

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 ноября 2011 года № 58К (825) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка расходов государственных средств на создание игорных зон за 2007-2010 годы, а также оценка эффективности их функционирования» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить копии утвержденного отчета в контрольно-счетные органы Алтайского, Краснодарского, Приморского краев, Калининградской, Ростовской областей.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка расходов государственных средств на создание игорных зон за 2007-2010 годы, а также оценка эффективности их функционирования» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.10.14 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты и распорядительные документы, регламентирующие деятельность объектов контроля, связанную с созданием игорных зон и их управлением, а также договоры, соглашения, финансовая (бухгалтерская) отчетность, платежные и иные первичные документы, подтверждающие совершение хозяйственных операций, иные документы, относящиеся к теме проверки.

Объекты контрольного мероприятия

Администрация Краснодарского края (г. Краснодар), администрация Ростовской области (г. Ростов-на-Дону) (по запросу), правительство Калининградской области (г. Калининград) (по запросу), администрация Алтайского края (г. Барнаул) (по запросу), администрация Приморского края (г. Владивосток) (по запросу).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 6 июля по 25 ноября 2011 года.

Цель контрольного мероприятия

Проверка расходования государственных средств на создание игорных зон за 2007-2010 годы, оценка эффективности их функционирования.

Проверяемый период деятельности: 2007-2010 годы.

Результаты контрольного мероприятия

1. Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ) определены правовые основы государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр на территории Российской Федерации и установлены ограничения осуществления данной деятельности в целях защиты нравственности, прав и законных интересов граждан.

Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ деятельность по организации и проведению азартных игр может осуществляться исключительно в игорных заведениях, соответствующих требованиям, предусмотренным Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ, другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Игорные заведения (за исключением букмекерских контор и тотализаторов) могут быть открыты исключительно в игорных зонах в порядке, установленном Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ. Игорные зоны не могут быть созданы на землях поселений.

Деятельность игорных заведений, не имеющих предусмотренного Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ разрешения на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне, должна быть прекращена до 1 июля 2009 года, за исключением букмекерских контор и тотализаторов, соответствующих требованиям Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ.

В соответствии с нормами статьи 9 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ порядок создания и ликвидации игорных зон, а также их наименования, границы, иные параметры определяются Правительством Российской Федерации. Решения о создании и ликвидации игорных зон принимаются Правительством Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно нормам вышеназванной статьи соответствующими распоряжениями Правительства Российской Федерации созданы 4 игорных зоны - на территории Алтайского края (распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2008 года № 155-р), Приморского края (распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 августа 2009 года № 1213-р), Калининградской области (распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 января 2008 года № 13-р), а также на территории Краснодарского края и Ростовской области (распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 1945-р).

2. Игорная зона «Сибирская монета», созданная на территории Алтайского края, занимает площадь 2304,2 га и расположена в Алтайском районе (район горы Каим, урочище Белый камень).

На этой территории проведено межевание и сформированы 202 земельных участка, которые могут быть переданы инвесторам в аренду в целях реализации соответствующих проектов в сфере игорного бизнеса. Проведение указанных работ было профинансировано из краевого бюджета в размере 778,7 тыс. рублей. Общая сумма бюджетных средств, израсходованных в проверяемый период на создание и развитие игорной зоны, составила 43929,7 тыс. рублей.

Основной объем указанных средств пришелся на выполнение работ по разработке проекта планировки территории зоны (24980,0 тыс. рублей), а также на проектирование и строительство автомобильной дороги «Нижекаянча - «Сибирская монета» (18029,8 тыс. рублей).

Проверка показала, что интерес со стороны потенциальных инвесторов к проекту отсутствует. Так, согласно информации, представленной администрацией Алтайского края, в настоящее время только одной компании переданы в аренду 2 земельных участка под строительство гостиничных комплексов с казино. По сведениям администрации, инвестор по состоянию на 1 октября 2011 года вложил в проект порядка 25,2 млн. рублей.

