

Світова економіка та міжнародні відносини

УДК 343.98:343.53

Кофанова Олена Сергіївна

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри
криміналістичного забезпечення та судових експертиз
Національна академія внутрішніх справ*

Кофанова Елена Сергеевна

*кандидат юридических наук, доцент кафедры
криминалистического обеспечения и судебных экспертиз
Национальная академия внутренних дел*

Kofanova Olena

*PhD of Juridical Sciences, Associate Professor
Department of Forensic Support and Forensic Expertise
National Academy of Internal Affairs*

**БЮРО КОНТРОЛЮ ЗА АЛКОГОЛЬНИМИ НАПОЯМИ,
ТЮТЮНОВИМИ ВИРОБАМИ, ВОГНЕПАЛЬНОЮ ЗБРОЄЮ І
ВИБУХОВИМИ РЕЧОВИНАМИ (АТФ) США: ГЕНЕЗИС
БЮРО КОНТРОЛЯ ЗА АЛКОГОЛЬНЫХ НАПИТКОВ, ТАБАЧНЫХ
ИЗДЕЛИЙ, ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ И ВЗРЫВЧАТЫХ
ВЕЩЕСТВ (АТФ) США: ГЕНЕЗИС
BUREAU OF ALCOHOL, TOBACCO, FIREARMS AND EXPLOSIVES,
(ATF) USA: GENESIS**

Анотація. В умовах розвитку системи виконавчої влади та наявності багатьох органів держави функції яких дублюють один одного, впровадження єдиного «тематичного» органу з чітко зазначеною регламентацією діяльності є досить актуальним та нагальним. Аналізуючи міжнародний досвід країн світу з різними типами

державного устрою та функціями органів виконавчої влади, стає зрозуміло, що досвід США по створенню та функціонуванню Бюро контролю за алкогольними напоями, тютюновими виробами, вогнепальною зброєю і вибуховими речовинами (ATF) є найбільш цікавим та ефективним, придатним для імплементації у систему державного управління, зокрема і в Україні. Дослідження присвячене питанням виникнення, становленню та розвитку федерального агентства Міністерства юстиції США, в обов'язки якого входить розслідування і запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням, виробництвом і зберіганням вогнепальної зброї і вибухових речовин. В статті показано вплив діяльності зазначеного федерального агентства (ATF) на законодавчі ініціативи Конгресу США. Проілюстровано історичні етапи існування цього підрозділу, які відображають всю складність втілення у життя загальнодержавної політики контролю за алкогольними напоями, тютюновими виробами, вогнепальною зброєю і вибуховими речовинами.

Ключові слова: вогнепальна зброя, тютюн, алкогольні напої, вибухові речовини, контроль, законодавчі ініціативи, Конгрес США.

Аннотація. В условиях развития системы исполнительной власти и наличия многих органов государства, функции которых дублируют друг друга, внедрение единого «тематического» органа с четко указанной регламентацией деятельности является весьма актуальным и насущным. Анализируя международный опыт стран с различными типами государственного устройства и функциями органов исполнительной власти, становится понятно, что опыт США по созданию и функционированию Бюро контроля за алкогольными напитками, табачными изделиями, огнестрельным оружием и взрывчатыми веществами (ATF) является наиболее интересным и эффективным,

пригодным для имплементации в систему государственного управления, в том числе и в Украине.

Исследование посвящено вопросам возникновения, становлению и развитию федерального агентства Министерства юстиции США, в обязанности которого входит расследование и предотвращение преступлений, связанных с незаконным использованием, производством и хранением огнестрельного оружия и взрывчатых веществ.

В статье показано влияние деятельности указанного федерального агентства (ATF) на законодательные инициативы Конгресса США. Проиллюстрировано исторические этапы существования этого подразделения, которые отражают всю сложность воплощения в жизнь общегосударственной политики контроля за алкогольными напитками, табачными изделиями, огнестрельным оружием и взрывчатыми веществами.

