

АНТИДЕМПІНГОВЕ МИТО: ПРОТИДІЯ УХИЛЕННЮ ВІД СПЛАТИ

Досліджується питання протидії ухиленню від сплати антидемпінгового мита, аналізується законодавство окремих членів СОТ, зокрема й України, у цій сфері та робиться висновок про необхідність удосконалення законодавчої бази України.

Ключові слова: Антидемпінгова угода СОТ, ухилення, антидемпінгове мито, розслідування, заходи.

Ковальчук Н. Н. Антидемпинговая пошлина: противодействие уклонению от уплаты

Исследуется вопрос противодействия уклонению от уплаты антидемпинговой пошлины. Анализируется законодательство отдельных членов ВТО, в том числе и Украины, в этой сфере. Делается вывод о необходимости усовершенствования законодательной базы Украины.

Ключевые слова: Антидемпинговое соглашение ВТО, уклонение, антидемпинговая пошлина, расследование, меры.

Kovalchuk Nataliia. Anti-dumping duty: anti-circumvention

The paper examines anti-circumvention of antidumping duties. It analyses legislation of some WTO members, including Ukraine, in this field and concludes that Ukraine should improve its legal framework.

Key words: WTO Antidumping Agreement, circumvention, antidumping duty, investigation, measures.

Україна нерідко вдається до застосування антидемпінгових заходів, передбачених статтею VI Генеральної угоди про тарифи й торгівлю 1994 року (далі – ГАТТ-1994) та Угодою про застосування статті VI ГАТТ-1994 (далі – АДУ). Після запровадження цих заходів іноземні виробники, експортери та/або імпортери досить часто намагаються ухилитися від сплати антидемпінгового мита (далі – АДМ). Відповідно, існує потреба у належному реагуванні на такі дії з метою забезпечення ефективності заходів. Питання, пов'язані із ухиленням від сплати АДМ і протидії таким практикам дослід-

жуються у працях І. Ван Баеля і Ж.-Ф. Белліса, Е. Вермульста, А. Р. Віллемса і Б. Натенса, Л. Пуккіо, Я. Ю та ін. Попри актуальність теми для України та її широке обговорення як у рамках СОТ, так і зарубіжними правниками, у вітчизняній юридичній науці відсутні ґрунтовні праці із цієї проблематики. Щоправда, Н. О. Коновалова досліджувала “протиобхідні” норми окремих членів СОТ і питання протидії “обходу” АДМ як проблеми міжнародно-правового регулювання¹.

Питання протидії ухиленню від сплати АДМ набуло актуальності у другій половині 1980-их років, коли японські компанії намагалися уникнути сплати АДМ шляхом організації “викруткових виробництв” у державах ЄС, на яких здійснювалися операції із складання готових виробів із японських частин. За відсутності багатосторонніх норм у цій сфері ЄС у 1987 році запровадило правила, які передбачали поширення АДМ на товар, що вводився у комерційний обіг ЄС після його складання у ЄС². Згідно із цими правилами ЄС поширило АДМ на деяку готову продукцію, вироблену в ЄС на заводах, пов’язаних із японськими компаніям, або виробники зобов’язалися обмежити використання японських частин. Японія оскаржила ці заходи до ГАТТ і у 1990 році Група експертів дійшла висновку, що вони порушували норми пунктів 2 і 4 статті III ГАТТ³. Примітно, що відповідність заходів ЄС статті VI ГАТТ не була предметом розгляду у цій справі. США стали другою країною, яка у 1988 році ухвалила законодавство у цій сфері, яке зазнало незначних змін у 1994 році та передбачає поширення АДМ на частини, що вироблені у країні, до якої застосовується захід, та імпортуються з метою складання або завершення виробництва товару, який є об’єктом заходу, у США; товар, складений або вироблений у третій країні з товару, що є об’єктом заходу або вироблений у країні, до якої застосовується захід; та змінені або пізніше розроблені товари⁴.

Під час переговорів Уругвайського раунду (1986-1994 роки) США пропонували включити до проекту АДУ норми щодо протидії ухиленню від сплати АДМ, які були майже аналогічними положенням законодавства США⁵, проте за відсутності консенсусу остаточний текст АДУ не містить жодних відповідних норм. Натомість, було схвалено рішення міністрів, у якому визнано існування проблеми ухилення від сплати АДМ та вирішено передати це питання

на розгляд Комітету з антидемпінгових практик⁶. Окремі члени СОТ тлумачать це рішення як таке, що визнає легітимність заходів з протидії ухиленню від сплати мита і дозволяє застосовувати їх в односторонньому порядку, допоки цю проблему не буде вирішено на багатосторонньому рівні.

За відсутності відповідних домовленостей за результатами цього раунду у 1995 році ЄС запровадив нові норми щодо протидії ухиленню від сплати АДМ, яке визначається як “зміна у структурі торгівлі між третіми країнами і ЄС, зумовлена практикою, процесом або роботою, для яких не існує достатніх належних причин або економічного обґрунтування інших, аніж запровадження мита, і при цьому є докази того, що коригувальна дія мита послаблюється, що стосується цін та/або обсягів подібних товарів, та існують докази наявності демпінгу стосовно нормальних вартостей, раніше встановлених для подібних або аналогічних товарів”⁷. Отже, за Регламентом ЄС АДМ може бути поширене лише за одночасної наявності п’яти умов: зміна у структурі торгівлі; практика, процес або робота; брак належної причини або економічного обґрунтування; докази шкоди або послаблення коригувальної дії мита; та докази демпінгу.

