



«Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպություն

«Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպության Դիտարկումները և առաջարկությունները

«Սուբսիդիաները, սուբվենցիաները և դրամաշնորհային ծրագրերը՝ որպես արտոնյալ որակավորող, փոփոխող կամ կասեցնող մասնագիտական հանձնաժողով ձևավորելու, հանձնաժողովի գործունեության կարգը և կազմը, հանձնաժողովի կողմից սուբսիդիաների, սուբվենցիաների ու դրամաշնորհային ծրագրերի՝ որպես արտոնյալ որակավորման, փոփոխման կամ կասեցման կարգը սահմանելու մասին» ՀՀ Կառավարության 2017 թվականի հուլիսի 27-ի թիվ 910 որոշման վերաբերյալ

(«Դիտարկումները և առաջարկությունները վերաբերում են դրամաշնորհային ծրագրերին ուղղված կարգավորումներին)

2017 թվականի հուլիսի 27-ին Կառավարությունը ընդունել է թիվ 910 որոշումը «Սուբսիդիաները, սուբվենցիաները և դրամաշնորհային ծրագրերը՝ որպես արտոնյալ որակավորող, փոփոխող կամ կասեցնող մասնագիտական հանձնաժողով ձևավորելու, հանձնաժողովի գործունեության կարգը և կազմը, հանձնաժողովի կողմից սուբսիդիաների, սուբվենցիաների ու դրամաշնորհային ծրագրերի՝ որպես արտոնյալ որակավորման, փոփոխման կամ կասեցման կարգը սահմանելու մասին» (այսուհետ՝ Որոշում)¹:

Իրավական ակտի անհրաժեշտությունը (նպատակը) ավելացված արժեքի հարկից ազատման նպատակով սուբսիդիաները, սուբվենցիաները և դրամաշնորհային ծրագրերը որպես արտոնյալ որակավորման ընթացակարգերի սահմանում էր:

Կարգավորման հարաբերությունների ներկա վիճակը և առկա խնդիրները. «Ավելացված արժեքի հարկի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 15-րդ հոդվածի 38-րդ կետի² և Հայաստանի Հանրապետության հարկային օրենսգրքի 64-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 17-րդ կետի համաձայն, ավելացված արժեքի հարկից ազատվում են սուբսիդիաների, սուբվենցիաների և դրամաշնորհային ծրագրերի շրջանակներում իրականացվող՝ ապրանքի մատակարարումը, աշխատանքի կատարումը և (կամ) ծառայության մատուցումը, եթե նշված ծրագրերն արժանացել են ՀՀ կառավարության

¹ <http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=115146>

² <http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=107502>



«Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպություն

ձևավորած մասնագիտական հանձնաժողովի դրական եզրակացությանը: Միաժամանակ, նույն կետի համաձայն, վերոնշյալ մասնագիտական հանձնաժողովի գործունեության կարգը և կազմը, ինչպես նաև հանձնաժողովի կողմից սուբսիդիաների, սուբվենցիաների և դրամաշնորհային ծրագրերի՝ որպես արտոնյալ որակավորման, փոփոխման կամ կասեցման կարգերը սահմանում է ՀՀ կառավարությունը:

Խնդիրը կայանում է նրանում, որ «Ավելացված արժեքի հարկի մասին» ՀՀ օրենքի 15-րդ հոդվածի 38-րդ կետով և Հայաստանի Հանրապետության հարկային օրենսգրքի 64-րդ հոդվածի 2-րդ մասի 17-րդ կետով սահմանված վերոնշյալ դրույթների կիրարկումն ապահովելու համար ՀՀ կառավարության որոշմամբ սուբսիդիաները, սուբվենցիաները և դրամաշնորհային ծրագրերը որպես արտոնյալ որակավորող մասնագիտական հանձնաժողովի գործունեության կարգը և կազմը, հանձնաժողովի կողմից սուբսիդիաների, սուբվենցիաների ու դրամաշնորհային ծրագրերը՝ որպես արտոնյալ որակավորման, փոփոխման կամ կասեցման կարգ ներկայումս սահմանված չէ:

Ուսումնասիրելով որոշումը, գտնում ենք, որ այն ամբողջովին չի կարգավորում դրամաշնորհային ծրագրեր իրականացնող կազմակերպություններին արտոնություններ տրամադրելու գործընթացը և սահմանում է հարկման խտրական մոտեցում դրամաշնորհային ծրագրեր իրականացնող կազմակերպությունների նկատմամբ:

Հավելված 1. Սուբսիդիաները, սուբվենցիաները և դրամաշնորհային ծրագրերը՝ որպես արտոնյալ որակավորող, փոփոխող կամ կասեցնող մասնագիտական հանձնաժողովի կազմը