Ключевые слова: *огнестрельное оружие, табак, алкогольные напитки, взрывчатые вещества, контроль, законодательные инициативы, Конгресс США.*

Summary. *In the conditions of development of the system of executive power and the presence of many bodies of state functions that duplicate each other, the introduction of a single "thematic" body with a clearly specified regulation of activity is quite urgent. Analyzing the international experience of the world with different types of government and functions of the executive, it becomes clear that the US experience in establishing and operating the Bureau for the Control of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) is the most interesting and effective, suitable for implementation in the system of public administration, in particular in Ukraine. The study is devoted to the emergence, establishment and development of a federal agency of the US Department of Justice, whose duties include investigating and preventing crimes related to the*

illicit use, production and possession of firearms and explosives. The article shows the impact of the federal agency (ATF) on the legislative initiatives of the United States Congress. The historical stages of the existence of this unit are illustrated, which reflect the complexity of implementation of the national policy of control over alcoholic beverages, tobacco products, firearms and explosives.

Key words: *firearms, tobacco, alcoholic beverages, explosives, control, legislative initiatives, United States Congress.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження обумовлена аналізом можливостей імплементації американського досвіду створення «тематичного» контрольно-регулюючого органу виконавчої влади, ефективність якого доведена часом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проведене на основі праць таких фахівців як П.Д. Біленчук [2; 4], А.В. Кофанов [3; 4], А.С. Мацко, І.В. Бойко [7] та інші.

Виклад основного матеріалу. Бюро контролю за алкогольними напоями, тютюновими виробами, вогнепальною зброєю і вибуховими речовинами (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) [5], на сьогодні є федеральною підрозділом Міністерства юстиції США, в обов'язки якого входить розслідування і запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням, виробництвом і зберіганням вогнепальної зброї і вибухових речовин. У компетенцію агентства входить розслідування терористичних актів, підпалів і вибухів, а також контроль за незаконним обігом алкогольної та тютюнової продукції. ATF виконує функції ліцензійного агентства для продажу, зберігання і транспортування вогнепальної зброї, боєприпасів та вибухових речовин, а також торгівлі ними на території США. Відповідальність за діяльність ATF, як і всіх інших органів виконавчої гілки влади, встановлюється Конгресом США.

До 2001 року ATF входило до Міністерства фінансів США та було наймолодшим податковим органом Міністерства фінансів США, виділеним із складу Служби внутрішніх прибутків розпорядженням Міністерства фінансів №120-1 (колишній № 221), який розпочав роботу 1 липня 1972 року. Проте, історія виникнення ATF у США нараховує вже більш двохсот років.

У 1789 році відповідно до нової Конституції США [6, с. 19-21] перший її Конгрес ввів податок на ввезені алкогольні напої з метою погашення частини прийнятого від штатів боргу, що утворився в ході Війни за незалежність. Зобов'язання по стягненню цього податку були покладені на Міністерство фінансів США, керівником якого тоді був міністр фінансів Олександр Гамільтон, який і запропонував увести такий вид податку. Законодавці Конгресу США були приємно здивовані результатами стягнення такого податку. У 1791 році до податку на імпорт був також доданий податок на внутрішнє виробництво. Платники податків почали виявляти невдоволення ще при введенні податку на імпорт, а на введення внутрішнього податку деякі з них відповіли, як це відбувається і сьогодні, хвилею політичного опору, що переріс на тому ранньому етапі в короткочасне «Повстання через віскі» 1794 року. Обидва джерела прибутку витримали опір, як витримують його і сьогодні. І хоча саме ці податки були згодом скасовані, але до 1862 року в разі необхідності в США вводилися і скасовувалися інші подібні механізми одержання прибутку від окремих видів податків. Постановою Конгресу США від 1 липня 1862 року було засновано Управління внутрішніх прибутків у складі Міністерства фінансів, і на керівника цього Управління були покладені функції по стягуванню, серед інших видів податків, і податків на очищений алкоголь та тютюнові вироби, що діють, із деякими поправками, і сьогодні. Внаслідок того, що введення різних видів податків часто зустрічає опір громадськості, який відображається, зокрема, і в ухи-

ленні від їхньої сплати, що є кримінальне карним злочином. В 1863 році Конгрес США уповноважив Управління внутрішніх прибутків на наймання «трьох детективів для сприяння запобіганню, виявленню і покаранню осіб, що ухиляються від сплати податків». Збір податків і правозастосовча та правоохоронна діяльність виявилися тепер під одним дахом. До кінця цього десятиліття Управління внутрішніх податків уже мало свого юрисконсульта.