Слід зазначити, що норми щодо протидії ухиленню від сплати АДМ з’явилися в українському законодавстві у 1999 році з набранням чинності Законом “Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту” (далі – Закон). Порівняльний аналіз норм статті 27 Закону із статтею 13 Регламенту ЄС 1995 року засвідчує, що саме останній було взято за основу під час розроблення цієї статті Закону, проте низка її норм є подібними до положень Регламенту, але їх зміст видається контраверсійним. Так, згідно із другим реченням частини першої статті 27 ухиленням від сплати АДМ “є зміни в структурі торгівлі між країною імпорту та іншими країнами, що виникають у процесі здійснення операцій та (або) діяльності іноземних виробників, експортерів та (або) імпортерів тощо”⁸. Із змісту цього речення можна дійти висновку, що ухиленням від сплати АДМ є будь-які зміни в структурі торгівлі, що не відповідає дійсності, оскільки такі зміни можуть бути зумовлені причинами, не пов’язаними із “ухиленням” (зміни в уподобаннях споживачів, розвиток технологій тощо). У контексті протидії цьому явищу такими змінами є заміщення імпорту товару, що є об’єктом АДМ, з країни,

до якої застосовується захід, імпортом інших товарів або цього ж товару, що постачається із інших країн. Згідно із наступним реченням “Ці зміни вважаються недостатньо вмотивованими або економічно необґрунтованими, за винятком застосування антидемпінгового мита, та доводять, що застосування антидемпінгового мита нейтралізується цінами та (або) обсягами подібного товару”, і що “існує демпінг у зв’язку з нормальною вартістю, яка була попередньо розрахована для подібних товарів”⁹. Видається, що це доповнення не додає ясності у визначення поняття “ухилення”, оскільки “ці зміни” не можуть, приміром, “доводити” існування демпінгу, наявність якого у цьому разі встановлюється шляхом порівняння нормальної вартості, визначеної під час початкового розслідування, з експортною ціною відповідного товару. Таким чином, визначення у Законі поняття “ухилення” двома реченнями у поєднанні із не досить вдалим перекладом норм ЄС не сприяє однозначному трактуванню цього поняття.

Слід зазначити, що у 2004 році до законодавства ЄС у цій сфері було внесено останні наразі поправки, які було у незмінному вигляді інкорпоровано до чинного Регламенту 2009 року. Цими змінами уточнено об’єкт, на імпорт якого може бути поширено захід: подібний товар (змінений або незмінений) із третіх країн, незначною мірою змінений подібний товар із країни, до якої застосовується захід, або частини цього товару. Крім того, мито, розмір якого не перевищує найвищу ставку АДМ, може бути поширено на імпорт компаній, для яких встановлено індивідуальні ставки мита і, відповідно, “зміна у структурі торгівлі” охоплює і торгівлю між окремими компаніями у країні, до якої застосовується захід, та ЄС. Вимогу щодо наявності доказів послаблення коригувальної дії мита доповнено альтернативною вимогою щодо наявності доказів шкоди. Регламент також містить невичерпний перелік форм ухилення від сплати мита: незначна модифікація товару; постачання товару, який є об’єктом заходів, через треті країни; реорганізація експортерами (виробниками) структури або каналів продаж з метою експорту товарів через виробників, для яких встановлено нижчу ставку мита; і здійснення операцій із складання в ЄС або третій країні. Крім цього, можливість звільнення від реєстрації або заходів, що надавалася імпортерам, поширено і на виробників¹⁰. Таким чином, з 1995 року законодавство ЄС, яке лягло в основу статті 27 Закону, суттєво ево-

люціонувало завдяки і його застосуванню на практиці. У 1997-2015 роках ЄС було порушено 71 розслідування щодо ухилення від сплати АДМ. За цей же період заходи було поширено у 54 випадках, а у 22 випадках розслідування було завершено без поширення заходів. Жоден із заходів ЄС не було оскаржено до СОТ, хоча низка членів ставлять під сумнів їхню відповідність угодам СОТ. Автором статті виявлено лише 2 суперечки (DS89 і DS288), що стосувалися заходів з протидії ухиленню від сплати АДМ, які було врегульовано на етапі консультацій, і вони не були предметом розгляду Групою експертів.

Загалом, критики таких заходів вважають, що існує лише два правомірні способи протидії цьому явищу: проведення нового повноцінного антидемпінгового розслідування та застосування чинних норм права. На їхню думку, оскільки норми щодо протидії ухиленню, як правило, не передбачають встановлення факту демпінгу і шкоди, вони суперечать статті VI ГАТТ-1994 і АДУ. Звертаючи увагу на можливу невідповідність статті 13 Регламенту ЄС нормам угод СОТ, Е. Вермульст вважає, що оптимальним шляхом вирішення проблеми є узгодження багатосторонніх правил у сфері протидії ухиленню від сплати АДМ¹¹. На думку ж Я. Ю, законодавство ЄС напряду не суперечить принципам СОТ, оскільки її угоди не містять відповідних норм, проте проблема полягає у значних дискреційних повноваженнях, наданих компетентному органу¹². А. Віллемс і Б. Натенс наголошують на потенційній неправомірності заходів ЄС з огляду на імовірну невідповідність статті 13 Регламенту вимогам АДУ щодо необхідності встановлення наявності демпінгу, шкоди і причинно-наслідкового зв'язку. Вони стверджують, що існують інші шляхи ефективної протидії трьом основним практикам ухилення від сплати АДМ. Зокрема, на їхню думку, існує щонайменше два "ефективні" способи протидії ухиленню шляхом незначної модифікації товару: чітке визначення товару, який є об'єктом АДМ, що включало б і змінений товар, а також частини товару, та проведення прискореного перегляду сфери дії чинного заходу. А. Віллемс і Б. Натенс наголошують, що таке розширене визначення товару, який є об'єктом АДМ, повинне стосуватися "лише незначних змін"¹³. При цьому залишається без відповіді питання: чи може компетентний орган застосувати АДМ до товару, що має, приміром, інший хімічний склад

