В.Мойсов, Л.Шубина

Отношение россиян к ужесточению закона о некоммерческих организациях

Деятельность некоммерческих организаций в России в значительной степени осложняется недостаточным уровнем их общественной поддержки. Социологические исследования, в том числе, реализуемые Исследовательской группой ЦИРКОН, показывают, что российские граждане в массе своей по-прежнему плохо знакомы с НКО, слабо понимают суть и смысл их функционирования. Опыт взаимодействия с НКО в какой-либо из форм личного участия отсутствует у подавляющего большинства россиян.

Многие представители некоммерческого сектора, безусловно, осознают, что общественная поддержка – важнейший ресурс их развития, и что, напротив, отсутствие доверия со стороны населения является существенным препятствием в реализации их деятельности. От того, существуют ли НКО в благоприятной или неблагоприятной внешней среде (а отношение граждан – ее неотъемлемая составляющая), зависят и ближайшее перспективы третьего сектора.

В последние годы исследования общественных настроений в отношении деятельности некоммерческих и общественных организаций получили довольно широкое распространение.

Известно, при этом, что общественное мнение в значительное мере формируется под влиянием средств массовой информации; в отсутствие личного непосредственного опыта именно через СМИ у граждан складывается представление о явлениях и объектах социальной реальности, с которыми они редко сталкиваются на практике. Вероятно, в силу этого на массовом уровне россияне нередко ориентируются на тезисы государственных лидеров, неосознанно воспроизводя как «свои собственные» оценки, по сути навязанные СМИ в качестве транслируемой ими «государственной точки зрения», приоритетов государственной политики.

Это означает, что сегодня крайне важно изучать не только восприятие гражданами некоммерческих и общественных организаций, но и их отношение к действиям и заявлениям государственных органов относительно НКО, их роли в жизни общества, в решении социальных проблем и т.д. В этой связи представляется весьма актуальным исследование реакции

россиян на поправки к Закону «О некоммерческих организациях» (в части присвоения НКО, финансируемым из-за рубежа и занимающимся политической деятельностью, статуса «иностранного агента»). Именно эта тема (т.е. отношение граждан к НКО и их деятельности, а также отношение к поправкам к Закону об НКО) и стала предметом небольшого исследования, проведенного группой ЦИРКОН в интересах АНО «Агентство социальной информации» в сентябре 2012 г.

Методические параметры исследования

Объект исследования:
Взрослое население Российской Федерации (от 18 лет и старше).
Метод исследования:
Выборочный общенациональный опрос населения Российской Федерации по репрезентативной выборке (личное формализованное интервью по месту жительства).
Опрос был реализован посредством включения блока из 8 согласованных вопросов по теме исследования во всероссийский омнибус «КВАРТА».
Объем выборочной совокупности составил 1605 респондентов. Выборочная совокупность репрезентирует население РФ по типу населенного пункта, географии расселения, а также полу, возрасту и образованию.
Для анализа данных в динамике были использованы результаты исследования «Отношение населения к деятельности некоммерческих организаций в России», проведенного Группой ЦИРКОН в 2004 году; часть вопросов проекта 2004 года были включены в анкету проекта 2012 года.