Որոշման 1-ին Հավելվածով սահմանված է սուբսիդիաները, սուբվենցիաները և դրամաշնորհային ծրագրերը՝ որպես արտոնյալ որակավորող, փոփոխող կամ կասեցնող մասնագիտական հանձնաժողովի կազմը: Ըստ այդմ՝ սուբսիդիաները, սուբվենցիաները և դրամաշնորհային ծրագրերը՝ որպես արտոնյալ որակավորող, փոփոխող կամ կասեցնող մասնագիտական հանձնաժողովի (այսուհետ՝ հանձնաժողով) մշտական անդամներ են՝

- 1) Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսների նախարարի տեղակալ (հանձնաժողովի նախագահ).



«Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպություն

- 2) Հայաստանի Հանրապետության տնտեսական զարգացման և ներդրումների նախարարության ներկայացուցիչ.
- 3) Հայաստանի Հանրապետության կառավարությանն առընթեր պետական եկամուտների կոմիտեի ներկայացուցիչ.
- 4) Հայաստանի Հանրապետության տնտեսական մրցակցության պաշտպանության պետական հանձնաժողովի ներկայացուցիչ (համաձայնությամբ):

Կազմում նախատեսված է նաև հրավիրված անդամի հնարավորությունը: Վերջինս պետք է լինի ներկայացվող սուբսիդիաները, սուբվենցիաները և դրամաշնորհային ծրագրի ոլորտը կարգավորող (համակարգող) պետական կառավարման մարմնի ներկայացուցիչ: Հաշվի առնելով դրամաշնորհային ծրագրեր իրականացնելու առանձնահատկությունները, կարծում ենք հարկավոր է նախատեսել նաև քաղաքացիական հասարակության ոլորտի անկախ փորձագետների ներգրավում հանձնաժողովի աշխատանքներին՝ խորհրդատվական ձայնի իրավունքով: Վերջիններս կարող են փորձագիտական/մասնագիտական եզրակացություն տրամադրել գնահատվող ծրագրի և դրա հնարավոր ազդեցության վերաբերյալ:

Հավելված 2. Սուբսիդիաները, սուբվենցիաները և դրամաշնորհային ծրագրերը՝ որպես արտոնյալ որակավորող, փոփոխող կամ կասեցնող մասնագիտական հանձնաժողովի գործունեության կարգ

Կառավարության որոշման 2-րդ հավելվածը նախատեսում է «Սուբսիդիաները, սուբվենցիաները և դրամաշնորհային ծրագրերը՝ որպես արտոնյալ որակավորող, փոփոխող կամ կասեցնող մասնագիտական հանձնաժողովի գործունեության» կարգը (այսուհետ՝ Կարգ Ա): Կարգի Ա-ի 1-ին կետի համաձայն՝ **«1. Սույն կարգով կարգավորվում են սուբսիդիաները, սուբվենցիաները և դրամաշնորհային ծրագրերը (այսուհետ՝ ծրագիր)՝ որպես արտոնյալ որակավորող, փոփոխող կամ կասեցնող մասնագիտական հանձնաժողովի (այսուհետ՝ հանձնաժողով) գործունեության կարգի հետ կապված հարաբերությունները»**: Ինչպես տեսնում ենք, Կարգ Ա-ով կարգավորվում են միայն սուբսիդիաները, սուբվենցիաները և դրամաշնորհային ծրագրերը: Հետևապես, որոշումից պարզ չէ, թե արդյո՞ք ենթադրամաշնորհային ծրագրերը նույնպես դիտվում են որպես դրամաշնորհային ծրագրեր, թե՞ ոչ, և արդյո՞ք դրանց նկատմամբ նույնպես կիրառվելու են



«Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպություն

սույն կարգի դրույթները: Հետևապես, տարբերակալումից խուսափելու նպատակով առաջարկում ենք այս հարցում հստակություն մտցնել:

Հավելված 3. Հանձնաժողովի կողմից սուբսիդիաների, սուբվենցիաների ու դրամաշնորհային ծրագրերի՝ որպես արտոնյալ որակավորման, փոփոխման կամ կասեցման կարգ

Կառավարության որոշման 3-րդ հավելվածը նվիրված է Հանձնաժողովի կողմից սուբսիդիաների, սուբվենցիաների ու դրամաշնորհային ծրագրերի՝ որպես արտոնյալ որակավորման, փոփոխման կամ կասեցման Կարգին (այսուհետ՝ Կարգ Բ):