або розмір, але його основні характеристики є тотожними тим, що притаманні товару, який є об'єктом розслідування. Ці автори вважають, що постачання через третю країну, яке супроводжується наданням недостовірних відомостей про країну походження, є шахрайської практикою, протидіяти якій слід шляхом застосування митного і кримінального законодавства, а також використання не-преференційних правил походження. На їхню думку, проблему ухилення від сплати АДМ шляхом здійснення операцій із складання у країні імпорту можна вирішити, приміром, запровадивши ліцензування імпорту частин¹⁴. Разом з тим ці автори не уточнюють, яким чином таке ліцензування узгоджуватиметься із нормами статті XI ГАТТ-1994, яка передбачає скасування кількісних обмежень, та Угоди про пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи. Єдиним способом протидії ухиленню шляхом здійснення операцій із складання у третій країні, на їхню думку, є проведення нового розслідування¹⁵. Низка членів СОТ також наголошували на можливості протидії ухиленню від сплати АДМ шляхом застосування правил визначення походження; норм митного законодавства; загального правила 2(а) інтерпретації Гармонізованої системи¹⁶.

Досвід інших країн показує, що у багатьох випадках застосування чинних норм для врегулювання цієї проблеми є неможливим. Приміром, після запровадження ЄС у 1993 році АДМ на велосипеди із КНР відбулося заміщення імпорту цього товару ввезенням частин велосипедів. Окремі компанії ЄС, які здійснювали операції із складання, замовляли у виробників КНР майже готові велосипеди у розібраному вигляді. Частини велосипедів постачалися у різних контейнерах, відправлялися у різні дати і спрямовувалися до різних портів, що унеможливило використання згаданого правила 2(а) з метою припинення ухилення від сплати АДМ¹⁷. Варто зазначити, що за рішенням Європейського суду товар слід розглядати як такий, що імпортується у незібраному чи розібраному вигляді, якщо усі складові частини “пред'являються для митного оформлення одночасно”¹⁸. Крім цього, на думку Європейського суду, правило 2(а) не обов'язково застосовується у випадку антидемпінгових заходів і товар не стає автоматично об'єктом АДМ лише тому, що він класифікується за відповідною товарною позицією¹⁹, що фактично унеможливає використання ЄС правила 2(а) для протидії ухиленню

від сплати АДМ. Можливість застосування з цією метою непреференційних правил походження видається сумнівною з низки причин. Дотепер члени СОТ не змогли узгодити гармонізовані непреференційні правила походження. Низка країн взагалі не мають таких правил, але нерідко застосовують АДМ. Крім цього, ухилення від сплати АДМ у формі постачання через третю країну зазвичай передбачає отримання шахрайським шляхом товаросупровідних документів, які містять недостовірні відомості про країну походження, що унеможливує встановлення походження шляхом верифікації документів. У цьому разі єдиним ефективним способом встановлення походження є проведення розслідування за межами країни імпорту. На думку Е. Вермульста, хоча існує можливість застосування чинних норм торговельного та/або митного законодавства для протидії ухиленню від сплати АДМ, досвід показав, що краще мати прозорі і передбачувані правила протидії ухиленню, ніж нечіткі непреференційні правила походження, які допускають неоднозначне тлумачення²⁰.

Слід зазначити, що антидемпінгове розслідування є досить витратною, довготривалою та працемісткою справою як для органів влади, так і для національних виробників. При цьому недобросовісні компанії є досить винахідливими у пошуку шляхів ухилення від сплати АДМ і наполегливими у реалізації своїх намірів. Доволі поширеним способом ухилення від сплати АДМ є незначна зміна товару (розміру, об'єму, хімічного складу). Наприклад, додавання мізерної кількості бору або хрому до металопродукції призводить до зміни митного коду товару. Реакцією на поширення АДМ на товар, що постачається через одні країни-посередники, нерідко є реекспорт через інші країни. Саме постачання через треті країни є найпоширенішою формою ухилення від сплати АДМ у ЄС, за якою йдуть операції із складання і незначна зміна товару. Приміром, після вже згаданого запровадження АДМ щодо імпорту велосипедів із КНР і його поширення на частини велосипедів двома розслідуваннями у 2013 і 2015 роках було встановлено ухилення від сплати АДМ шляхом постачання китайських велосипедів до ЄС через 4 країни та здійснення операцій із їхнього складання у 5 країнах. При цьому суми АДМ, недоотримані бюджетами країн унаслідок таких дій, можуть сягати десятків мільйонів доларів. У ЄС ухилення