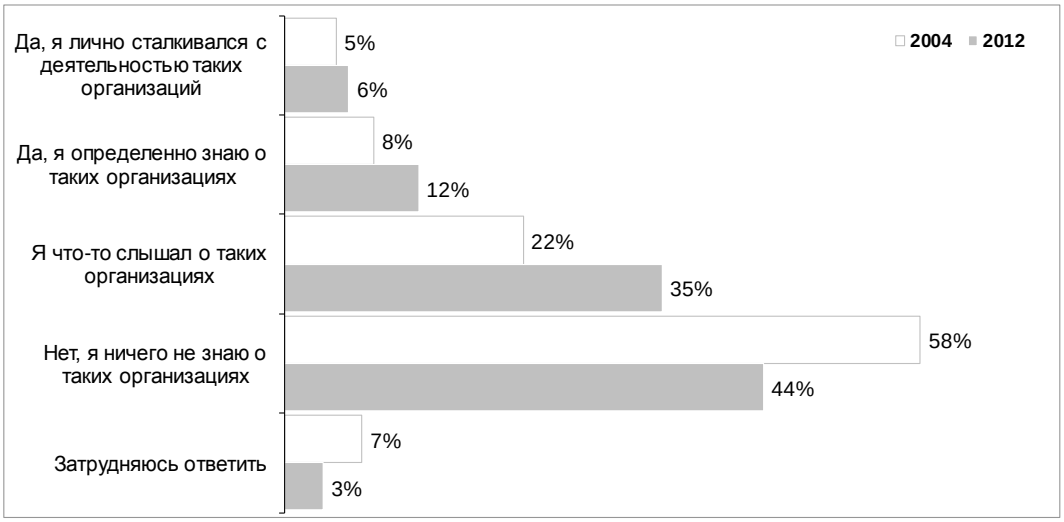
Безусловно, в последние годы было приложено немало усилий по продвижению НКО-сектора в информационном поле страны, также несомненно, что эти усилия принесли свои плоды. В частности, это видно при сравнении данных всероссийских опросов населения, проведенных группой ЦИРКОН с разницей в 8 лет.

За период между 2004 и 2012 годами (между двумя замерами общественного мнения с использованием одинаковых вопросов) информированность россиян о деятельности НКО выросла статистически значимо. Граждане, которые ничего не знают об НКО, перестали составлять большинство – их доля снизилась с 58% до 44%. Нужно признать однако, что за 8 лет можно было бы ожидать более серьезного роста осведомленности граждан о деятельности НКО.

Следует заметить, правда, что в основном речь идет о росте «пассивной» информированности («знаю об НКО» и «что-то слышал»). В то же время «активная» информированность – связанная с личным опытом взаимодей-

ствия граждан с НКО – почти не изменилась (что важно в контексте дальнейшего анализа результатов опроса).

Знаете или слышали ли Вы что-либо о работе, деятельности некоммерческих организаций в Вашем регионе, области, крае, республике?

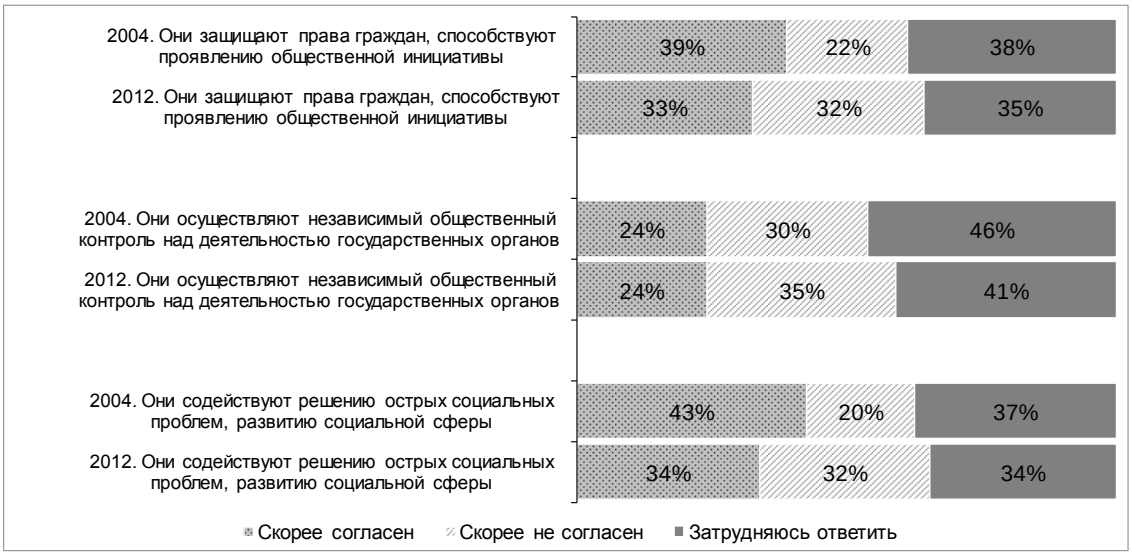


Можно было бы ожидать, что рост осведомленности россиян о некоммерческих организациях будет сопровождаться и ростом доверия, улучшением отношения к их деятельности. Однако данные исследования эту гипотезу не подтвердили.

