам проектов, таких как бурение или добыча полезных ископаемых, строительство платформ и соответствующих объектов, и до повседневного поддержания оперативных проектов;
 - b) финансирование, мобилизацию и распределение капитала путем предоставления информации инвесторам и потенциальным инвесторам в общественной или частной сфере в целях оказания содействия в принятии ими решений по предоставлению капитала;

¹ Рамочная классификация ресурсов Организации Объединенных Наций (РКООН) получила свое название в апреле 2017 года. До этого РКООН была известна как Рамочная классификация ископаемых энергетических и минеральных запасов и ресурсов Организации Объединенных Наций 2009 года (РКООН-2009).

² <http://www.unecce.org/index.php?id=47092>.

с) управление ресурсами со стороны правительств и других субъектов, в том числе:

- краткосрочное управление деятельностью национальных и других владельцев ресурсов;
- в более долгосрочной перспективе – компиляция балансов ресурсов, планирование для разработки технологий и будущее предложение.

В. Контекст оценки и классификации: сфера дискурса (СД)

6. В предисловии к РКООН говорится: «Она является единственной классификацией, которая может служить основой для международных исследований в области энергетики и минерального сырья, анализа правительственной политики в области управления ресурсами, планирования промышленных процессов и эффективного распределения капитала». Вместе с тем, несмотря на некоторую степень унификации, конкретный контекст и условия, в которых различные пользователи будут оценивать и классифицировать ресурсы, не являются одинаковыми. Например:

а) требования к отчетности по ресурсам для Комиссии по ценным бумагам и биржам Соединенных Штатов Америки (КЦББ)/Совета по стандартам финансового учета (ССФУ) и Канадской ассоциации стандартов (КАС) являются различными;

б) компания-оператор должна удовлетворять нормативным требованиям, но это не может быть предметом рассмотрения для правительственного органа;

с) правительственный орган может оценивать и классифицировать ресурсы в пределах обширного района, в котором многие компании осуществляют свои проекты, и быть обеспокоенным совокупными показателями, а не индивидуальными проектами;

д) условия, требующиеся для достижения какой-либо из Целей в области устойчивого развития (ЦУР), могут отличаться в зависимости от того, идет ли речь о компаниях-операторах или же о правительствах.

7. Для каждого из этих (и других) примеров оценка и классификация ресурсов должны будут соответствовать последовательному набору условий, который может отличаться от других. После достижения такого соответствия оценочные сценарии позволят определить условия, которые применимы к конкретным проектам. Соответствующий контекст и набор условий могут быть описаны как «сфера дискурса» (СД)³, т. е. такой полный контекст, в котором должно приниматься решение и который будет определять исходные условия, актуальные для проведения оценки и классификации с этой целью.

8. Оценка и классификация ресурсов в рамках одной и той же СД должны удовлетворять одному и тому же набору условий и должны быть сопоставимыми⁴. Поскольку между СД существуют различия в условиях, могут существовать различия и в оцененных количествах и классификациях относительно аналогичных параметров других СД.

9. Для того чтобы понимание результата классификации не носило ограниченного характера, СД и лежащие в ее основе факторы должны быть хорошо известны. В практическом плане это означает, что при представлении классификации ресурсов цель, условия, факторы обусловленности и любые другие факторы должны быть четко указаны.

³ «Сферу дискурса» можно сравнить с методами учета, для которых управленческий учет, учет расходов и налоговая бухгалтерия являются отдельными СД. Кроме того, это – концепция из области логики и математики, в которой первоначальные условия, при которых разрабатывается аргумент, изложены четким образом (например, указаны все позитивные целые числа, все реальные числа, сложные числа и т. д.).

⁴ Это не означает, что они будут идентичны, однако, учитывая объем и качество имеющейся информации, они не будут существенно различаться.

С. Проекты, сфера дискурса и сценарии

10. Руководящая записка в обоснование определения проекта, данного в РКООН-2009, была опубликована в 2016 году⁵. Мы оцениваем проекты посредством разработки и оценки сценариев и классификации результатов. В контексте РКООН сценарий представляет собой набор нынешних и будущих событий, которые, как считается, характеризуют отличительные особенности проекта, имеющие значение для его потенциальной коммерческой ценности, и включают в себя не только экономические, но и другие факторы, определяющие коммерческую ценность (доступ к рынку, вероятность одобрения со стороны регламентирующих органов и т. д.).

11. Сценарий состоит из компонентов двух типов: компонентов, определяемых СД (например, для целей финансовой отчетности), и компонентов, являющихся специфическими для этого сценария.

12. Нет ничего необычного в том, что проект должен оцениваться по более чем одному сценарию при одинаковых условиях СД, но с различной детализацией (например, для оптимизации результатов проектов или для анализа чувствительности к допущениям по вводным параметрам).