У 1875 році група федеральних слідчих розкрила «Змову віскі» — об'єднання крамарів зерном, політиків і податкових службовців, що позбавили державу мільйонів доларів доходу шляхом шахрайства в сфері стягування податків на очищений спирт. У відповідь на скандал, що вибухнув в Америці, Конгрес США прийняв перші постанови про реформування державної служби, формально визнаючи, що ефективність закону залежить тільки від особистих якостей чиновників, які його застосовують в реальній практиці.

У своєму річному звіті за 1877 рік керівник цього управління вже називає свою службу «Бюро внутрішніх прибутків», і така назва зберігалася протягом наступних сімдесяти п'яти років.

Ратифікація в 1919 році вісімнадцятої поправки до Конституції США в поєднанні з прийняттям у тому ж році «сухого закону» Вольстеда висунули на перший план тих фахівців – «податківців», у завдання яких входило розслідування кримінальних порушень податкового законодавства, включаючи незаконне виготовлення спиртних напоїв. На початок 1920 року ці фахівці об'єдналися в Підрозділ по забезпеченню «сухого закону». Історія існування цього підрозділу відображає всю складність проведення в життя політики загальнодержавної заборони на «виробництво, продаж і перевезення міцних спиртних напоїв з метою споживання». Головним напрямком діяльності Управління внутрішніх прибутків протягом його існування був збір податків. Правозастосовча

діяльність, хоча і була необхідною, але вона ніколи не була легкою в реалізації. 1 квітня 1927 року Міністерство фінансів підвищило статус цього Підрозділу з метою підтримки «сухого закону» в США. Статус його був підвищений до рівня Бюро міністерства фінансів. Конгрес США із нетерпінням очікував конкретних результатів дій цього відомства. 1 липня 1930 року Конгрес США передає «каральні функції» в рамках національного «сухого закону» із ведення Бюро по реалізації «сухого закону» при Міністерстві фінансів (яке потім припинило своє існування) у ведення створеного нового Бюро по реалізації «сухого закону» при Міністерстві юстиції, із значимим винятком: податкова і регулятивна діяльність, «дозвільні повноваження» збереглися за Міністерством фінансів, які і були передані новоствореному Бюро промислового алкоголю. Найвідомішим «охоронцем правопорядку» тієї неспокійної епохи був Елліот Несс – «податківець», який зібрав докази на короля організованої злочинності Чикаго – Аль Капоне, і висунув проти нього обвинувачення в ухиленні від сплати податків.

Двадцять перша поправка до Конституції США, що скасувала «сухий закон» в Америці, була ратифікована напрочуд швидко, до 5 грудня 1933 року, під час перерви в засіданнях Конгресу. У якості тимчасового заходу для управління діяльністю законної алкогольної промисловості, яка зароджувалася, виконавчим розпорядженням відповідно до Закону про відновлення національної промисловості президент США Франклін Рузвельт заснував Федеральне управління контролю за алкоголем (FACA). Дане управління у взаємодії з Міністерством сільського господарства і Міністерством фінансів спробувало керувати винними і перегінними заводами за допомогою системи, що базується на добровільному зводі нормативних правил про вільну конкуренцію броварів. FACA було звільнене від своїх обов'язків і в результаті цього воно припинило своє існування після закінчення лише

двадцяти місяців після того, як президент США Франклін Рузвельт у серпні 1935 року підписав Закон про Федеральне управління з питань алкогольних напоїв (FAA). Це відновлене управління мало чіткі відомчі розпорядження: діяльність по регулюванню виробництва спиртних напоїв знову було передано Міністерству фінансів.

