

УДК 316.728

DOI: 10.28995/2073-6401-2018-4-118-127

Формирование «территорий трезвости»
в сельских поселениях и поселках
в контексте местного самоуправления:
социологический анализ

Барвара А. Зотова

*Российский государственный гуманитарный университет,
Москва, Россия, zotova1987@gmail.com*

Аннотация. В статье представлены основные результаты прикладного исследования «территорий трезвости», проведенного в 2017 г. исследовательской группой ЦИРКОН. Методологическую основу исследования составили материалы трех экспедиций, проведенных при участии автора в Оренбургской области, Республике Алтай и Республике Саха (Якутия). По итогам экспедиций выделены основные факторы-стимулы и факторы-барьеры принятия коллективного решения о запрете продажи алкоголя в сельской местности. В статье дается определение «территории трезвости» как объекта социологического изучения, впервые в российской социологии дается классификация «территорий трезвости». В качестве примера дается подробное описание одного из кейсов – села Бясь-Кюэль (Республика Саха (Якутия)). Особенности формирования «территорий трезвости» рассматриваются в статье в контексте специфики местного самоуправления в России.

Ключевые слова: территории трезвости, здоровый образ жизни, местное самоуправление, социология села

Для цитирования: Зотова В.А. Формирование «территорий трезвости» в сельских поселениях и поселках в контексте местного самоуправления: социологический анализ // Вестник РГГУ. Серия «Философия. Социология. Искусствоведение». 2018. № 4 (14). С. 118–127. DOI: 10.28995/2073-6401-2018-4-118-127

Formation of “sobriety territories” in rural settlements
and townships in the context of local self-government.
A sociological analysis

Varvara A. Zotova

Russian State University for the Humanities, Moscow, zotova1987@gmail.com

Abstract. The article presents the main results of the practical research on “sobriety territories”, conducted in 2017 by the research group ZIRCON. The methodological basis for the study was formed by the materials of three

expeditions conducted in the Orenburg region, the Republic of Altai and the Republic of Sakha (Yakutia) with the participation of the author. The expedition results facilitated defining the main factors-incentives and barriers to making a collective decision to ban the sale of alcohol in rural settlements and townships. Article gives the definition of “sobriety territory” as an object of sociological study and for the first time in Russian sociology it presents a classification of “sobriety territories”. As an example, a detailed description of one of the cases – the village of Byas’-Kyuyol’ (the Republic of Sakha (Yakutia)) is given. The peculiarities of the formation of “sobriety territories” are considered in the article in the context of the features of local self-government in Russia.

Keywords: sobriety territories, healthy lifestyle, local government, rural sociology

For citation: Zotova VA. Formation of “sobriety territories” in rural settlements and townships in the context of local self-government. A sociological analysis. *RSUH/RGGU Bulletin. “Philosophy. Social Studies. Art Studies” Series.* 2018;4(14):118-27. DOI: 10.28995/2073-6401-2018-4-118-127

В последние несколько лет в России введение ограничений на продажу и производство алкоголя носит массовый характер. Повсеместно запрещена продажа алкоголя в ночное время суток, вводятся точечные запреты на продажу алкоголя в дни выпускных из школ и последних звонков. Во всероссийском масштабе проводится праздник «День трезвости» (11 сентября), а также запрещается продажа алкоголя во время государственных или национальных праздников. Набирают популярность конкурсы «Трезвое село», которые проходят в регионах страны при поддержке общественных некоммерческих движений и местных администраций. И хотя алкоголизм продолжает являться одной из самых значимых социальных проблем российского общества, Роспотребнадзор в 2016 г. зафиксировал тенденцию к снижению уровня потребления алкоголя¹.

Самые строгие ограничения на продажу алкоголя существуют в республике Саха (Якутия) и на Чукотке. В июле 2016 г. на время проведения международных спортивных игр «Дети Азии» запрет на продажу алкогольной продукции вводился на всей территории городского округа «город Якутск». По состоянию на сентябрь 2017 г. более 140 якутских наслегов (сел) объявили себя «терри-

¹ О снижении масштабов злоупотребления алкогольной продукцией // Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). 18.01.2016. URL: http://rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=5533&sphrase_id=752370 (дата обращения 12 дек. 2018).

ториями трезвости». В этих селах «сухой закон» введен на основании коллективного решения, добровольно принятого жителями на сходе граждан. Данная социальная практика не является уникальной: «территории трезвости» встречаются и за пределами Якутии, причем некоторые из них имеют более давнюю историю – как позитивную, так и негативную. На настоящий момент комплексная информация, характеризующая подобный опыт принятия и обеспечения коллективных решений по ограничению производства, распространения и потребления алкогольных напитков, в том числе в сельских поселениях и поселках, отсутствует. В обозначенном контексте становится очевидной необходимость детального изучения подобного социального явления.