13. СД определяет факторы, которые должны быть учтены в сценарии оценки. РКООН – как система классификации – «свободна от оценочных суждений» и может использоваться для классификации результатов оценок, какой бы ни была СД. В качестве простого примера возьмем проект, который может быть оценен и классифицирован в различных сферах дискурса, идентичных друг другу, за исключением учета выбросов CO₂:

a) потенциальные климатические последствия выбросов CO₂ по проекту не учитываются. Это может быть фактическая ситуация, исходя из которой оператор проекта решает приступить к его завершению, в результате чего проект классифицируется как E1;

b) выбросы CO₂ по проекту могут учитываться регулирующим органом при предоставлении официального разрешения на начало осуществления проекта, в результате чего проект классифицируется как E2;

c) уровень выбросов CO₂ при осуществлении проекта и использовании продукта может быть учтен на предмет оценки воздействия на изменение климата, в результате чего проект классифицируется как E2;

d) классификация проводится для оценки возможных углеродных кредитов как части национальных вкладов согласно Парижскому соглашению.

14. Все результаты оценок по четырем сценариям, взятым в качестве примера, могут быть классифицированы по РКООН, но они необязательно будут классифицироваться одинаковым образом.

III. Цели в области устойчивого развития и обязательства по Парижскому соглашению о мерах по борьбе с изменением климата

15. Цели в области устойчивого развития (ЦУР) и Парижское соглашение о мерах по борьбе с изменением климата являются теми СД, которые могут быть учтены в РКООН.

⁵ Это определение гласит: «Проект представляет собой определенный комплекс действий по разработке запасов или проведению горных работ, который обеспечивает основу для экономической оценки и принятия решений», но в нем ничего не говорится о разведке, возобновляемых или антропогенных ресурсах, и этот пробел может быть устранен при последующем пересмотре.

- Некоторые из ЦУР предусматривают или предполагают разработку ряда стратегий или видов практики, которые могут повлиять на экономические, социальные и экологические последствия проектов по развитию энергетики. Такая политика или практика позволит определить СД для проведения оценки; различные классификации ресурсов могут привести к формированию различных СД, ориентированных на достижение ЦУР.
- РКООН может использоваться в исследованиях, проводимых для оценки и предоставления информации по конкретным ЦУР, напрямую влияющим на развитие ресурсов, таких как № 7 (недорогостоящая и экологически чистая энергия) и, возможно, № 9 (промышленность, инновации и инфраструктура), № 12 (ответственное потребление и производство) и № 13 (борьба с изменением климата).

16. Осуществление Парижского соглашения о мерах по борьбе с изменением климата будет обеспечиваться странами-участниками за счет предполагаемых определяемых на национальном уровне вкладов (ПОНУВ), конкретных для каждой страны. По завершении разработки ПОНУВ станут частью исходного контекста или СД для проектов по развитию энергетики и освоению ресурсов в каждой стране. При желании на региональном или глобальном уровне может быть разработана предполагаемая последовательная политика в качестве единой СД для оценки ресурсов в различных странах или регионах.

17. Дальнейшее обсуждение будет способствовать расширенному применению РКООН для ЦУР и Парижского соглашения, но это уже выходит за рамки настоящего исследования.

IV. Соображения, касающиеся классификации

A. Степень благоприятности

18. В РКООН факторы оси Е (РКООН-2009, включая Спецификации для ее применения, часть I, раздел II, Категории и подкатегории) характеризуются следующим образом:

«...степень благоприятности социальных и экономических условий для обеспечения коммерческой жизнеспособности проекта, которые включают рыночные цены и соответствующие юридические, нормативные, природоохранные и контрактные условия».

19. В РКООН термин «степень благоприятности» не определен, но он может быть истолкован как вероятность⁶ достижения коммерческой ценности и применяется ко всем осям РКООН. Экономическая, социальная и экологическая вероятность того, что проект может быть осуществлен, является ключевым фактором при определении классификации и устанавливает тот «порог», при достижении которого в классификации должны производиться изменения (например, переход от E2 «Предполагается достижение экономической целесообразности в обозримом будущем» к E1 «Подтверждена экономическая целесообразность»).

20. Рекомендуются, чтобы термин «степень благоприятности» был заменен в РКООН указанием вероятности.

B. Факторы обусловленности

21. В разделе III «Классы» части I РКООН-2009, включающей спецификации для ее применения, указывается:

⁶ В данном случае речь, скорее всего, идет о субъективной вероятности нежели о вероятности, основанной на расчетах.