Основной проблемой, существенно снижающей перспективность успешной реализации проекта по созданию игорной зоны, по мнению краевой администрации, является невозможность использования аэропорта в г. Бийске как транспортного узла, обеспечивающего, в том числе, удобную логистику для потенциальных посетителей игорной зоны.

Государственное финансирование реконструкции аэропорта, по имеющейся у администрации Алтайского края информации, планируется осуществить в 2016-2017 годах. При этом данный объект включен в федеральную целевую программу «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)».

3. Игорная зона «Приморье», созданная на территории Приморского края, занимает площадь 619,7 га, расположена в Артемовском городском округе Приморского края и сформирована из 2 земельных участков.

Один из участков до настоящего времени не переведен из земель лесного фонда в категорию земель промышленности и иного специального назначения.

Государственные средства на создание и развитие игорной зоны «Приморье» в проверяемый период не расходовались.

В результате работы администрации Приморского края по привлечению инвесторов к реализации данного проекта в 2010 году с компанией ОАО «Наш дом - Приморье» было заключено соглашение о реализации инвестиционного проекта от 22 июля 2010 года, согласно которому указанный инвестор принял на себя обязательства осуществить капитальные вложения в развитие игорной зоны «Приморье» в размере 54,65 млрд. рублей.

Проверка показала, что в проверяемый период строительные работы на территории игорной зоны не велись.

Какая-либо инженерная инфраструктура, необходимая для функционирования игорной зоны, на ее территории отсутствует.

Кроме того, было установлено, что согласно заключению Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН от 30 мая 2011 года № 16170/220 на территории игорной зоны «Приморье» расположены 12 объектов археологического наследия и 9 объектов этнографии.

Также на территории зоны расположен памятник природы регионального значения - о. Черепашье, являющийся особо охраняемой природной территорией.

В связи с этим в настоящее время управление по охране объектов культурного наследия Приморского края совместно с ОАО «Наш дом - Приморье» разрабатывает комплекс мероприятий, обеспечивающих сохранность объектов культурного наследия в соответствии с действующим законодательством.

4. Игорная зона «Янтарная», созданная на территории Калининградской области, занимает площадь 479,1 га, расположена на побережье Балтийского моря в границах Красноторовского сельского поселения Зеленоградского района Калининградской области и сформирована из 10 земельных участков.

Объем государственных средств, израсходованных на создание и развитие игорной зоны, составил 505,0 тыс. рублей, из которых 495,0 тыс. рублей пришлось на разработку проекта планировки территории игорной зоны, а также на проведение землеустроительных и кадастровых работ.

Неоднократные попытки правительства Калининградской области провести аукцион по продаже земельных участков для размещения на них объектов игорной зоны оказались безрезультатными.

Строительство соответствующей инфраструктуры, необходимой для функционирования игорной зоны, в проверяемый период не велось.

По состоянию на момент проведения проверки ни одного инвестиционного соглашения по участию в проекте создания и развития игорной зоны не заключено.

Согласно сведениям, представленным правительством Калининградской области, ряд потенциальных инвесторов, в том числе иностранных компаний, находятся в процессе анализа перспектив реализации проекта.

При этом отсутствие инженерной инфраструктуры игорной зоны является одним из основных негативных факторов, снижающих интерес потенциальных инвесторов к участию в ее создании и развитии.

5. Единственной из 4 игорных зон, которую можно назвать работающей, является игорная зона «Азов-Сити».

Указанная игорная зона была создана на территориях Щербиновского района Краснодарского края и Азовского района Ростовской области. Площадь «Азов-Сити» составила 2000 гектаров.

В целях организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти Краснодарского края и Ростовской области по созданию игорной зоны было принято совместное распоряжение главы администрации Ростовской области и главы администрации Краснодарского края от 30 января 2007 года № 6/44-р, согласно которому сформирована рабочая группа по вопросам создания игорной зоны и утвержден ее состав.

Рабочей группой была обеспечена подготовка соглашения о порядке управления игорной зоной и взаимодействии органов исполнительной власти Ростовской области и Краснодарского края при осуществлении государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр.