Основой этой статьи послужили материалы проекта «Территории трезвости: опыт принятия и обеспечения коллективных решений по ограничению производства, распространения и потребления алкогольных напитков в сельских поселениях и поселках», реализованного в первой половине 2017 г. исследовательской группой ЦИРКОН. Цель проекта заключалась в популяризации и распространении позитивного опыта по отказу от алкоголя на коллективном уровне гражданами Российской Федерации. Реализация поставленной цели предполагала выяснение принципов формирования «территорий трезвости» и способов перевода практик «коллективной трезвости» в тиражируемые технологии конструктивной социальной активности. Исследовательский фокус проекта был направлен на изучение особенностей принятия и согласования решений об отказе от алкоголя на коллективном уровне с основными группами стейкхолдеров – органами местной власти и местного самоуправления, бизнесом и др. В результате исследования выявлены несколько моделей «территорий трезвости», описаны механизмы их формирования. Кроме того, была подтверждена гипотеза о том, что успешность принятия коллективного решения об отказе от алкоголя напрямую зависит от уровня развития местного самоуправления.

Научная новизна статьи заключается в описании и анализе «территорий трезвости» как социального явления, поскольку данная тема не представлена в современной отечественной социологии.

Начав с краткой характеристики методологии исследования, в данной статье мы опишем выявленные модели «территорий трезвости». Затем рассмотрим механизмы формирования «территории трезвости» в законодательном контексте. И наконец, на примере одного из полевых кейсов покажем роль местного самоуправления в распространении практик «коллективной трезвости» в сельских поселениях.

Методология исследования

Под «территорией трезвости» в исследовании и в данном тексте следует понимать успешно реализованное и растиражированное коллективное решение, включающее в себя и административный (законный), и общественный контроль над производством, продажей и употреблением алкоголя².

Объектом исследования выступили жители сельских населенных пунктов, где на коллективном уровне было принято решение об отказе от алкоголя, либо подобная практика сложилась «стихийно». Методическую основу исследования, ввиду слабой разработанности проблематики, составили процедуры качественного характера, разделенные на два этапа – подготовительный и полевой. Подготовительный этап включал в себя информационно-аналитический обзор и интервью с экспертами (проведено семь интервью). Полевой этап исследования был организован в формате социологических экспедиций. В рамках проекта были организованы экспедиции в три населенных пункта: с. Дубровка (Оренбургская область), с. Боочы (Онгудайский район, Республика Алтай), с. Бясь-Кюэль (Горный улус, Республика Саха (Якутия)). Выбор населенных пунктов осуществлялся с учетом совокупности обстоятельств: географического разнообразия, наличия местных исследовательских компаний и особенностей принятия решений об объявлении села «территорией трезвости». Принципиальным критерием отбора этих сел из числа прочих стало отсутствие религиозного запрета на употребление алкоголя в качестве главной мотивации жителей вести трезвый образ жизни. В ходе экспедиций сбор информации в каждом из трех населенных пунктов осуществлялся следующими методами: интервью с местными жителями (шесть интервью), дискуссионные фокус-группы (две ФГ) и включенное наблюдение в течение минимум пять дней.

Модели формирования «территории трезвости»

По результатам экспедиций выявлены три разные модели формирования «территории трезвости», зависящие от принципов введения «сухого закона». Неформальный «сухой закон» может

² «Территории трезвости»: опыт принятия и обеспечения коллективных решений по ограничению производства, распространения и потребления алкогольных напитков в сельских поселках и поселениях»: Аналитический отчет по результатам исследования / рук. науч.-иссл. работы: И.В. Задорин; авт. кол.: В.А. Зотова, М.А. Поликашина, Д.С. Рудь, Л.В. Шубина. М.: ЦИРКОН, 2017. С. 52 URL: <http://www.zircon.ru/upload/iblock/5ca/territorii-trezvosti.pdf> (дата обращения 12 дек. 2018).

основываться на семейных или религиозных традициях, иногда – на коллективной договоренности жителей не употреблять алкоголь, сложившейся в силу совокупности обстоятельств как социальная практика («естественным» путем), а не как некий акт (формализованный или нет); этот вариант был зафиксирован в селе Дубровка Шарлыкского района Оренбургской области. В качестве социальной нормы, не закреплённой формальным законодательством, ограничение может быть введено сходом граждан, как в селе Боочы Онгудайского района Республики Алтай. Формально, то есть на административном уровне, «сухой закон» может быть закреплён решением главы местной администрации, как это имело место в селе Бясь-Кюёль Горного улуса Республики Саха (Якутия).

Под *естественной* «территорией трезвости» подразумевается сельское поселение, в котором практика коллективной трезвости сформировалась исторически в силу совокупности обстоятельств и не является результатом принятия коллективного решения. На таких территориях трезвости «сухой закон» обычно основывается на семейных или религиозных традициях и носит негласный характер. К человеку, употребляющему алкоголь, не применяется никаких формальных санкций, но его поведение может рассматриваться как нарушение социальной нормы поведения и вызывать порицание.