«Потенциально извлекаемые количества могут быть извлечены в будущем с помощью проектов, выполнение которых зависит от одного или нескольких еще не соблюденных условий. Такие проекты подразделяются на проекты, для реализации которых социально-экономические условия, как ожидается, являются приемлемыми для их соблюдения, и на проекты, для которых эти условия считаются неприемлемыми. В первом случае обусловленность вызвана недостаточной проработкой проекта добычи для подтверждения его технической и/или коммерческой целесообразности, причем эта обусловленность может явиться основой обязательства компании добыть и продать сырье в коммерческих целях. В последнем случае ни сам проект, ни социально-экономические условия не являются достаточно зрелыми, чтобы обеспечить приемлемую возможность для коммерческой добычи и продажи сырья в обозримом будущем».

22. Факторы обусловленности – это критерии, которым должен удовлетворять проект, прежде чем он может быть переведен на стадию добычи, и в число которых могут входить «рыночные цены и соответствующие юридические, нормативные, природоохранные и контрактные условия» (РКООН-2009, раздел III «Классы») и другие критерии. Хотя конкретные факторы обусловленности могут варьироваться в зависимости от проектов, многие из них включают социальные и экономические вопросы. В ряде случаев фактор обусловленности может относиться к обеим осям E и F и, возможно, к оси G.

23. Система управления нефтяными ресурсами (СУНР) содержит ссылки на факторы обусловленности, а в стандартной модели Комитета по международным стандартам отчетности о минерально-сырьевых запасах (КРИРСКО) в этом же смысле может использоваться термин «модифицирующие факторы». К их числу могут относиться «рыночные цены и соответствующие юридические, нормативные, природоохранные и контрактные условия» и пр.

24. *Определение: факторы обусловленности* – это критерии или условия, которые должны быть удовлетворены для начала реализации проекта.

25. В приводимой ниже выдержке из Канадского справочника по оценке запасов нефти и газа (КСОЗНГ), том 2, раздел 2 (Руководящие принципы, касающиеся ресурсов помимо резервов (РПР)), показан пример факторов обусловленности, которые могут рассматриваться при классификации нефтегазовых ресурсов. Не все они будут актуальны в каждом случае, да и перечень этот не является полным, и для его использования вместе с РКООН неизбежно потребуется дополнительная проработка, но он включен для того, чтобы обеспечить соответствующий контекст.

a) Технические факторы обусловленности

- Отработанные технологии (они не являются фактором обусловленности, но включаются для полноты картины и являются более или менее эквивалентными термину «надежные технологии», используемому Комиссией по ценным бумагам и биржам Соединенных Штатов (КЦББ)). Допускается указание запасов.
- Разрабатываемая технология. Проводятся полевые испытания с целью установления экономической целесообразности процесса добычи. Допускается указание условных ресурсов, но не запасов.
- Экспериментальная технология. Проводятся полевые испытания для установления технической целесообразности процесса восстановления. Указание извлекаемых ресурсов не допускается (хотя производство будет учитываться и при необходимости согласовываться в конце отчетного периода).

b) Экономические факторы обусловленности

- Налоговый режим (цены, ставки роялти, условия раздела продукции, подоходные налоги в случае оценок после вычета налога и т. д.). Примечание: в качестве примера можно привести такой фактор обусловленности, как

повышение цены на газ с 2 долл. США за 1 000 куб. футов природного газа до 4 долл. США, с тем чтобы проект можно было перевести из категории неэкономический в экономический.

- Затраты (капитальные затраты, оперативные расходы, тарифы или плата за использование трубопроводов и т. д.).

с) Нетехнические факторы обусловленности

- Правовые: право на разведку, добычу и сбыт или получение углеводородов натурой или платеж за рискованные услуги.
- Нормативные факторы обусловленности связаны с одобрением начала разработки и добычи регулирующими органами.
- Доступ на рынок.
- Политические факторы: они могут включать политические или социальные волнения, войну или правительственные действия любого рода, которые могут помешать осуществлению проекта. См. отдельный комментарий ниже.
- Социальная лицензия: социальная лицензия связана с экологическими факторами обусловленности, но она может и не зависеть от получения официального одобрения со стороны регулирующего органа. Содержание социальной лицензии определить нелегко, и оно во многом зависит от субъективных личных мнений и политических проблем, характерных для географического места осуществления каждого проекта. В настоящее время руководящие указания относительно роли социальной лицензии в классификации нефтяных и газовых ресурсов еще недостаточно разработаны.
- Внутренние и внешние одобрения и приверженность разработке проекта.
- Сроки разработки.

С. Обозримое будущее

26. В разделе III «Классы» части I РКООН-2009, включающей спецификации для ее применения, используется термин «обозримое будущее», и в той или иной форме это – базовая концепция для оценки ресурсов. Применять ее можно путем установления произвольных предельных сроков (например, пятилетнего ограничения в отношении доказанных неразрабатываемых запасов в КЦББ или пятидесятилетнего ограничения на распределение резервов между проектами по добыче битума). Однако не только проекты по освоению ресурсов существенно отличаются друг от друга, но и у оценки ресурсов имеются многочисленные компоненты, каждый из которых имеет свою степень предсказуемости в течение определенного периода времени, и поэтому устанавливать какой-то определенный срок для всех проектов, классифицированных по РКООН, представляется вряд ли возможным.