від сплати АДМ нерідко стає предметом розслідувань Європейського офісу з протидії шахрайству, який, зокрема, проводить зовнішні адміністративні розслідування, що передбачають здійснення перевірок у третіх країнах. На відміну від розслідувань Європейської комісії, за результатами яких можливе ретроспективне стягнення АДМ лише з дати їхнього порушення, розслідування Офісу дозволяють державам ЄС стягнути АДМ та пеню за останні 3 роки, а також накласти штрафи і порушити кримінальні провадження. Найпоширенішою формою шахрайського ухилення від сплати АДМ у ЄС є постачання товару здебільшого походженням із КНР через треті країни (переважно держави Південно-Східної Азії), де він лише перевантажується у нові контейнери, проте на цей товар отримуються сертифікати походження цих країн шляхом надання недостовірних відомостей органам, що їх видають. Організаторами таких схем нерідко є імпортери у ЄС. Хоча такі розслідування є доволі довготривалими і потребують суттєвих ресурсів, а також належного рівня співпраці з боку іноземних органів влади, їхні результати дозволяють відшкодувати значні суми до бюджету ЄС. Чималі суми несплаченого АДМ і звичайного мита було виявлено за результатами розслідувань, які стосувалися постачання через треті країни китайських енергозберігаючих ламп (33 млн. євро), сонячних модулів (50 млн. євро) і кріпильних виробів (26 млн. євро) та американського біодизелю (32 млн. євро)²¹. Подібну масштабну шахрайську схему було виявлено у США в рамках розслідування, розпочатого у 2008 році, за результатами якого обвинувачення було пред'явлено 19 громадянам ФРН, США і КНР та 8 компаніям в ухиленні від сплати АДМ у розмірі близько 260 млн. дол. США. Після запровадження у 2001 році АДМ на імпорт меду із КНР німецька компанія організувала його постачання до США через 9 країн, у яких товар перепаковувався і забезпечувався новими сертифікатами походження. Китайський мед також нерідко декларувався як меляса, крохмальна патока, фруктозний сироп тощо. Згодом за такою ж схемою мед із КНР ввозився фіктивними компаніями, контрольованими виробниками КНР, як товар походженням з інших країн. Попри те, що у 2010-2014 роках низку осіб було засуджено до різних термінів ув'язнення і ці особи та компанії сплатили значні суми штрафів, вже з жовтня 2014 року по січень 2015 року митники США затримали

декілька партій китайського меду, у товаросупровідних документах до яких Латвія зазначалася як країна походження²². З метою посилення боротьби із ухиленням від сплати АДМ у 2015 році у США схвалено норми, які, зокрема, регламентують проведення Митно-прикордонною службою США відповідних розслідувань, регулюють питання постачання меду і зобов'язують включати до торговельних угод положення щодо протидії ухиленню від заходів торговельного захисту²³.

Слід зазначити, що чергову спробу створити багатосторонні правила було зроблено у рамках переговорів поточного Дохійського раунду СОТ. Проект консолідованого тексту АДУ, оприлюднений у 2007 році, містив норми, які передбачали можливість поширення АДМ на імпорт товару, що не є об'єктом заходу, у разі ухилення від його сплати шляхом здійснення операцій із складання (виробництва) у країні імпорту чи третій країні або незначної зміни товару, проте члени СОТ не дійшли згоди щодо необхідності створення таких правил²⁴. Попри відсутність консенсусу з цього питання, на сьогодні зпоміж 11 членів СОТ, кожен з яких протягом 1995-2015 років застосував понад 100 антидемпінгових заходів, лише у Канаді і КНР немає законодавства у сфері протидії ухиленню від сплати АДМ. Аналіз норм відповідних актів, прийнятих в Австралії, Аргентині, Бразилії, Індії, Мексиці, ПАР і Туреччині, засвідчує їхню подібність до положень законодавства ЄС. Крім цього, законодавство усіх цих країн, як і ЄС та США, передбачає можливість поширення компенсаційного мита у разі ухилення від його сплати²⁵. На відміну від України це законодавство застосовується на практиці, зокрема й стосовно товарів українського походження. Так, у 2004 році ЄС поширив АДМ, запроваджене на сталеві троси і канати походженням з України, на цей товар, що постачався із Молдови. У 2014 році Бразилія і Мексика поширили АДМ, запроваджене на український прокат, на змінений товар (із додаванням бору) українського походження. Заходи з протидії ухиленню від сплати АДМ досить часто вживає Туреччина, яка станом на 31.12.2015 поширила АДМ, яке застосовувалося до 10 товарів, 9 із яких китайського походження, на ці ж товари, що постачаються із третіх країн, здебільшого держав Південно-Східної Азії²⁶.