В ходе последнего опроса респондентам было предложено оценить свое отношение к шести высказываниям о роли и деятельности НКО – к трем позитивным стереотипам и к трем негативным. В анкету были включены высказывания, полностью идентичные использовавшимся в опросе 2004 г.

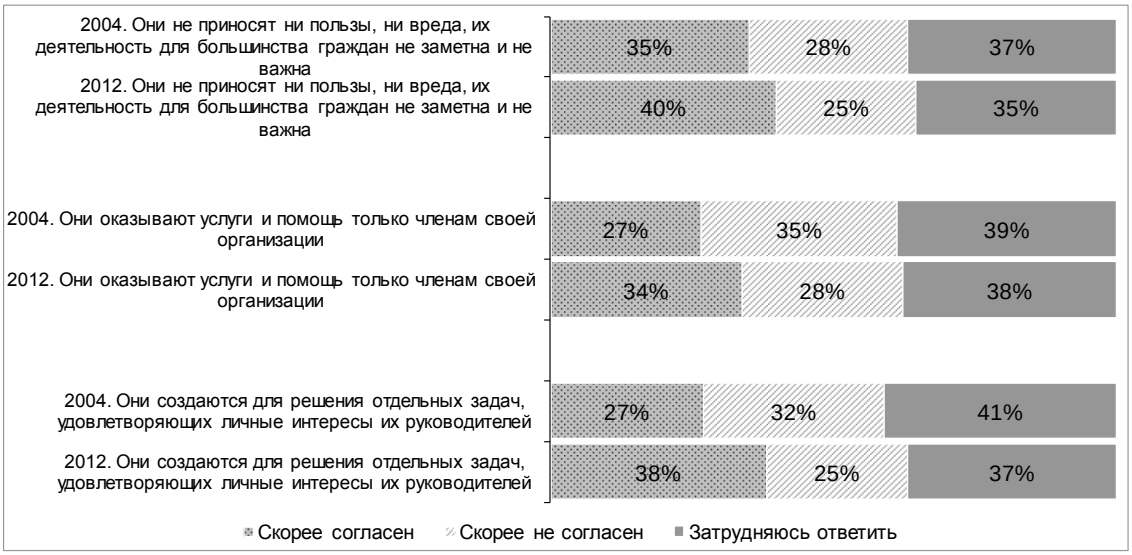
В отношении каждого из трех позитивных стереотипов о деятельности НКО наблюдается одна и та же тенденция – некоторое снижение затруднений с ответом, заметный рост доли ответов *«Не согласен»* и снижение (в одном случае – отсутствие изменений) доли ответов *«Согласен»*. Т.е. распространенность положительных представлений о роли НКО за период между двумя исследованиями снизилась.

Скажите, с какими из них Вы согласны, а с какими – нет?



В отношении трех негативных стереотипов о деятельности НКО также выполняется общая тенденция – меньше неопределенных ответов, меньше доля несогласных, больше доля согласных. Таким образом, за период между двумя исследованиями имидж НКО в России ухудшился.

Скажите, с какими из них Вы согласны, а с какими – нет?