27. Следует рассмотреть вопрос о том, нуждается ли концепция обозримого будущего в уточнении.

Д. Внутренние и внешние эффекты в оценке ресурсов

28. Основное внимание в классификации ресурсов традиционно уделяется непосредственному процессу добычи, осуществляемому хозяйствующим субъектом, при этом внешним эффектам, определение которых дано ниже, уделяется либо мало, либо вовсе никакого внимания:

«Внешний эффект – это издержки или выгоды от операций, которые несут или получают третьи стороны, непосредственно не участвующие в этих операциях.» (Агентство по охране окружающей среды Соединенных Штатов (АООС США), 2010 год)⁷.

29. В современном контексте:

- внутренний эффект – это издержки или выгоды, которые затрагивают долевого участника проекта;
- внешний эффект – это издержки или выгоды, которые затрагивают сторону, не принимавшую решения о несении этих издержек или получении этих выгод.

30. Они могут быть неблагоприятными (негативными) или благоприятными (позитивными), однако проекты осуществляются посредством процесса, в ходе которого постепенно все то, что может рассматриваться как негативные внутренние или внешние эффекты. И хотя положительные внутренние и внешние эффекты могут оказывать стимулирующее воздействие на осуществление проекта, после прекращения их воздействия они уже не играют никакой последующей роли в классификации.

31. Озабоченности по поводу социально-экологических проблем нередко связаны с внешними эффектами, которые ранее при оценке ресурсов не учитывались, но в настоящее время приобретают все более важное значение. Они могут учитываться в рамках таких процессов, как оценки экологического и социального воздействия (ОЭСВ)⁸, которые были разработаны для охвата озабоченностей таких типов, хотя не по каждому проекту будет проводиться такого рода анализ. Для классификации по РКООН внешние эффекты могут быть включены в концепцию условных факторов. Примеры:

а) изменение климата не является тем соображением, которое принимается в расчет при оценке ресурсов, однако необходимость учета выбросов CO₂ по проекту становится все более очевидной. Это может быть сделано несколькими путями (в зависимости от СД) и может включать следующие ситуации:

- в настоящее время нет такой цены на выбросы CO₂, которая блокировала бы проект, и вопрос игнорируется; никакой обусловленности нет;
- применение скрытой цены для будущих расходов на выбросы CO₂, которые будут блокировать проект; обусловленность имеется, пока она не будет устранена;
- правительство ввело плату за выбросы CO₂ (с помощью различных средств), которая может отразиться на экономической целесообразности проекта; имеется обусловленность, которая должна быть устранена;

б) разработка национальной правовой/налоговой системы в отношении таких факторов, как изменение климата или социальные проблемы, которая способствует возникновению сдерживающих факторов или препятствует разработке ресурсов.

32. В приводимой ниже таблице дается упрощенный показательный пример с точки зрения оператора проекта или его долевого участника и общества.

⁷ US EPA, 2014, Guidelines for Preparing Economic Analyses, EPA 240-R-10-001, December 2010 (updated 2014); Front matter, p.15. Available on-line at: <https://www.epa.gov/environmental-economics/guidelines-preparing-economic-analyses>. С дополнительной информацией и документами можно найти по адресу <https://en.wikipedia.org/wiki/Externality>.

⁸ <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/296ae980488551f5aa0cfa6a6515bb18/ESIA.pdf?MOD=AJPERES>.

	ИЗДЕРЖКИ		ВЫГОДЫ	
	ОПЕРАТОР	ОБЩЕСТВО	ОПЕРАТОР	ОБЩЕСТВО
ВНУТРЕННИЙ ЭФФЕКТ	Орех Сарех,	X	Доходы от продаж	X
ВНЕШНИЙ ЭФФЕКТ	X	Социальные и экологические	X	Сырье, поступления от налогов, роялти, рабочие места

33. В большинстве существующих систем классификации ресурсов (СУНР, стандартная модель КРИРСКО и т. д.) упоминается о том, что можно считать внешними эффектами, но содержится мало указаний на этот счет, и так уж исторически сложилось, что эти системы использовались для классификации проектов на основе учета только внутренних эффектов. Однако то, что исторически считалось внешними эффектами, приобретает все большее значение, зачастую настолько, что становится внутренними эффектами для оценки и классификации, оказывая при этом значительное воздействие на возможность осуществлять проект.