Այսպես, Կարգ Բ-ի 2-րդ կետի համաձայն՝ **«2. Որպես արտոնյալ կարող են որակավորվել տեղեկատվական տեխնոլոգիաների, զբոսաշրջության, գյուղատնտեսության, գիտության, կրթության, էներգետիկայի և բնապահպանության ոլորտներում իրականացվող ծրագրերը, որոնք խթանում են Հայաստանի Հանրապետության տնտեսության զարգացումը»:**

Սույն կարգավորումը խիստ մտահոգիչ է և հարվածի տակ է ոչ առևտրային կազմակերպությունների ֆինանսական կայունությունը և հետագա գործունեությունը: Որպես օրինակ դիտարկենք հասարակական կազմակերպությունների գործունեության ոլորտները: Այսպես, Հայաստանում կան շուրջ չորս հազար հասարակական կազմակերպություն, և դժվար է պատկերացնել, որ հազարավոր կառույցներ իրենց գործունեությունը ծավալում են բացառապես **տեղեկատվական տեխնոլոգիաների, զբոսաշրջության, գյուղատնտեսության, գիտության, կրթության, էներգետիկայի և բնապահպանության ոլորտներում:** Որոշումը ընդունելու հիմնավորմամբ ներկայացված չէ, թե ինչն է և հատկապես ընտրված այս ոլորտները, ինչն է և դրանք համարվել գերակա և դրանց հիմքում ի՞նչ տեսակի մասնագիտական հետազոտություններ կամ ուսումնասիրություններ են ընկած: Ինչն է օրինակ՝ այստեղ ընդգրկված չեն արդարադատության, մշակույթի, սոցիալական հարցերի, փոքր և միջին բիզնեսի, քաղաքացիական հասարակության զարգացման, հակակոռուպցիոն պայքարի և այլ հանրության համար այլ հիմնաքարային ոլորտներ: Նման մոտեցումը հանգեցնում է



«Երավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպություն

անհավասար մրցակցային պայմանների և դրսևորվում է որպես ակնհայտ խտրականություն դրամաշնորհային ծրագրեր իրականացնող կառույցների միջև, հետևապես և՛ սահմանում է խտրական հարկման մոտեցում: Ուստիև, առաջարկում ենք առանց խտրականության և ոլորտային սահմանափակումների՝ դրամաշնորհային ծրագրեր իրականացնող բոլոր կառույցներին հնարավորություն ընձեռել հայտ ներկայացնել արտոնյալ որակավորում ստանալու համար:

Մինևույն ժամանակ հարկ ենք համարում նշել, որ թեկուզև որոշմամբ նախատեսված ոլորտային սահմանափակումները անընդունելի են, այդուհանդերձ անգամ այս խմբագրությամբ տարբերակը առաջացնում է վիճահարույց հարցեր. օրինակ, պարզ չէ, թե կրթության ոլորտի ներքո ի՞նչ պետք է հասկանալ, արդյո՞ք սրա տակ հասկացվում է ոչ ֆորմալ կրթությունը, ովքե՞ր են համարվում այս ոլորտում թիրախ խմբերը. աշակետնե՞րը, ուսուցիչնե՞րը, ուսանողնե՞րը, դասախոսնե՞րը, թե՞ ՔՀԿ-ները, ովքեր ոչ ֆորմալ կրթության միջոցով զարգացնում են իրենց մասնագիտական և ինստիտուցիոնալ կարողությունները:

Կարգի Բ-ի 4-րդ կետի համաձայն՝ **«4. Սույն կարգի պահանջները տարածվում են միայն Հայաստանի Հանրապետության պետական բյուջեից դուրս՝ այլ աղբյուրներից ֆինանսավորվող ծրագրերի վրա:»** Կարծում ենք այս կետը նույնպես տարբերակման տեղիք է տալիս, մասնավորապես՝ հստակեցման կարիք ունի այն հարցը, թե արդյո՞ք պետական բյուջեից ֆինանսավորված ծրագրերը ինքնուրույն կերպով կորակվեն որպես արտոնյալ ծրագրեր, թե՞ այդ ծրագրերը ընդհանրապես չեն որակվելու որպես արտոնյալ: Մինևույն ժամանակ, անկախ այն հանգամանքից, թե կարգավորումը մշակող մարմնի կողմից ինչպես կմեկնաբանվի այն, նման մոտեցումը նույնպես հիմնավորման կարիք ունի: Այսպես, որոշման ընդունման հիմնավորումներում բացակայում են այն հիմքերը, որոնցով պայմանավորված կլինի նման տարբերակումը պետական բյուջեից և այլ աղբյուրներից ստացված դրամաշնորհների միջև, ինչով սահմանվում է խտրական հարկման մոտեցում դրամաշնորհներ ստացող կառույցների միջև: Մեկ այլ կարևոր հարց, որ անհրաժեշտ է պարզաբանել սույն կետի շրջանակներում, այն է, թե արդյո՞ք միջազգային կառույցների կողմից պետական բյուջեին տրամադրված դրամական միջոցները, որոնք հետագայում կարող են հանդիսանալ այլ դրամաշնորհային ծրագրերի ֆինանսական միջոցներ, ազատվո՞ւմ են որպես արտոնյալ որակվելուց, թե՞ ոչ:



«Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպություն

Կարգ Բ-ի 6-րդ, 9-րդ և 11-րդ կետերով նախատեսված է՝ **«6. Հանձնաժողովն իր գործունեությունը կազմակերպում է նիստերի միջոցով: Հանձնաժողովի նիստերը հրավիրվում են ըստ անհրաժեշտության: (...) 9. Հայտը պետք է ներկայացվի ծրագրի մեկնարկից առնվազն 2 ամիս առաջ: (...) 11. Հայտի քննարկումն իրականացվում է նիստերի միջոցով: Հանձնաժողովի կողմից հայտի քննարկման առավելագույն ժամկետը 15 աշխատանքային օր է: Հայտի լրացուցիչ քննարկման անհրաժեշտության դեպքում հանձնաժողովի որոշմամբ հայտի քննարկումը կարող է հետաձգվել: Հանձնաժողովի կողմից հայտը քննարկվում է ծրագրին իրականացնողի մասնակցությամբ: (...)»**

Այսպես, ինչպես երևում է ՀԿ-ների կողմից հայտերի ներկայացման ժամկետը հստակ սահմանված է՝ ծրագրի մեկնարկից առնվազն 2 ամիս առաջ: Միննույն ժամանակ, հանձնաժողովի համար նախատեսված է 15 աշխատանքային օրյա առավելագույն ժամկետ՝ հայտերի քննարկման համար, առանց նշելու, թե որն է հանդիսանալու այս ժամկետի հաշվարկման սկիզբը: Հետևապես, գտնում ենք, որ առավել նպատակահարմար է նախատեսել հայտերի քննարկման ժամկետի սկիզբը՝ դրանց ստացումից 5 աշխատանքային օրվա ընթացքում:

Բացի այդ, ինչպես նկատում ենք, սույն կետի ուժով Հանձնաժողովը իրավունք ունի «անհրաժեշտության դեպքում» հետաձգել հայտի քննարկումը: Իրավական որոշակիության սկզբունքից ելնելով, կարծում ենք անհրաժեշտ է Հանձնաժողովին տրված այս իրավունքի շրջանակները հստակեցնել և որոշմամբ նախատեսել այն դեպքերը, որոնց առկայության դեպքում Հանձնաժողովը իրավունք կունենա հետաձգել հայտի քննարկումը:

Կարգ Բ-ի 12-րդ կետի 3-րդ ենթակետի համաձայն՝ **«12. Հանձնաժողովի քննարկմանը ներկայացված ծրագրերն արտոնյալ են որակավորվում, եթե միաժամանակ բավարարում են հետևյալ չափանիշները՝ (...) 3) ներկայացված ծրագրերն ուղղված են սույն կարգի 2-րդ կետում նշված ոլորտներում տնտեսական աճի ապահովմանը և նոր աշխատատեղերի ստեղծմանը (...):»** Գաղտնիք չէ, որ Հայաստանում դրամաշնորհներային ծրագրեր հիմնականում իրականացնում են ՀԿ-ները և հիմնադրամները: Այսպես, ՀՀ քաղաքացիական օրենսգրքի 51-րդ հոդվածի 4-րդ մասի համաձայն՝ **«4. Ոչ առևտրային կազմակերպություն համարվող իրավաբանական անձինք կարող են ստեղծվել**



«Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպություն

հասարակական միավորումների, հիմնադրամների կամ օրենքով նախատեսված այլ ձևերով:» Շարունակելով նշենք, որ «ՀԿ-ների մասին» ՀՀ օրենքի 2-րդ հոդվածի 1-ին կետի համաձայն՝ **«1. Կազմակերպությունը Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիների, օտարերկրյա պետությունների քաղաքացիների, քաղաքացիություն չունեցող անձանց (այսուհետ՝ ֆիզիկական անձ) և (կամ) իրավաբանական անձանց հասարակական միավորում է, որն ունի ոչ առևտրային կազմակերպության կարգավիճակ:»** Այնուհետև, «Հիմնադրամների մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ **«1. Հիմնադրամ է համարվում քաղաքացիների և (կամ) իրավաբանական անձանց կամավոր գույքային վճարների հիման վրա ստեղծված և անդամություն չունեցող ոչ առևտրային կազմակերպությունը, որը հետապնդում է սոցիալական, բարեգործական, մշակութային, կրթական, գիտական, առողջապահական, բնապահպանական և (կամ) այլ հանրօգուտ նպատակներ:»**