Непорушення Україною жодного розслідування стосовно фактів ухилення від сплати АДМ аж ніяк не свідчить про відсутність

цієї проблеми. Наприклад, після запровадження у 2009 році Міжвідомчою комісією з міжнародної торгівлі (далі – МКМТ) АДМ на одноразові шприци об'ємом 2, 5 і 10 мл походженням із низки країн, зокрема й КНР²⁷, митниками неодноразово виявлялися спроби ухилення від його сплати шляхом ввезення китайських шприців, які декларувалися як шприци об'ємом 2,5 мл, 5,5 мл, 6 мл, 10,5 мл, 11 мл, 12 мл. Фактично мало місце ухилення від сплати АДМ шляхом незначної модифікації товару. Зважаючи, що на той час шприци підлягали обов'язковій сертифікації, а чинний тоді ДСТУ передбачав, що довжина циліндра шприца повинна бути такою, щоб його загальна місткість була на 10 % більшою від номінальної, наприкінці 2011 року Держмитслужба зобов'язала митні органи здійснювати обов'язкову перевірку дотримання цієї вимоги ДСТУ²⁸. За результатами досліджень зразків нерідко встановлювалося, що останні не відповідають заявленій у митній декларації інформації і є об'єктом АДМ. Примітно, що у період дії АДМ до цього ДСТУ було внесено дві зміни, перша з яких допускала з 01.04.2011 шприци будь-якої місткості в межах від 1 мл до 50 мл включно, а друга виключала з 01.09.2012 можливість обігу шприців іншої місткості, ніж 1, 2, 5, 10, 20 та 50 мл. Правомірність використання вимог стандартів з метою протидії ухиленню від сплати АДМ є досить сумнівною, оскільки за Угодою СОТ про технічні бар'єри в торгівлі дотримання вимог стандартів є необов'язковим навіть для цілей технічного регулювання²⁹.

У будь-якому разі видаються досить цікавими рішення судів та аргументація у справі, яка стосувалася відмови митним органом у лютому 2013 року здійснити митне оформлення партії нестерильних трикомпонентних шприців об'ємом 2,5 мл, 6 мл і 12 мл походженням із КНР, які ввозилися в розібраному вигляді. Митний орган наполягав на необхідності сплати АДМ у розмірі понад 1,6 млн. грн., оскільки за результатами дослідження зразків було встановлено, що ці шприци є товаром, який є об'єктом АДМ. Натомість імпортер, який одночасно є виробником шприців, стверджував, що цей товар не призначений для продажу, не є виробом готовим для застосування кінцевим споживачем, а є товаром, що використовується як комплектуючі при виробництві шприців. Суд першої інстанції встановив, що український виробник здійснював лише стерилізацію китай-

ських шприців і їх пакування і ці технологічні операції не змінювали код товару згідно з УКТ ЗЕД. При цьому він мав ліцензію на виробництво трикомпонентних шприців місткістю саме 2, 5 і 10 мл, отриману у 2012 році, тобто після запровадження АДМ³⁰. У цьому випадку було використано фактично два способи ухилення від сплати АДМ: імпорт незначною мірою зміненого товару та імпорт частин з метою здійснення операції із складання у країні імпорту. Зважаючи на встановлену ДСТУ класифікацію шприців, задекларований код товару та те, що останній отримав основні характерні риси повністю виготовленого товару у КНР, суд першої інстанції дійшов висновку про поширення на цей товар рішення МКМТ і необхідність сплати АДМ. Скасувавши це рішення, суд апеляційної інстанції виходив з того, що ДСТУ встановлював вимоги до стерильних шприців, а імпортер ввозив нестерильні шприци у розібраному вигляді. Крім того, суд дійшов висновку, що шприци в розібраному вигляді не призначені для продажу, а відтак не є товаром у розумінні Закону та товаром, на який поширюється рішення МКМТ. Суд зазначив, що згідно із пунктом 24 статті 1 Закону під поняттям товар розуміється будь-яка продукція, призначена для продажу, у той час як шприци, що ввозилися, “не є виробами, готовими для застосування кінцевим споживачем”. Вищий адміністративний суд України погодився із цією позицією зокрема й у частині невідповідності “призначення товару”, що ввозився імпортером, “призначенню товару”, вказаному у статті 1, зазначивши, що “під поняттям товар в контексті положень Закону... розуміється товар, призначений для продажу, у той час, як позивач у справі ввезений товар використовував для виробництва кінцевого продукту споживання”³¹. Таким чином, визначення поняття товару, яке міститься у Законі – “товар – будь-яка продукція, призначена для продажу” – зазнало трансформації: “товар – це товар, призначений для продажу”. Це рішення видається досить контраверсійним, оскільки, по-перше, можна дійти висновку, що товар, проданий китайською компанією українському імпортеру, не є продукцією, призначеною для продажу. При цьому у пункті 19 статті 1 Закону термін “продаж” визначається як “передача майна однією особою у власність... іншій особі...”³². Очевидно, що така передача майна відбулася. По-друге, оскільки згідно із цим рішенням під терміном “продаж” розуміється

продаж товару кінцевому споживачеві в Україні, таке тлумачення загалом ставить під сумнів можливість застосування АДМ щодо імпорту сировинних матеріалів, частин тощо, які використовуються для виробництва кінцевого продукту в Україні. У такому разі унеможлиблюється і передбачене статтею 27 Закону поширення АДМ на імпорт частин, якщо має місце ухилення від сплати АДМ шляхом здійснення операцій із складання в Україні. Слід зазначити, що за рішенням Європейського суду під товаром повинна розумітися «продукція, яка може бути оцінена у грошовому еквіваленті і як така становити об'єкт комерційних операцій»³³.