34. Примером этого является Система эколого-экономического учета (СЭЭУ)⁹, которая касается проблемы «отходов», образование которых, как правило, увеличивается по мере осуществления проекта. Здесь же можно упомянуть и об изменяющемся взгляде на традиционные отходы, в которых имеются материалы, ранее не регламентировавшиеся в качестве отходов, подлежащих классификации в качестве таковых в ходе проекта, а не с самого его начала. Это является примером того, как и почему резервные ассигнования должны производиться при любом основанном на полном учете расходов подходе ко всему жизненному циклу проекта.

Е. Коммерческая целесообразность

35. Коммерческая целесообразность характеризуется (в сноске с к таблице 2 раздела III «Классы», части I РКООН-2009, включающей спецификации для ее применения) следующим образом:

«Коммерческие проекты имеют подтвержденную техническую, экономическую и социальную целесообразность...».

36. Иными словами, они удовлетворяют всем требованиям осей Е, F и G и поэтому являются практически реализуемыми.

37. В сноске d приложения I «Определение категорий и дополнительные пояснения» части I РКООН-2009, включающей спецификации для ее применения, также используются термины «**экономически целесообразный**» и «**экономический (в узком смысле)**», которые означают следующее:

«Словосочетание «**экономически целесообразный**» охватывает экономические (в узком смысле) плюс другие важные «рыночные условия» и включает учет цен, затрат, юридические/налоговые рамки, природоохранные, социальные и прочие нетехнические факторы, которые способны напрямую непосредственно повлиять на рентабельность проекта».

38. Это определение термина «экономически целесообразный» (которое включает и «экономический в узком смысле») предназначено для факторов оси Е, однако проект не может быть коммерчески целесообразным, если он не будет отвечать также требованиям, относящимся к осям F и G.

⁹ <https://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea.asp>.

39. Термин «экономический (в узком смысле)» в РКООН-2009 не определен и не используется широко в других документах, однако считается, что он означает соответствие проекта денежному критерию, т. е. что он, например, будет иметь положительную чистую приведенную стоимость (ЧПС) при конкретной дисконтной ставке.

40. Во избежание путаницы между терминами «коммерческий», «экономический» и «экономический в узком смысле» в РКООН рекомендуется:

- a) не использовать более сочетание «экономический в узком смысле»;
- b) определить термин «экономический» как относящийся только к денежным аспектам (например, совокупный дисконтированный поток денежных средств (ЧТС) свыше нуля) вместо «экономический в узком смысле». Именно в этом значении слово «экономический» используется для оценки проектов и согласуется с определением данного слова в Оксфордском словаре английского языка – «осуществляемый для получения прибыли»;
- c) заменить термин «экономически целесообразный» в определениях оси E на «экономически, социально и экологически целесообразный»;
- d) использовать термин «экономический» только применительно к оси E, а не как синоним термина «коммерческий», который относится ко всем трем осям РКООН. («Коммерческие проекты имеют подтвержденную техническую, экономическую и социальную целесообразность» – в сноске к таблице 2 РКООН-2009).

41. *Определения:*

- a) **экономический:** проект является экономическим, когда ожидаемые денежные поступления равны или превышают расходы на маржу, которая удовлетворяет потребностям в финансировании с учетом рисков и возможностей и обеспечивает позитивную отдачу от инвестиций, часто определяемую таким денежным критерием, как наличие положительной чистой приведенной стоимости (ЧПС) при дисконтной ставке;
- b) **коммерческий:** проект является коммерческим, когда он удовлетворяет всем соответствующим критериям осей E, F и G, которые требуются для начала реализации проекта.

F. Экологические, социальные и политические факторы обусловленности

42. Ни социальные, ни экологические факторы не имеют определений ни в РКООН, ни в любых других руководящих принципах для конкретных ресурсов. Разница между ними не всегда ясна, и хотя официального определения, возможно, и не требуется, необходимо хорошо понимать, что эти термины означают. Они могли иметь следующие практические виды применения:

- a) **Экологический:** физические, химические и биологические последствия или изменения в районе реализации проекта и окрестностях, обусловленные осуществлением проекта (например, загрязнение почвы или воды тяжелыми металлами, разрушение ареалов обитания и признаков миграции диких животных и птиц и т. д.).
- b) **Социальный:** результирующее воздействие проекта на людей и общество, например:
 - последствия, обусловленные изменениями в окружающей среде (например, ухудшение здоровья в результате загрязнения тяжелыми металлами);
 - изменения в социальных системах и структурах (например, имущественные претензии, использование традиционных земель, изменение стоимости земли и других объектов, изменения в структуре общин местного населения и т. д.).

43. Обычно считается, что эти воздействия являются негативными, но они могут быть и позитивными. К примерам позитивного экологического воздействия относятся переработка шахтных отходов с целью восстановления металлов и улавливание диоксида углерода. То же касается и социальных воздействий, таких как использование затопленных заброшенных карьеров в качестве водоемов или в рекреационных целях, для создания рабочих мест и дальнейшего развития технологий.