Ինչպես երևում է վերը նշված իրավական ակտերի իմաստով, ոչ առևտրային կազմակերպությունների՝ ՀԿ-ների և հիմնադրամների նպատակը հանրօգուտ և հասարակական գործունեությունն է: Անձինք ստեղծելով հասարակական կառույց՝ միավորվում են որոշակի գաղափարների շուրջ, որոնք կարող են լինել մշակութային, գիտական, հոգևոր, մասնագիտական և այլն: Նրանց հիմնական նպատակներից է իրենց համար առաջնային հանդիսացող հարցերի վերաբերյալ միասնական մոտեցում ցուցաբերելը, հանրային բնույթի խնդիրների վեր հանումը և լուծումը, որոշումների կայացման գործընթացում հանրային մասնակցություն ապահովելը, հասարակության բարձրացման խնդիրների համար խոսափող ծառայելը: Հետևապես, դժվար է պատկերացնել, թե ինչպես կարելի է նման հասարակական կառույցների ակնկալել տնտեսական աճի ապահովում: Այնուհետև, եթե որոշակի առումներով ընդունելի է այն մոտեցումը, որ դրամաշնորհային ծրագրերը կարող են ստեղծել նոր աշխատեղեր, ապա տնտեսական աճ ապահովելու նպատակը չի կարող լինել ոչ առևտրային կազմակերպությունների կանոնադրական նպատակ և գործունեության ուղղություն: Մինևույն ժամանակ առաջ է գալիս մեկ այլ հարցադրում. ինչո՞ւ չի դիտարկվում այն հնարավորությունը, որ դրամաշնորհային ծրագրով փորձ է արվելու նաև պահպանել առկա աշխատեղերը: Այս տրամաբանությունից ելնելով, ստացվում է, որ Հանձնաժողովը կխրախուսի նոր աշխատեղերի ստեղծումը, բայց հարվածի տակ կդնի առկա աշխատեղերի պահպանման խնդիրը:



«Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպություն

Խիստ մտահոգիչ է նաև այն հանգամանքը, որ քննարկվող որոշումը և դրանում տեղ գտած թվով 3 հավելվածները չեն անցել հանրային քննարկումների փուլ, ավելին, այն չի տեղադրվել նաև e-draft.am իրավական ակտերի նախագծների հրապարակման միասնական կայքում, որը հնարավորություն կտար շահագրգիռ կողմերին ծանոթանալ և ներկայացնել իրենց մտահոգություններն ու առաջարկությունները: Ավելին, սույն որոշումը ուժի մեջ է մտել 2017 թվականի հուլիսի 27-ին: Ընդունումից հետո անցել է շուրջ 3 ամիս, սակայն հասարակական կազմակերպությունները անգամ տեղեկացված չեն նման իրավական ակտի գոյության մասին: Այնինչ, «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն՝ հանրային քննարկումների կազմակերպումը սպարտադիր է: Այսպես, համաձայն վերը նշված իրավական ակտի 27.1 հոդվածի 4-րդ մասի՝ **«4. Նախագիծ մշակող մարմինը նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծը ազդեցության գնահատողներին ներկայացնելու հետ մեկտեղ կազմակերպում է նախագծի վերաբերյալ հանրային քննարկումներ, որոնց նպատակը նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի մասին ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց իրազեկումն է, ինչպես նաև նրանցից կարծիքների հավաքումն ու դրանց հիման վրա նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի անհրաժեշտ լրամշակման աշխատանքների իրականացումը: (...) Հանրային քննարկումներն իրականացվում են նախագիծը մշակող մարմնի ինտերնետային կայքում նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծը, Հայաստանի Հանրապետության կառավարության որոշմամբ նախատեսված այլ նյութերը հրապարակելու միջոցով, իսկ նախագիծ մշակող մարմնի նախաձեռնությամբ կարող են իրականացվել հանրային կամ շահագրգիռ անձանց հետ հանդիպումների, բաց լսումների, քննարկումների, հասարակական հարցումների, ինչպես նաև հեռահաղորդակցության հնարավոր միջոցներով: (...) Հանրային քննարկումների իրականացման ժամկետն առնվազն 15 օր է:»**