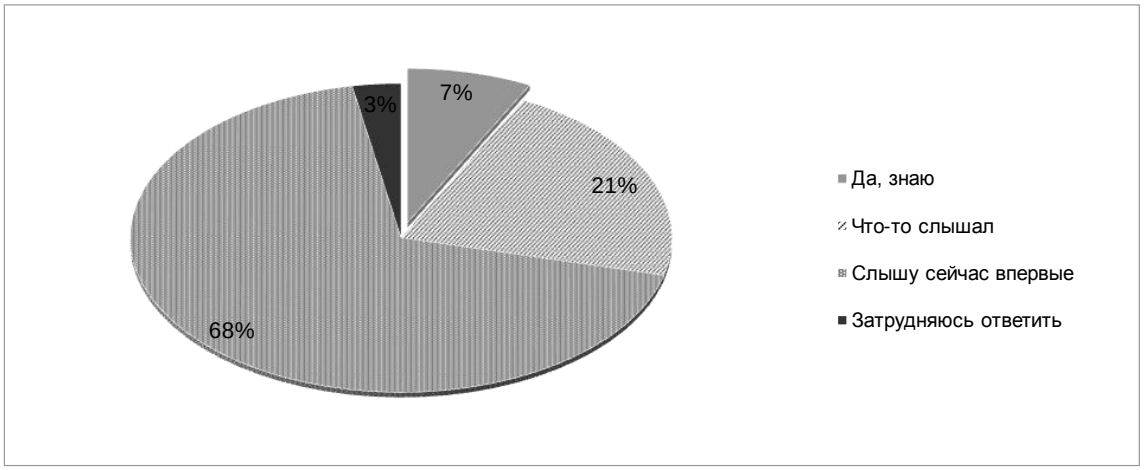
Конечно, наиболее осведомленные о некоммерческих организациях респонденты в целом реже разделяют негативные стереотипы, однако и среди них отношение к НКО довольно противоречиво и отнюдь не полностью благоприятно.

Безусловно, вопрос о том, почему на фоне роста информированности произошло ухудшение отношения населения к НКО, требует специального глубокого исследования и анализа. Можно предположить, что в период

между 2004 и 2012 годами тренд общественного мнения менялся в разные стороны (к сожалению, у нас нет данных для подтверждения этого тезиса). Опрос же 2012 г. проходил в период развернувшейся дискуссии по поводу поправок к Закону об НКО, что, на наш взгляд, не могло не повлиять на представления и оценки населения. Очевидно что голос представителей НКО-сектора оказался более слабым, их информационные усилия недостаточно эффективными по сравнению с сигналами, исходящими от других субъектов (в частности, от спикеров, выступающих от имени государства).

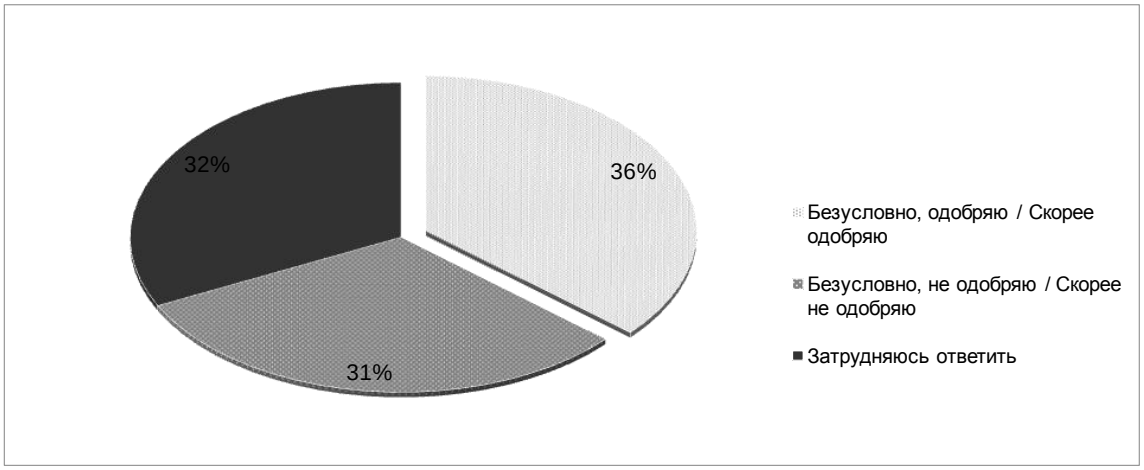
Правда, как показал опрос, на массовом уровне граждане весьма слабо представляют себе суть и смысл поправок к Закону об НКО. Информированность населения об изменении законодательства довольно невысока – две трети ничего об этом не знают, 21% «что-то слышали», определенно же о своей осведомленности заявили лишь 7% респондентов.