Ухилення від сплати АДМ у державах-членах ЄС і США нерідко стає предметом кримінальних і адміністративних проваджень. За законодавством США зазначення у митній декларації неправдивих відомостей передбачає кримінальну відповідальність: до двох років ув'язнення та/або штраф у розмірі до 250 тис. дол. США. Контрабанда у цій країні карається ув'язненням до 20 років та/або штрафом у згаданому розмірі³⁴. При цьому у США три державні органи уповноважені проводити розслідування щодо ухилення від сплати АДМ: Міністерство торгівлі, Служба імміграційних і митних розслідувань і Митно-прикордонна служба.

Слід зазначити, що в Україні до 2012 року Кримінальний кодекс передбачав покарання за контрабанду, вчинену у великих розмірах (470,5 тис. грн. у 2011 році), у вигляді позбавлення волі. Варто зазначити, що під незаконним переміщення товарів із приховуванням від митного контролю (контрабандою) слід розуміти їх переміщення через митний кордон зокрема й шляхом надання одним товарам вигляду інших (зміна їхніх зовнішніх ознак – форми та стану, упаковки тощо) або з поданням митному органу підроблених документів чи одержаних незаконним шляхом або таких, що містять неправдиві дані. При цьому підробленими вважаються як фальшиві документи, так і справжні, до яких внесено неправдиві відомості, а незаконно одержаними слід визнавати документи, які особа отримала за відсутності законних підстав або з порушенням установленого порядку³⁵. Наразі в Україні передбачено кримінальну відповідальність за умисне ухилення від сплати податків у значних, великих та особливо великих розмірах, які у 2016 році становлять 689 тис. грн., 2,067 млн. грн. і 3,445 млн. грн. відповідно. Кримінальне покарання

за це діяння встановлено у вигляді штрафу від 1 тис. до 25 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (17-425 тис. грн.) у залежності від розміру несплачених податків або позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, а також конфіскації майна (несплата у особливо великих розмірах)³⁶. Крім цього, Митним кодексом передбачено адміністративну відповідальність за переміщення товарів через митний кордон з приховуванням від митного контролю; ухилення від сплати митних платежів; і недекларування товарів у вигляді штрафу та конфіскації товарів³⁷. Ці норми можуть використовуватися з метою протидії ухиленню від сплати АДМ шляхом ввезення зміненого товару або постачання через третю країну, проте їхнє ефективне застосування потребує формування належної доказової бази.

У цьому контексті вбачається за доцільне розглянути рішення суду у справі про притягнення до адміністративної відповідальності генерального директора підприємства, яке у лютому 2012 року заявило у вільний обіг вантаж китайських шприців. Товар було задекларовано як шприци місткістю 2,5 мл, 5,5 мл, 10,5 мл і 20 мл, проте за результатами дослідження зразків було встановлено, що шприци місткістю 5,5 мл і 10,5 мл не відповідали вимогам ДСТУ: довжина циліндру повинна була бути такою, щоб загальна місткість шприцу була на 10 % більша номінальної, а фактично вона була менше 10 %. Як зазначалося, у період з 01.04.2011 по 01.09.2012 ДСТУ допускав можливість обігу шприців будь-якої місткості в межах від 1 до 50 мл, а рішення МКМТ поширювалося лише на шприци місткістю 2, 5 і 10 мл. Відповідно, імпортери могли на законних підставах ввозити змінений товар без сплати АДМ, що і відбулося у цьому випадку. Проте у цій справі дії генерального директора було кваліфіковано митним органом як переміщення товару через митний кордон з приховуванням від митного контролю шляхом надання шприцам місткістю менше 5,5 мл і 10,5 мл вигляду шприців місткістю 5,5 мл та 10,5 мл за допомогою зміни їхніх зовнішніх ознак. Суд зробив висновок про безпідставність такої кваліфікації, оскільки вчинення цього правопорушення можливе лише з прямим умислом, а єдиним доказом нібито наявності умислу було пояснення директора і одночасно власника підприємства-імпортера, який нібито зазначив, що замовлення у китайського виробника шприців місткістю

5,5 мл та 10,5 мл було здійснено "... з метою уникнення антидемпінгового мита, встановленого в Україні...". Суд встановив, що це пояснення було неправильно трактовано митним органом, оскільки директор насправді зазначив, що "... замовлення проводилось на шприци 5,5 мл та 10,5 мл по причині наявності антидемпінгового мита на шприци 5 мл та 10 мл китайського виробництва...". Суд також дійшов висновку про безпідставність твердження про те, що замовлення виробництва шприців з відповідними характеристиками та маркуванням здійснювалось за розпорядженням покупця, оскільки не було надано жодних доказів такого замовлення. Крім цього, на думку суду, під час складання протоколу було проігноровано положення статуту підприємства, згідно із яким у відносинах із третіми особами без довіреності товариство представляє генеральний директор. Відповідно, суд дійшов висновку про те, що в діях останнього відсутній прямий умисел. При цьому суд встановив, що генеральний директор допустив факт незаявлення точних відомостей про товар, перекваліфікував ці дії на недекларування товарів і застосувати до генерального директора стягнення у вигляді штрафу в розмірі 8,5 тис. грн.³⁸

Хоча брак достатніх доказів у цій справі є доволі очевидним, рішення суду також видається дещо суперечливим: суд дійшов висновку про відсутність прямого умислу, встановивши, що митний орган неправильно трактував пояснення директора підприємства-імпортера, який не був уповноважений представляти це підприємство, про те, що замовлення на шприци 5,5 мл та 10,5 мл, жодних доказів існування якого не було надано, було зроблено з причини наявності АДМ на шприци 5 мл та 10 мл, а не з метою ухилення від сплати цього АДМ. У будь-якому разі видається, що єдиною належною причиною ввезення в Україну зміненого товару було саме запровадження АДМ.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що ефективна протидія ухиленню від сплати АДМ потребує наявності відповідної законодавчої бази, комплексного підходу до вирішення цієї проблеми із застосуванням норм антидемпінгового, митного і кримінального законодавства, належного рівня взаємодії органу, що проводить антидемпінгове розслідування, МКМТ, митних і правоохоронних органів, ретельного формування якісної і достатньої доказової бази у разі вчинення відповідних правопорушень.