44. Для оценки таких воздействий требуется комплексное использование физических и биологических наук, инженерных знаний, экономики и социальных наук.

с) **Политические факторы:** в РКООН политические факторы в качестве фактора обусловленности не определяются, хотя они могут оказывать значительное влияние на возможность дальнейшего осуществления проекта. Как стандартная модель КРИПКО, так и СУНР включают политические факторы в качестве классификационных критериев, но без определения или уточнения. Где проходит граница между этими социальными и политическими вопросами зачастую неясно.

45. С точки зрения классификации политические факторы можно рассматривать как действие контролирующей организации, которая может влиять на способность продолжать осуществление проекта, мешать, противодействовать или способствовать этому. Контролирующая организация может варьироваться от официального правительства до негосударственного военного образования, а действия могут включать законодательные действия, регулирование, экспроприацию, вооруженный конфликт и т. д.

46. Иногда политические факторы могут рассматриваться как форс-мажорные ситуации. Примером этого является реклассификация запасов (111, 112, 113) в условные ресурсы (221, 321) в результате вооруженного конфликта в Ливии в 2011 году.

47. Решение проблем, обусловленных политическими факторами, находится за пределами влияния большинства пользователей РКООН, за исключением правительств. Однако в некоторых случаях на них могут влиять такие виды деятельности, как лоббирование или урегулирование путем обсуждения и переговоров. Довод в пользу рассмотрения таких факторов, как принадлежащих, по крайней мере частично, к оси F, имеется, хотя в настоящее время они как таковые не упоминаются.

Г. Социальная лицензия на осуществление хозяйственной деятельности (СЛХД)

48. Проект не может быть начат, если не устранены соответствующие социально-экологические факторы обусловленности, иными словами, если не получена «социальная лицензия на осуществление хозяйственной деятельности» (СЛХД).

49. Социальная лицензия – это общий термин, в котором под одним названием собраны все социальные и экологические вопросы, имеющие отношение к проекту по освоению ресурсов, и, хотя он является полезным неофициальным термином, не всегда ясно, что он может включать в себя. В силу своего общего характера «социальная лицензия» не рекомендуется для использования в качестве классификационного критерия, который должен основываться на индивидуальных факторах обусловленности, которые применяются к проекту.

50. Имеется несколько «определений» понятия «социальная лицензия на осуществление хозяйственной деятельности», но, если говорить кратко и применительно к РКООН, получение социальной лицензии на осуществление хозяйственной деятельности означает урегулирование любых социальных и экологических проблем, которые могли бы помешать или воспрепятствовать началу реализации проекта. Это не означает, что все проблемы такого рода будут решены к удовлетворению всех сторон, а указывает на то, что в случае конкретного проекта они будут решены в такой степени, которая позволит начать его осуществление, даже

несмотря на сохраняющиеся возражения. Следует подумать о том, может ли социальная лицензия на осуществление хозяйственной деятельности быть сохранена на протяжении прогнозируемого жизненного цикла проекта.

51. Можно считать, что социальная лицензия на осуществление хозяйственной деятельности имеет два компонента:

a) **Формальный.** Нормативно-правовые процессы, такие как предоставление экологического разрешения, разрешения на бурение, разведку, разработку, строительство и т. д.

b) **Неформальный.** Факторы, не относящиеся к формальному правовому или нормативному процессу, такие как:

- внешние эффекты, нежелательные расходы, которые могут быть возложены на местные общины из-за проекта по добыче минерального сырья,
- возражения со стороны организаций или отдельных лиц, которые могут быть и не затронуты напрямую, но испытывают озабоченность более общего характера (например, в принципе возражают против добычи урана).

52. Это может вызвать дальнейшую активность в формальной, правовой или нормативной сфере или неформальную гражданскую активность, варьирующуюся от протестов до насильственных действий. К крайним случаям ее проявления можно также отнести гражданские волнения и войну.

53. Эти факторы можно также дополнительно подразделить на вопросы, на которые организация (хозяйствующий субъект, долевого участник или правительство) может или не может влиять.

V. Прочие вопросы

A. Консервация, вывод из эксплуатации и восстановление

54. Термины «консервация», «вывод из эксплуатации» и «восстановление» в РКООН-2009 не используются, но они весьма близки к социально-экологическим соображениям, и поэтому необходимо подумать, каким образом они могут влиять на классификацию в соответствии с РКООН.

55. Существуют три возможных стадии этого процесса¹⁰:

a) консервация: предполагает внутрискважинную работу по закрытию потока в буровых скважинах и работу на поверхности для обеспечения безопасности на буровых площадках, в шахтах и карьерах и в других местах осуществления проекта;

b) вывод из эксплуатации: закрытие и возможное последующее удаление наземных объектов, связанных с проектом. К их числу могут относиться любые объекты: от небольших локальных объектов до больших объектов, таких как крупные перерабатывающие установки или морские сооружения;

c) восстановление (иногда называемое рекультивацией): восстановление поверхности до состояния, требуемого нормативными и другими положениями. Эта деятельность может включать выполнение мелких работ для осуществления крупных восстановительных проектов.