Указанное соглашение между администрациями Ростовской области и Краснодарского края было заключено 30 января 2007 года.

В целях реализации своих полномочий и выполнения функций по созданию и развитию игорной зоны администрацией Краснодарского края было учреждено открытое акционерное общество «Краснодарская дирекция «Азов-Сити» (в июле 2010 года переименовано в «Агентство развития Краснодарского края»).

В задачи вышеуказанного акционерного общества входило исполнение функций заказчика по формированию и организации строительства объектов игорной зоны, подготовке технических заданий на проектно-планировочные работы, управлению внутриплощадочной инженерно-транспортной инфраструктурой зоны, оперативному решению социально-бытовых вопросов работающих на стройплощадке и обустройству игорной зоны на территории Краснодарского края.

Расходы краевого бюджета Краснодарского края на создание соответствующей инфраструктуры, необходимой для функционирования игорной зоны, составили 500,0 млн. рублей. Указанная сумма изначально перечислена администрацией Краснодарского края в качестве вноса в уставный капитал вышеназванного акционерного общества. Данные бюджетные средства использованы на подготовку документов градостроительного планирования и документации по планировке территории игорной зоны, проектно-изыскательские работы, соответствующее формирование и документальное оформление земель территории игорной зоны, строительство очистных сооружений, инженерных коммуникаций и объектов инфраструктуры игорной зоны, выполнение других работ, услуг, а также на приобретение товаров, необходимых для организации создания и функционирования игорной зоны.

Кроме того, в проверяемый период на развитие инфраструктуры Щербиновского района Краснодарского края выделялись средства из консолидированного краевого бюджета в сумме 496854,8 тыс. рублей, более 50 % (267800,0 тыс. рублей) из которых израсходованы на реконструкцию и ремонт автодорог, ведущих к игорной зоне. Остальные средства использованы на выкуп из частной собственности 94 земельных участков общей площадью 911,3 га (76303,4 тыс. рублей), на строительство объектов водоснабжения (79445,1 тыс. рублей), а также на проектно-изыскательские и строительные работы по проведению газопровода к хутору Молчановка, который расположен в непосредственной близости к игорной зоне (73306,3 тыс. рублей).

Проверка показала, что в проверяемый период в рамках создания и развития игорной зоны «Азов-Сити» на территории Краснодарского края (по состоянию на 1 января 2011 года) заключены соглашения с 10 инвесторами, заявленный объем инвестиций составил порядка 34,05 млрд. рублей.

При этом только 2 компании осуществили капитальные вложения в строительство игорных заведений и в 2010 году открыли свои казино:

- «Оракул», принадлежащее ООО «Роял-Тайм» (г. Казань);
- «Шамбала», принадлежащее ЗАО «Шамбала» (г. Краснодар).

Казино «Оракул» расположено в здании площадью 5257,0 кв. метра.

Казино «Шамбала» занимает помещение площадью 1440,5 кв. м на землях, арендуемых ООО «Парк Сити» (г. Краснодар).

Точной информацией о расходах частных инвесторов в рамках инвестиций в создание и развитие игорной зоны администрация Краснодарского края не располагает.

Так, на момент проведения контрольного мероприятия были представлены сведения о расходах только одного инвестора - ООО «Парк Сити», согласно которым инвестиции в проект указанной компании составили 134,7 млн. рублей.

Налоговые поступления от деятельности 2 вышеуказанных казино в 2010 году и в истекшем периоде 2011 года составили 98,7 млн. рублей.

Во время проведения проверки был осуществлен выезд в игорную зону «Азов-Сити», расположенную в границах территории Краснодарского края.

В ходе выезда было установлено, что работы по дальнейшему освоению земельных участков и созданию новых объектов игорной зоны в настоящее время не ведутся.