К *неформальным* «территориям трезвости» можно отнести поселения, в которых «сухой закон» введён коллективным решением, но законодательно не закреплён и поддерживается членами сообщества исходя из представлений о коллективном благе. Регулярное нарушение запрета тут рассматривается как неуважение к решению старших и мнению большинства. К такому человеку могут быть применены более строгие санкции, также носящие неформальный характер, вплоть до вызова в администрацию села для профилактической беседы.

Формальные «территории трезвости» отличаются тем, что в них коллективное решение о введении «сухого закона» закреплено на законодательном уровне. Употребление алкоголя на таких территориях допустимо только в приватной обстановке и обычно не афишируется, а за нарушение запрета на продажу и производство алкогольной продукции предусмотрены формальные санкции в виде штрафа.

Механизмы формирования и факторы распространения «территорий трезвости»

Прежде чем приступить к непосредственному рассмотрению механизмов влияния местного самоуправления (далее – МСУ) на формирование и распространение практик «коллективной трезвости», необходимо прояснить законодательный контекст ситуации. В 2011 г. были приняты поправки к Федеральному закону № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», позволяющие вводить «органам государственной власти субъектов федерации дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции»³.

Благодаря этой поправке розничная продажа алкоголя запрещена, в числе прочего, на территориях, прилегающих к большинству социальных учреждений – образовательных, медицинских, спортивных. Границы прилегающих территорий определяются с учетом результатов общественных обсуждений органами местного самоуправления в соответствии с правилами, установленными Правительством Российской Федерации. Согласно этим правилам, органы местного самоуправления вправе уменьшать или увеличивать расстояние от социальных учреждений до границ прилегающих территорий не более чем на 30 процентов от минимального значения указанного расстояния. На этом права органов местного самоуправления в области ограничения продажи алкогольной продукции заканчиваются. Принимать решение о полном запрете продажи алкогольной продукции на территории муниципального образования уполномочены органы государственной власти, которые, в свою очередь, обладают правом делегирования соответствующих полномочий органам МСУ. Однако даже наличие подобных полномочий не гарантирует исполнения принятого решения о введении запрета на продажу алкогольной продукции. Причиной тому служит несогласованность российского федерального законода-

³ Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» от 22.11.1995 № 171-ФЗ // Законы, кодексы, нормативные и судебные акты. URL: http://legalacts.ru/doc/171_FZ-o-gosudarstvennom-regulirovanii-proizvodstva-i-oborota-jetilovogo-spirta_-alkogolnoj-i-spiRTOSoderzhawej-produkcii/ (дата обращения 12 дек. 2018).

тельства. В частности, введение запрета на продажу или производство алкогольной продукции может быть истолковано как нарушение Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁴.

В ходе исследования были изучены внешние факторы-стимулы и факторы-барьеры, оказывающие влияние на формирование и распространение практик «коллективной трезвости». В каждом из сел наряду с отличительными факторами можно выделить несколько универсальных, характерных для всех трех кейсов.

К *факторам-стимулам* можно отнести: уважение к традиции, старшим и решениям старших; обеспечение работой или дополнительной активностью жителей, отвлекающее их от употребления алкоголя; поддержка со стороны органов власти и местного самоуправления.

Факторами-барьерами выступают: высокая численность населения в селе; безынициативность жителей; отсутствие поддержки со стороны местной администрации и органов власти, которая, в частности, заключается в обеспечении людей инфраструктурой досуга и занятости, проведении агитационной работы по отказу от употребления и ограничению алкоголя.

Стимулы и барьеры оказывают неравносильное влияние на распространение практик «коллективной трезвости». Позитивный эффект от сразу нескольких стимулирующих факторов может быть нивелирован появлением одного, но весьма весомого барьера, и наоборот. В частности, органы местного самоуправления могут выступать как в роли стимула, так и в роли барьера. Хорошим примером такого двойного взаимодействия является кейс села Бясь-Кюёль.

Описание кейса села Бясь-Кюёль

Село Бясь-Кюёль является административным центром муниципального образования Атамайский наслег Горного улуса Республики Саха (Якутия). Село расположено в 110 км от районного центра – села Бердигестях и в 300 км от города Якутска. По данным 2017 г., в селе насчитывается 212 жилых домов, в которых проживают 722 человека, из них 380 – трудоспособного возраста, 102 – пенсионного возраста и 240 – дети младше 18 лет. При этом население села, по данным администрации наслега, составляют 52% мужчин

⁴ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ // Законы, кодексы, нормативные и судебные акты. URL: <http://legalacts.ru/doc/FZ-o-zawite-konkurencii/> (дата обращения 12 дек. 2018).