56. Возможным дополнительным этапом является:

d) восстановление, в ходе которого земля возвращается или восстанавливается для производительного использования (необязательно измеряемого

¹⁰ Сокращения КиВ (консервация и восстановление) и КВЭиВ (консервация, вывод из эксплуатации и восстановление и) обычно включают все эти три вида деятельности, так же как их включают в ином контексте и бухгалтерский термин ОВА (обязательства по выбытию активов).

его экономической ценностью), например это может быть каменный карьер, используемый в качестве водоема или озера для рекреационных целей.

57. Оценка и классификация новых проектов, как правило, включают в себя прогнозируемые расходы на консервацию, выведение из эксплуатации и восстановление (КВЭиВ), но нередко бывает – для оценки текущих операций они не учитываются.

58. Обеспечить покрытие расходов на КВЭиВ можно несколькими способами, включая разрешенные правительствами выплаты в депозитные фонды. Однако нередко случается так, что проект подходит к концу своего жизненного цикла без средств для проведения КВЭиВ (в нефтегазовой промышленности это привело к появлению тысяч «заброшенных» скважин во всем мире), при этом часто остаются нерешенными серьезные экологические проблемы. Аналогичные случаи имеют место при разработке полезных ископаемых, когда на местах расположения заброшенных шахт не проводится никаких восстановительных работ. Когда это происходит, проведение КВЭиВ по умолчанию становится обязанностью общества.

59. Каким образом следует отражать в классификации согласно РКООН консервацию, выведение из эксплуатации и восстановление? В некоторых случаях, когда соображение, касающееся КВЭиВ не учитывается, ресурс может быть отнесен к категории E1, а при учете такого соображения проект может быть отнесен к типу E3.3. Должны ли КВЭиВ обязательно отражаться в РКООН, когда они являются значимыми для проекта?

В. Субсидии

60. В описании подкатегории E1.2 РКООН указывается:

«Извлечение и сбыт нерентабельны при текущих рыночных условиях и при реалистичных прогнозах будущих рыночных условий, но становятся перспективными при государственных субсидиях и/или других факторах».

61. РКООН не содержит определения субсидии, равно как его не содержат ни стандартная модель КРИРСКО, ни СУНР. В совместном докладе Международного энергетического агентства (МЭА), Организации стран – экспортеров нефти (ОПЕК), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирного банка энергетическая субсидия определяется как «любые действия правительства, которые позволяют снизить затраты на производство энергии, повышают доходы производителей энергоресурсов или снижают цены для потребителей энергии»¹¹.

62. E1.2 применяется только в том случае, если получение «государственных субсидий и/или другие соображения», обуславливающие жизнеспособность проекта, были подтверждены. Если это не так, то проект будет классифицирован как E2.1 или E2.2.

63. Прямое финансирование или другие формы помощи (например, гранты, займы под низкие проценты, гарантии цен на продукцию) со стороны правительства проекта, который в противном случае являлся бы неэкономическим, в результате чего он становится экономическим для собственников, возможно, в силу социальных или иных причин, могут рассматриваться как долевого взноса, но для РКООН количества, ассоциируемые с таким проектом, должны классифицироваться как E1.2.

64. К проекту обычно применяется налоговый режим, устанавливаемый правительством (роялти, налоги и т. д.), который позволяет обществу пользоваться плодами соответствующей деятельности. При корректировке условий этого режима могут быть внесены такие изменения, при которых проект будет оставаться рентабельным для оператора и в то же время обеспечивать указанное условие. Иногда утверждается, что такие корректировки представляют собой субсидию, но являются

¹¹ https://www.iea.org/media/weowebiste/energysubsidies/second_joint_report.pdf.

частью обычной налоговой структуры и не должны в случае классификации по РКООН рассматриваться как субсидии.

65. Субсидии могут принимать разные формы – в контексте РКООН вопрос заключается в том, влечет ли форма субсидии изменение категории или подкатегории РКООН для проекта.

С. Эксплуатационная и общая безопасность

66. При рассмотрении данного документа возник вопрос о том, должны ли быть проанализированы в нем также вопросы эксплуатационной и общей безопасности. Решение по этому вопросу принято не было, но он принимается к сведению для будущего рассмотрения.

Д. Агрегирование

67. Результаты оценок нескольких проектов обычно объединяются с целью составления общей оценки для доклада, и этот процесс называется «агрегированием». Такая совокупность может содержать результаты сотен индивидуальных оценок.