Работы по созданию и развитию игорной зоны «Азов-Сити» на территории Ростовской области осуществлялись в соответствии с планом мероприятий по организации создания игорной зоны «Азов-Сити», утвержденным администрацией Ростовской области в 2008 году. Комплексом мероприятий, включенных в указанный план, обеспечивались, в том числе, решение земельных вопросов и создание всей необходимой инфраструктуры для игорной зоны.

За счет государственных средств в рамках реализации проекта по созданию игорной зоны в 2007-2010 годах были осуществлены следующие мероприятия:

- приобретен в государственную собственность Ростовской области земельный участок площадью 1000 га;
- построена автомобильная дорога г. Азов - г. Ейск до границы игорной зоны с Краснодарским краем;
- выполнена территориально-градостроительная документация по освоению игорной зоны и прилегающей к ней территории в целях развития туристско-рекреационного сегмента;
- подготовлена проектно-сметная документация для строительства объектов инженерно-транспортной инфраструктуры, необходимых для населенных пунктов Азовского района и игорной зоны «Азов-Сити» на территории Ростовской области (водоснабжение, водоотведение, газификация и автодороги);
- выделен первый пусковой комплекс общей площадью 24 га для строительства игорно-развлекательных центров.

Расходы консолидированного бюджета Ростовской области на указанные цели составили 404248,0 тыс. рублей.

Как и на территории Краснодарского края, самыми затратными частями работ по созданию объектов инфраструктуры игорной зоны оказались строительство и реконструкция дорог (включая проектирование), обеспечивающих удобный подъезд к зоне, - 227922,3 тыс. рублей, из которых 125682,8 тыс. рублей - средства федерального бюджета, выделявшиеся администрации Ростовской области в 2009 году в виде субсидий по соответствующему соглашению, заключенному с Федеральным дорожным агентством.

Расходы Ростовской области, связанные с выкупом, оформлением в государственную собственность и формированием соответствующего земельного участка, составили 49992,0 тыс. рублей.

Кроме вышеуказанных общих расходов, в 2010 году администрация направляла бюджетные ассигнования в сумме 90000,0 тыс. рублей в качестве имущественного взноса в уставный капитал открытого акционерного общества «Корпорация развития Ростовской области» на разработку проектной документации, строительство и управление объектами инфраструктуры в игорной зоне «Азов-Сити» на территории Ростовской области.

Процедура приобретения акций вышеуказанного общества Ростовской областью не была завершена в связи с внесением изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ и исключением Ростовской области из числа субъектов, на территории которых создаются игорные зоны.

Денежные средства, перечисленные Ростовской областью на счета вышеуказанного акционерного общества в качестве вклада в уставный капитал, были возвращены в областной бюджет.

В 2007-2010 годах Контрольно-счетной палатой Ростовской области осуществлялись проверки, затрагивавшие, в том числе, вопросы, связанные с приобретением земельных участков и распоряжением ими в целях создания на территории Ростовской области игорной зоны «Азов-Сити», а также с расходованием средств на ее создание и развитие.

Существенных нарушений в ходе проверок не установлено. Выявленные недостатки были устранены администрацией Ростовской области в установленном порядке.

В ходе контрольного мероприятия осуществлен анализ работы администрации Ростовской области в части привлечения и дальнейшего взаимодействия с инвесторами, осуществлявшими деятельность на территории игорной зоны со стороны Ростовской области.

В проверяемый период заключены договоры аренды и 16 инвестиционных соглашений о реализации проектов на общую сумму 3,3 млрд. рублей. Инвестиционные соглашения заключены с 9 инвесторами (ООО «Пак Экспресс», ООО «В.Э.В.», ООО «Орбита», ООО «Торнадо», ИП Одинцов Н.М., ООО «Прогресс-32», ОАО «Норд-Вест», ООО «Бета», ООО «Строй Инженеринг»).

Согласно представленной в ходе проверки информации общий объем вложений указанных инвесторов составил 396441,5 тыс. рублей.

Двум резидентам игорной зоны «Азов-Сити» на территории Ростовской области - ООО «Пак Экспресс» и ООО «Горнадо» (объемы инвестиций в проект - 167292,2 тыс. рублей и 120530,6 тыс. рублей, соответственно) выданы разрешения на строительство инвестиционных объектов.