и 48% женщин. Абсолютное большинство жителей села (99,6%) по национальности – саха (якуты).

Всего в Бясь-Кюёль 4 продуктовых магазина и 1 продуктовый киоск, расположенный в здании почты. В магазинах «Атамай» и «ИП Осипов» представлен широкий ассортимент продовольственной продукции. Уровень благосостояния жителей села можно оценить как высокий: в селе имеется более 80 тракторов, большинство населения пользуется смартфонами, почти на всех домах висят спутниковые тарелки. Кроме того, село активно расширяется: в 2016 г. начато строительство нового квартала. В селе работают 15 общественных организаций, деятельность которых координируется специально созданным НКО ОО «Ситим».

Село Бясь-Кюёль имеет статус «опорного пункта трезвости». Коллективное решение о запрете на продажу алкоголя, составляющее суть «территории трезвости», было принято сходом жителей села в 2009 г. – «за» проголосовало 94% участников схода (около 110 чел.). Главным актором, продвигавшим идею введения запрета, стала инициативная группа, состоявшая в основном из сотрудников администрации наслега, дирекции школы, членов женсовета и совета ветеранов. Однако вскоре после введения запрета на продажу алкоголя решение схода было опротестовано и отменено прокуратурой Горного улуса. Основанием для отмены запрета послужила жалоба на превышение должностных полномочий органами местного самоуправления, поданная в прокуратуру владелицей магазина, торговавшего алкоголем.

Конфликт между магазином и администрацией наслега завершился только в 2014 г. Под давлением общественности владелица магазина не стала продлевать истекшую лицензию на продажу алкоголя и уехала домой – в районный центр. Таким образом, с момента принятия коллективного решения о введении запрета на продажу алкоголя до его фактической реализации прошло 5 лет.

В 2016 г. по инициативе наследного совета депутатов коллективное решение о запрете продажи алкогольной продукции, носящее де-юре общественный характер, приобрело административный (законный) статус.

На сегодняшний день в магазинах села Бясь-Кюёль алкоголь не продается; ближайшим местом, где можно приобрести спиртосодержащие напитки, является магазин в районном центре в 110 км от села.

Данный кейс хорошо показывает, как один фактор-барьер – отсутствие соответствующих полномочий у органов местного самоуправления – может перевешивать сразу несколько факторов-стимулов. Этот фактор-барьер проиллюстрирован в кейсе описанием

того, как прокуратура отменяла решение схода граждан. Чтобы охарактеризовать причину возникновения этого барьера, обратимся к законодательству Российской Федерации. Перечень вопросов местного значения сельского поселения, которые уполномочен решать сход граждан, зафиксирован в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵. Решение вопросов об ограничении продажи алкогольной продукции на территории сельского поселения не входит в этот перечень. Достаточными полномочиями для введения подобных ограничений обладают органы государственной власти субъектов РФ. При этом органы местного самоуправления могут дополнительно наделяться отдельными государственными полномочиями субъектов РФ. В Республике Саха (Якутия) закон, наделяющий органы местного самоуправления правом выступать с законодательной инициативой о полном запрете продажи алкогольной продукции на территориях сельских поселений, был принят в декабре 2013 г. Таким образом, кейс Бясь-Кюэль является удачным примером того, какой положительный эффект может быть достигнут при грамотном взаимодействии государственной власти, органов местного самоуправления и общественных организаций.

Заключение

Существуют разные пути формирования и поддержания практик «коллективной трезвости» (разные модели «территорий трезвости»): формальный, неформальный и естественный. Различия обусловлены исторически сложившимися причинами, а также особенностями законодательства Российской Федерации. Одним из главных препятствий формирования «территорий трезвости» является недостаток полномочий органов местного самоуправления и несовершенство российского законодательства. Мы считаем, что в регионах, где государственная власть готова делегировать полномочия по запрету алкогольной продукции органам местного самоуправления, формирование «территорий трезвости» будет носить массовый характер.

⁵ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Законы, кодексы, нормативные и судебные акты. URL: http://legalacts.ru/doc/131_FZ-ob-obvih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija/ (дата обращения 12 дек. 2018).

При реализации проекта использовались средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 05.04.2016 №_68-рп и на основании конкурса, проведенного Фондом поддержки гражданской активности в малых городах и на сельских территориях «Перспектива».

The study was supported by the Foundation for support of civil activity in small towns and rural areas “Perspektiva” in the form of the grant received as a result of the competition which was carried out according to the decree of the President of the Russian Federation dated 05.04.2016 №_68-RP.

Информация об авторе

Варвара А. Зотова, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия; Россия, Москва, 125993, Миусская пл., д. 6; zotova1987@gmail.com

Information about author

Varvara A. Zotova, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia; bld. 6, Miusskaya sq., Moscow, 125993, Russia; zotova1987@gmail.com