Незважаючи на те, що «сухий закон» був офіційно скасований, побічні ефекти тієї епохи продовжували формувати спосіб діяльності ATF ще не одне десятиліття. 10 березня 1934 року правоохоронні функції, які раніше виконувало Міністерство юстиції по реалізації «сухого закону», були покладені на новостворений Підрозділ збору податків на спиртні напої (ATU) при Бюро внутрішніх прибутків Міністерства фінансів. У той же час Федеральне управління з питань алкогольних напоїв (FAA), яке функціонувало незалежно в рамках Міністерства фінансів, продовжувало свою діяльність, здійснюючи збір зведених відомостей, а також встановлювало вимоги для одержання ліцензій і дозволів та приймало заходи, що забезпечували збереження відкритого ринку вільної конкуренції для виробників і споживачів спиртних напоїв. У 1940 році FAA було об'єднано з ATU. Закон про Федеральне управління з питань алкогольних напоїв діє і сьогодні, і фактично складає правову основу діяльності ATF.

Загальна стурбованість громадськості в США з приводу факту незаконного володіння зброєю членами організованих злочинних формувань в період дії «сухого закону» привела до прийняття в 1934 році Національного закону про вогнепальну зброю і наступному прийняттю через чотири роки Федерального закону США про правові засади обігу вогнепальної зброї. Вогнестрільна зброя стала новим предметом державного правового регулювання, але податки були встановлені як і завжди.

Бюро (ATF) підтримує вигідні стосунки і взаємодіє з підвідомчими

галузями, у той же час удосконалюючи свої унікальні навички правозастосовчої діяльності. ATF направляє і сприяє діяльності по підтримці правопорядку на міжнародному рівні, використовуючи при цьому такі розробки як: сучасну інтегровану систему балістичної ідентифікації (комп'ютерна програма для встановлення тотожності зброї і снарядів, які вистріляні з неї), собак-шукачів для пошуку каталізаторів, вибухових речовин і вогнепальної зброї, програму навчання і тренінгу по наданню опору бандитизму, а також навчає підлітків, як протистояти залученню до злочинних співтовариств і угруповань.

За першу чверть століття свого існування ATF змінило усього чотирьох директорів. Зокрема директорами цього відомства були Рекс Дейвіс, Дж. Р. Дікерсон, Стівен Хіггінс і Джон Меґо. Згідно правових положень директор призначається Міністром фінансів і підзвітний його заступнику по правозастосовчій діяльності. Центральний офіс ATF розташований у Вашингтоні, округ Колумбія, але більшість співробітників і підрозділів ATF знаходяться по всій країні. Крім того, декілька відділень розташовано за кордоном. Службовці, інспектори і допоміжний персонал ATF беруть участь у розслідуванні ряду найбільш складних і жорстоких злочинів, які вчиняються у суспільстві, а також у регулюванні деяких найважливіших її галузей, які реагують швидко на зміни, що відбуваються в США і приносять більш ніж 13 мільярдів доларів прибутку на рік.

Загальні положення законодавства США про обіг вогнепальної зброї

Національний закон про вогнепальну зброю (NFA) містить положення, що стосуються деяких видів вогнепальної зброї, таких як кулемети, вкорочені гвинтівки, рушниці, глушники і вибухотехнічні (руйнівні) пристрої [1, с. 98-108]. Національний закон про вогнепальну зброю встановлює, що така зброя повинна бути зареєстрована з указівкою на його власника, виробника й особу, що здійснила ввіз. Цей Закон також

передбачає оподатковування операцій із такою зброєю. Закон про контроль за експортом озброєння (АЕСА) (Розділ 22 ст. 2778), наділяє Президента США повноваженнями по контролю за експортом та імпортом «предметів, що мають оборонне значення», включаючи вогнепальну зброю і боєприпаси з метою підтримки миру і забезпечення безпеки, а також відповідно до виконання доктринальних завдань міжнародної політики США. У рамках дії Закону про контроль за експортом озброєння, слід мати в наявності дозволи і ліцензії для здійснення операцій по імпорту й експорту таких предметів. В Законі існують повні заборони на ввезення і вивіз зброї в визначені урядом країни. Повноваження по контролю за імпортом зброї, передбачені АЕСА і належать Міністерству фінансів, яке делегувало свої повноваження Бюро контролю за спиртними напоями, тютюновими виробами і вогнепальною зброєю. Державний департамент США і Митна служба застосовують положення АЕСА по контролю за експортом і здійснюють нагляд за їхнім дотриманням.