При этом ООО «Пак Экспресс» уже осуществило строительство инвестиционного объекта общей площадью 1478,6 кв. м, который в настоящее время не введен в эксплуатацию. Степень готовности объекта - 81 процент.

Однако дальнейшее освоение ростовской территории игорной зоны «Азов-Сити» в настоящее время не осуществляется по вышеуказанным причинам в связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ.

На территории Краснодарского края развитие «Азов-Сити» также приостановлено, поскольку администрация Краснодарского края выступила с инициативой о переносе игорной зоны на территорию, в границах которой ранее существовала особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Новая Анапа».

В настоящее время последствием решения о ликвидации ростовской части «Азов-Сити» является судебное разбирательство по искам администрации Ростовской области о расторжении договоров аренды к инвесторам - арендаторам предоставленных земельных участков.

Кроме того, одним из инвесторов, участвовавшим в развитии «Азов-Сити» со стороны Ростовской области, уже инициирована подача иска к администрации Ростовской области о компенсации расходов и убытков, связанных с инвестициями компании в реализацию проекта в рамках развития игорной зоны, что в дальнейшем может обратиться в иск о компенсации убытков к Российской Федерации и привести к незапланированным расходам федерального бюджета.

Акт по результатам контрольного мероприятия «Проверка расходов государственных средств на создание игорных зон за 2007-2010 годы, а также оценка эффективности их функционирования» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации) в администрации Краснодарского края подписан без замечаний.

Выводы

1. Объем государственных средств, израсходованных в период 2007-2010 годов на создание и развитие игорных зон в Российской Федерации, составил 1445537,5 тыс. рублей (97 % данных средств - расходы Краснодарского края и Ростовской области).

2. Из 4 игорных зон только в одной зоне «Азов-Сити» были открыты 2 казино (расположены на территории Краснодарского края).

2.1. Налоговые поступления от деятельности указанных казино в проверяемый период составили 98,7 млн. рублей.

Затраты частных инвесторов, участвовавших в реализации проекта со стороны Ростовской области, составили 396,4 млн. рублей.

В администрации Краснодарского края точная информация о расходах частных инвесторов отсутствует.

2.2. Дальнейшее освоение игорной зоны «Азов-Сити» в настоящее время не осуществляется в связи с тем, что администрация Краснодарского края выступила с инициативой о переносе игорной зоны на территорию, в границах которой ранее существовала особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Новая Анапа».

В соответствии с принятым на федеральном уровне решением с 31 марта 2011 года игорная зона на территории Ростовской области была исключена из общей территории «Азов-Сити».

2.3. Эффективность расходования государственных средств в размере более 1,4 млрд. рублей на создание игорной зоны «Азов-Сити» стремится к отрицательным значениям.

3. Механизм регулирования создания игорных зон на территории Российской Федерации, предусмотренный Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», не обеспечил ожидаемого экономического эффекта в части привлечения инвестиций для создания полноценных развлекательных комплексов по аналогии с мировыми лидерами в индустрии азартных игр, таких как Лас-Вегас, Атлантик-Сити, позволяющих, во-первых, освоить и развить ранее непривлекательные для крупного бизнеса территории, а во-вторых, при жестком ограничении возможностей осуществления нелегальной деятельности в сфере проведения азартных игр обеспечить существенные налоговые поступления в бюджеты всех уровней от деятельности казино в указанных игорных зонах.

3.1. Основными причинами слабого интереса потенциальных инвесторов к участию в проектах по созданию и развитию игорных зон на территориях Алтайского, Приморского краев и Калининградской области является полное отсутствие на территориях этих зон необходимой инфраструктуры, а также нерешенность транспортной доступности при недостаточной активности администраций регионов по решению данных вопросов.

Предложения

1. Направить информационное письмо о результатах проверки в Министерство финансов Российской Федерации.

2. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.А. АГАПЦОВ