68. В таблице 1 «Категории РКООН-2009 и примеры классов» в РКООН-2009 (Серия публикаций ЕЭК по энергетике № 42) показано 50 различных возможных подклассов для проекта по освоению ресурсов, хотя лишь 16 из них были указаны как предположительно наиболее используемые (т. е. ярко окрашенные кубики). Процесс принятия решений, как правило, основывается на агрегированных величинах по нескольким подклассам. Как это следует сделать? Этот процесс сопряжен с трудностями (например, оценка вероятности открытия и/или разработки, наличие зависимых территорий и т. д.) и не был определен для РКООН.

Е. Отчетность

69. Традиционные инженерно-геологические и экономические аспекты оценки ресурсов, вероятно, широко известны большинству пользователей или приняты ими. Иначе обстоит дело с социальными и экологическими соображениями, которые не могут толковаться в отрыве от всего остального и требуют некоторых пояснений. Поэтому важно, чтобы в тех случаях, когда результаты влияния социальных и экологических факторов важны для классификации ресурсов, давались пояснения.

Г. Замечания, полученные в ходе рассмотрения

70. Замечания, полученные в ходе окончательного рассмотрения этого документа и его предыдущего варианта, представленного Группе экспертов на ее восьмой сессии в 2017 году (ECE/ENERGY/GE.3/2017/6), которые полностью или частично выходят за рамки мандата Целевой группы, приведены ниже для возможного рассмотрения в ходе запланированного обновления РКООН.

а) Некоторые термины: критерии, факторы, проблемы и условия используются как взаимозаменяемые. Также было отмечено словосочетание «фактор обусловленности», однако оно конкретно обозначает нечто (условие), что должно быть урегулировано для проведения классификации, и, насколько известно, не использовалось как взаимозаменяемое;

б) ни в докладе 2018 года, ни в настоящем документе не было предпринято попытки обеспечить большую последовательность в использовании этих терминов, причем это касается всей РКООН, а не только социальных и экологических вопросов;

в) формулировка в документе «Проект руководящих указаний по учету экологических и социальных соображений в РКООН» (ECE/ENERGY/GE.3/2018/3) была изменена по сравнению с предыдущими проектами и отныне предусматривает,

что проект E1.2 становится жизнеспособным в результате субсидий или «иных соображений», при этом было отмечено, что «иные соображения» не определены;

d) текущее определение E3 включает «количества, которые прогнозируются извлечь, но не подлежат сбыту». Был поднят вопрос о том, должны ли все эти количества быть включены в E3 или же они должны быть отнесены к «нетоварной продукции» по конкретной категории, к которой они относятся, например к нетоварной продукции E1, если проект является проектом E1, к нетоварной продукции E2, если проект – E2, и к нетоварной продукции E3, если проект – E3? В настоящее время эти неторговые количества указаны в виде единого «кубика», стоящего отдельно от «обычной» трехосевой РКООН, как это показано в таблице 1 РКООН;

e) ось E включает социальные, экологические и экономические факторы. В докладе 2018 года содержатся рекомендуемые определения для первых двух из них и предполагается, что «экономический» относится к такому показателю оценки, как дисконтированная чистая приведенная стоимость. В то же время было высказано мнение о том, что не ясно, где такие факторы, как ответственность, лицензия, правовые и регулятивные вопросы, отражены в случае оси E. Они могут, по сути дела, находиться на оси F. Было бы полезно получить уточнения по этому вопросу;

f) было высказано то мнение, что категория E2 должна описываться с помощью качественной (например, «высокая степень уверенности»), а не вероятностной терминологии. Этот вопрос слишком сложен для столь краткого описания, и по нему проводились значительные исследования в других областях, помимо классификации нефти и газа. Однако он, возможно, заслуживает дальнейшего обсуждения.

VI. Рекомендации

71. Рассмотренные в настоящем документе термины и концепции были приняты в процессе подготовки документа «Проект руководящих указаний по учету экологических и социальных соображений в РКООН» (ECE/ENERGY/GE.3/2018/3), который должен быть представлен на девятой сессии Группы экспертов по классификации ресурсов. Это было сочтено необходимым для работы Подгруппы по оси E, хотя и выходит за рамки ее непосредственных задач. Сфера ограничена и не охватывает все соответствующие вопросы.

72. Рекомендуется провести рассмотрение вопроса о том, каким образом эти термины и концепции используются в других контекстах, например в рамках Системы эколого-экономического учета 2012 года (СЭЭУ 2012 года, также признана Организацией Объединенных Наций) и Глобальной инициативы по отчетности (ГИО).

73. Вопросы, поднятые в настоящем докладе, представляются для рассмотрения Группой экспертов по классификации ресурсов, в частности для намеченного обновления РКООН, запланированного на 2018 или позднее. Многие из них заслуживают дальнейшего размышления.