Правові і організаційні інструменти контролю за здійсненням операцій між штатами.

Закон про контроль за зброєю (GCA) встановлює, що операції з вогнепальною зброєю без відповідної ліцензії, є незаконними (Розділ 18 ст. 922 (a)(1), 923 (a)). Як правило, особам, що мають федеральну ліцензію на право торгівлі вогнепальною зброєю, заборонено поставляти її особам, що не є резидентами штату місцезнаходження ліцензіата (Розділ 18 ст. 922 (b) (3)). Згідно загальному правилу, особам, що не мають ліцензії, заборонено збувати вогнепальну зброю за межі території штату, де вони проживають, або поставляти її особам, що перебувають поза територією зазначеного штату (Розділ 18 ст. 922 (a) (1) і (5)).

Правові та організаційні інструменти контролю за здійсненням операцій між державами.

Федеральне законодавство США в загальному порядку забороняє

ввіз зброї, що підпадає під регулювання NFA, зокрема, неспортивно! вогнепальної зброї і боєприпасів до неї, а також військової вогнепальної зброї і боєприпасів до неї (Розділ 18 ст. 922 (1), 925 (d) (3). Розділ 25 ст. 5844) [7].

Відповідно до Закону про контроль за експортом озброєння, незаконним є ввіз до США «предметів, що мають оборонне значення», включаючи вогнепальну зброю і боєприпаси до неї, без відповідного дозволу, а також вивіз таких предметів із США без ліцензії. У дозволі на ввіз і в ліцензії на експорт вказуються відповідно імпортер або експортер і конкретний покупець. Положеннями Закону США про контроль за експортом озброєння (Розділ 22. Зводу Федеральних правил (ЗФП), частини 120-130 і Розділ 27. ЗФП, частина 47), встановлено, що фізичні і юридичні особи, що займаються ввозом або вивозом предметів оборонного значення, повинні бути зареєстровані у відповідних органах. Реєстрація є необхідною умовою ведення діяльності по ввезенню і вивезенню таких предметів [7].

*Облік і звітність, які пов'язані з виробництвом, ввозом і торгівлею
вогнепальної зброї в США*

Ліцензіати зобов'язані вести облік зброї, що надійшла у продаж, а також проданої вогнепальної зброї, в тому числі обов'язково реєструвати: ім'я, вік і місце проживання покупця (Розділ 18 ст. 922 (b) (5) і 923 (g) (1) (A)). Ліцензовані імпортери і виробники зобов'язані індивідуалізувати ввезену або виготовлену вогнепальну зброю за допомогою серійного номера, який повинен бути відображений в обліку ліцензіата (Розділ 18 ст. 923 (i)). Ліцензіати зобов'язані негайно відповідати на запити ATF щодо походження вогнепальної зброї (Розділ 18 ст. 923 (g) (6)). Необхідно також систематично надавати звіт в ATF про серії продажу 2-х або більш одиниць особистої стрілецької зброї за один день або протягом 5-ти робочих днів (Розділ 18 ст. 923 (g) (3)). Ліцензіати, які припиняють свою

підприємницьку діяльність, зобов'язані передати свої облікові матеріали в ATF (Розділ 18 ст. 923 (g) (4)). Ці вимоги дозволяють ATF домагатися виконання однієї з головних цілей Закону про контроль за зброєю — сприяти посадовим особам держави, що здійснюють правозастосовчу діяльність, органам місцевої влади, а також правоохоронним органам інших країн в швидкому встановленні походження вогнепальної зброї, яка була використана при вчиненні злочинів.