За результатами дослідження пропонується внести зміни до законів України “Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту” та “Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту” у частині визначення поняття “ухилення”, його форм, можливості звільнення від реєстрації та заходів, врахувавши напрацювання та досвід інших членів СОТ. Крім того, існує потреба у створенні дієвої системи моніторингу і аналізу ввезення товарів, які є об’єктами антидемпінгового та компенсаційного мита, з метою ефективного застосування норм щодо ухилення від їхньої сплати на практиці. Вбачається за доцільне також чітко визначити у згаданих законах термін “товар” з метою унеможливлення його двозначного тлумачення, а також розглянути можливість посилення кримінальної та адміністративної відповідальності за ухилення від сплати АДМ.

1. Коновалова Н. О. Міжнародно-правове регулювання протидії обходу антидемпінгових заходів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ: Б.в., 2011. 2. *Council Regulation (EEC) No 1761/87 of 22 June 1987* // Official Journal. – 1987. L 167. P. 9–10. 3. *Report by the Panel. EEC – Regulation on Imports of Parts and Components*. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/88scrdvr.pdf. P. 56-57. 4. *United States Code, 2010 Edition* // Washington: U.S. Government Printing Office, 2010. P. 371-372. 5. *Communication from the United States. Proposal for Improvements to the Anti-Dumping Code*. URL: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/.%5CUR%5CGNGNG08%5CW59.PDF>. – P. 4-5, 11. 6. *The Results of the Uruguay Round of the Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts / WTO Secretariat*. Geneva: WTO Publications, 2002. P. 397. 7. *Council Regulation (EC) No 384/96 of 22 December 1995*. // Official Journal. 1996. L 056. – P. 16. 8. *Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту: Закон України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/330-14>. 9. Там само. 10. *Council Regulation (EC) No 1225/2009 of 30 November 2009* // Official Journal. 2009. L 343. P. 66. 11. *Vermulst E. EU Anti-Circumvention Rules: Do They Beat the Alternative?* / Edwin Vermulst. Badia Fiesolana: European University Institute, 2015. P. 17-18. 12. *Yu Y. Circumvention and Anti-Circumvention Measures* // The Netherlands: Kluwer Law International, 2008. P. 62. 13. *Willems A., Natens B. What’s Wrong with EU Anti-Circumvention Rules and How to Fix it* // Journal of International Economic Law / 2016. Vol. 19. P. 510-511. 14. Там само. P. 512-513. 15. Там само. P. 513-514. 16. *Informal Group on Anti-Circumvention – Topic 1 – What Constitutes Circumvention?* URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Browse/FE_B_009.aspx?TopLevel=1435#/. 17. Там само. 18. *Case C-35/93, Develop Dr. Eisbein GmbH & Co. v Hauptzollamt Stuttgart-West*, 1994. 19. *Case C-99/94, Robert Birkenbeul GmbH & Co. KG v*

Hauptzollamt Koblenz, 1996. **20.** *Vermulst E.* Цит. праця. Р. 18. **21.** *Annual OLAF Reports.* URL: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en. **22.** *AD/CVD Enforcement Updates.* URL: <https://www.cbip.gov/trade/priority-issues/adcvd/outreach>. **23.** *Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015.* URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/644/text>. **24.** *Draft Consolidated Chair Texts of the AD and SCM Agreements.* URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/rules_chair_text_nov07_e.htm. **25.** *Notifications of Laws and Regulations under Article 18.5 and 32.6 of the Agreement.* URL: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Browse/FE_B_009.aspx?TopLevel=1435#/.](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Browse/FE_B_009.aspx?TopLevel=1435#/) **26.** *Semi-annual Reports under Article 16.4 of the Agreement.* URL: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Browse/FE_B_009.aspx?TopLevel=1435#/.](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Browse/FE_B_009.aspx?TopLevel=1435#/) **27.** *Повідомлення про застосування остаточних антидемпінгових заходів щодо імпорту в Україну шприців.* URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Print?lang=uk-UA&id=6c276903-b450-463e-966a-9841bdea8130>. **28.** *Лист Державної митної служби України від 27.12.2011 № 16/1-16.1/2208-ЕП.* **29.** *The Results of the Uruguay Round of the Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts / WTO Secretariat.* Geneva: WTO Publications, 2002. Р. 137. **30.** *Ухвала Вишого адміністративного суду України від 28.05.2014 у справі № 823/2006/13-а. // Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39135223>. **31.** Там само. **32.** *Закон України “Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту.* Закон України / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/330-14>. **33.** *Case 7/68, Commission v Italian republic, 1968.* **34.** *United States Code, 2010 Edition.* Washington: U.S. Government Printing Office, 2010. Р. 127-128. **35.** *Постанова Пленуму Верховного Суду України від 03.06.2005 № 8 / Верховна Рада України.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-05>. **36.** *Кримінальний кодекс України / Верховна Рада України.* URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. **37.** *Митний кодекс України / Верховна Рада України.* URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>. **38.** *Постанова Солом’янського районного суду міста Києва від 16.05.2012 у справі № 2609/11265/12 // Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24009222>.