Уряд США не веде обліку операцій ліцензіатів із вогнепальною зброєю, крім згаданих вище облікових матеріалів, переданих уряду при припиненні підприємницької діяльності ліцензіата, звітів про продаж декількох одиниць особистої стрілецької зброї і звітів про джерела походження вогнепальної зброї. Опрацювання інформації, що міститься в цих звітах, дозволяє визначити важливі напрямки роботи в справі встановлення нелегальних постачальників зброї і джерел придбання вогнепальної зброї на території США. Положення Розділу 22 ЗФП ст. 122.5 встановлюють, що ліцензіат зобов'язаний зберігати записи про всі операції, що робляться їм у відповідності з ліцензіями на експорт, тимчасовий імпорт або тимчасовий експорт протягом 5 років. За вимогою посадової особи митної служби США вони повинні бути йому надані. Ведеться також комп'ютерний облік таких операцій у Державному департаменті США, а також на митних портах [3, с. 90-100].

Висновки з даного дослідження. Аналізуючи досвід США по створенню та функціонуванню Бюро контролю за алкогольними напоями, тютюновими виробами, вогнепальною зброєю і вибуховими речовинами (ATF) стає зрозуміло, що це федеральне агентство є найбільш ефективним та придатним для імплементації у систему державного управління, зокрема і в Україні.

Література

1. Балістика: Дослідження вогнепальної зброї. Криміналістичне вогнестрільне зброєзнавство: Підручник (в співавторстві). – К.: BeeZone, 2003. С. 98-108.
2. Биленчук П.Д., Еркенов С.Е., Кофанов А.В. Транснациональная преступность: состояние и трансформация: Учебное пособие / Под.ред.акад. П.Д. Биленчука. – К.: Атика, 1999. 272 с.
3. Біленчук П.Д., Кофанов А.В., Сулява О.Ф. Зброєзнавство: правові основи обігу вогнестрільної зброї. Порівняльний аналіз вітчизняного та зарубіжного законодавства: Україна. Європа. Світ. Монографія. / За редакцією проф. П.Д. Біленчука. – К.: Міжнародна агенція «BeeZone», 2004. 464 с.
4. Біленчук П.Д. Міжнародний тероризм: консолідований аналіз забезпечення безпеки / П.Д. Біленчук, А.В. Кофанов, О.Л. Кобилянський. Навч.посіб. Київ: ННІПСК КНУВС, 2009. – 72 с. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/5464>
5. Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF). 2019. URL: <https://www.atf.gov/>
6. Девід П. Каррі. Конституція Сполучених Штатів Америки: Посібник. – К.: Веселка, 1993. С. 19-21.
7. Мацко А.С., Бойко І.В. Зброя: придбання, зберігання, використання. Збірник нормативних актів. – К.: Юрінком, 1998. 304 с.

References

1. Balistyka: Doslidzhennia vohnepalnoi zbroi. Kryminalistychnе vohnestrilne zbroieznаvstvo: Pidruchnyk (v spivavtorstvi). – K.: BeeZone, 2003. S. 98-108.
2. Bylenchuk P.D., Erkenov S.E., Kofanov A.V. Transnatsyonalnaia prestupnost: sostoianyе y transformatsyia: Uchebnoe posobyе /

- Pod.red.akad. P.D. Bylenchuka. – K.: Atyka, 1999. 272 s.
3. Bilenchuk P.D., Kofanov A.V., Suliava O.F. Zbroieznavstvo: pravovi osnovy obihu vohnestrilnoi zbroi. Porivnialnyi analiz vitchyznianoho ta zarubizhnoho zakonodavstva: Ukraina. Yevropa. Svit. Monohrafiia. / Za redaktsiieiu prof. P.D. Bilenchuka. – K.: Mizhnarodna ahentsiia «BeeZone», 2004. 464 s.
 4. Bilenchuk P.D. Mizhnarodnyi teroryzm: konsolidovanyi analiz zabezpechennia bezpeky / P.D. Bilenchuk, A.V. Kofanov, O.L. Kobylianskyi. Navch.posib. Kyiv: NNIPSK KNUVS, 2009. – 72 s. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/5464>
 5. Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF). 2019. URL: <https://www.atf.gov/>
 6. Devid P. Karri. Konstytutsiia Spoluchenykh Shtativ Ameryky: Posibnyk. – K.: Veselka, 1993. S. 19-21.
 7. Matsko A.S., Boiko I.V. Zbroia: prydbannia, zberihannia, vykorystannia. Zbirnyk normatyvnykh aktiv. – K.: Yurinkom, 1998. 304 s.