Kovalchuk Nataliia. Anti-dumping duty: anti-circumvention summary

Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994) and provisions of the WTO Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994 (ADA) allow WTO Members to impose anti-dumping duty (ADD) to act against unfair dumping practices. Producers, exporters and/or importers often try to avoid the payment of ADD, i. e. to circumvent ADD. The circumvention practices can seriously undermine the effectiveness of anti-dumping measures.

The first anti-circumvention rules were adopted in 1987 in the EU to counter the practice of Japanese companies, which established “screwdriver” plants in the EU Member States and circumvented ADDs by assembling goods subject to anti-

dumping measures at those plants from imported Japanese parts. In 1988 the United States also introduced the anti-circumvention legislation.

Since then circumvention practices have considerably evolved and nowadays include, *inter alia*, slight modification of the product subject to ADD; consignment of the product subject to anti-dumping measures via third countries (transshipment); reorganizations by exporters/producers of patterns and channels of sales to export through producers benefiting from lower individual ADD rate; and assembly of parts in an importing country or a third country.

To date all attempts to establish multilateral anti-circumvention rules have failed. Nevertheless, a Ministerial Decision adopted at Marrakesh acknowledges the problem of the circumvention and refers the matter to the WTO Committee on Anti-Dumping Practices for resolution. Some WTO Members consider this decision as a recognition of the legitimacy of anti-circumvention measures.

Some other WTO Members and lawyers believe that anti-circumvention measures are inconsistent with provisions of Article VI of the GATT 1994 and ADA because the anti-circumvention rules do not require a new determination of dumping and injury. Critics of the anti-circumvention measures maintain that this problem may be effectively addressed by conducting a new anti-dumping investigation or by applying the existing international and national rules (General Rule 2(a) for the interpretation of the Harmonized System, non-preferential rules of origin, national customs and criminal legislation, etc).

Analysis of some WTO Members' experience has shown that the existing tools provided for by multilateral international treaties and national laws can hardly be effective and efficient means to counteract the circumvention of ADD. A comprehensive approach is needed, and the application of trade (anti-dumping/anti-circumvention), customs and criminal legislation is required to effectively address this problem.

Nowadays all major users of anti-dumping measures, except for China and Canada, have anti-circumvention rules. Analysis of WTO Members' anti-dumping legislation has shown that their anti-circumvention rules are similar to those of the EU. Countervailing laws of these Members also contain anti-circumvention provisions. Some WTO Members have conducted dozens of anti-circumvention investigations and extended the existing ADDs to imports of the products subject to measures from third countries, slightly modified products or parts thereof.

Although Ukraine is an active user of anti-dumping measures, it has not initiated any anti-circumvention investigation yet. Comparative analysis has demonstrated that anti-circumvention provisions of Ukraine's Law "On Protection of the National Producer against Dumped Imports" are based on the EU Anti-dumping Regulation of 1995. Since then the EU's anti-circumvention rules have evolved considerably due to their application in practice. Thus, Ukraine's anti-circumvention rules are outdated, and seem to lack clarity and have some substantial shortcomings.

Having analyzed a number of Ukrainian administrative courts' judgments in cases concerning the circumvention of ADDs, the paper concludes, *inter alia*, that

anti-circumvention provisions of Ukraine's anti-dumping and countervailing legislation should be amended to provide a sound legal framework necessary to effectively act against the circumvention.

Key words: WTO Antidumping Agreement, circumvention, antidumping duty, investigation, measures.

УДК 347.73

Л. В. ГОРБАЙЧУК

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Досліджено сутність та мета державної політики у сфері міжбюджетних відносин. Проаналізовано становлення законодавчого забезпечення формування державної політики у сфері міжбюджетних відносин в Україні. Обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення державної політики у сфері міжбюджетних відносин з урахуванням тенденцій децентралізації міжбюджетних відносин.

Ключові слова: бюджетна система, міжбюджетні відносини, бюджетний процес, державний бюджет, місцеві бюджети, Бюджетний кодекс України, державна політика у сфері міжбюджетних відносин, бюджетна децентралізація.

Горбайчук Л. В. Правовые основы государственной политики в сфере межбюджетных отношений

Исследовано суцність и цель государственной политики в сфере межбюджетных отношений. Проанализировано становление законодательного обеспечения формирования государственной политики в сфере межбюджетных отношений в Украине. Обоснованы предложения касательно усовершенствования государственной политики в сфере межбюджетных отношений с учетом тенденций децентрализации межбюджетных отношений.

Ключевые слова: бюджетная система, межбюджетные отношения, бюджетный процесс, государственный бюджет, местные бюджеты, Бюджетный кодекс Украины, государственная политика в сфере межбюджетных отношений, бюджетная децентрализация.

Gorbaychuk Ludmyla. The legal basis of the state policy in the sphere of interbudget relations

In the article investigated the essence and objective of state policy in the field of interbudget relations. Analyzed the formation of legislative support of state policy