Знаете ли Вы, слышали или слышите сейчас впервые, что принят закон о присвоении НКО, финансируемым из-за рубежа и занимающимся политической деятельностью, статуса «иностранного агента»?



Очевидно, что сам Закон находится как бы на периферии общественного внимания, большинство граждан он напрямую не касается, отсюда и слабая осведомленность и, по сути, отсутствие как такового сформированного общественного мнения. Преобладающего представления о целесообразности изменения законодательства нет – около трети одобряют новацию, почти столько же не одобряют, еще треть респондентов составили затруднившиеся с ответом. На первый взгляд, наблюдается раскол общества по отношению к поправкам к Закону, но, на наш взгляд, налицо не борьба противоположных мнений, а именно отсутствие общественного мнения как такового, выражающееся в равной вероятности всех вариантов ответа (типичный случай ответов «от фонаря»).

Вы лично одобряете или не одобряете принятие закона о регистрации некоммерческих организаций, которые получают средства из-за рубежа и занимаются политической деятельностью, в качестве «иностранных агентов»?



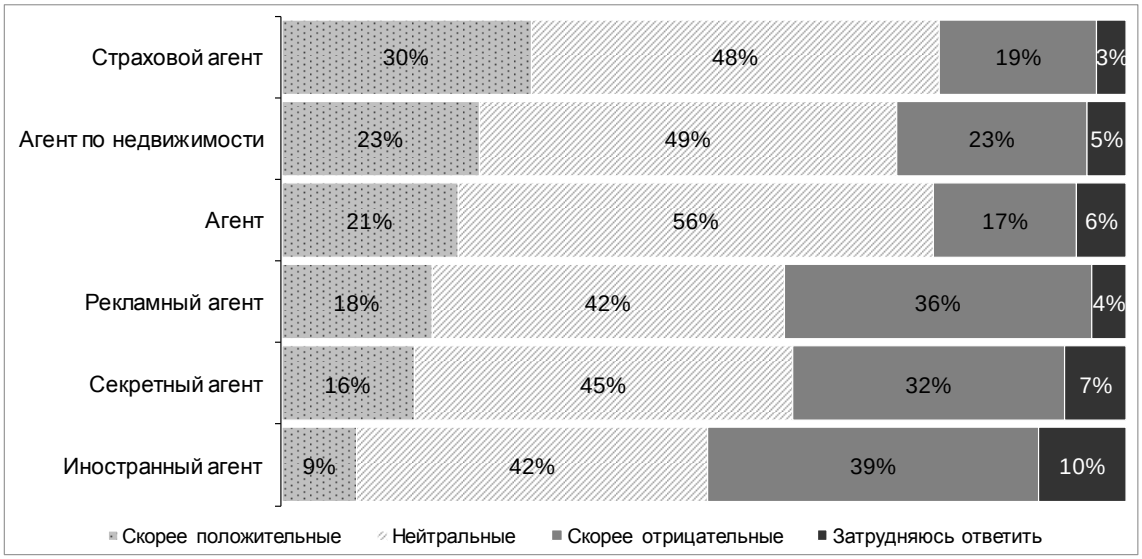
Гипотеза об отрицательном отношении к законодательным новациям со стороны тех, кто хорошо относится к деятельности НКО, не подтвердилась – даже те, кто положительно оценивает роль НКО, склонны скорее одобрить введение статуса иностранных агентов.

Решая исследовательскую задачу изучения реакции россиян на поправки к Закону «О некоммерческих организациях», важно было определить, что именно из трех компонент в наибольшей степени может повлиять на их отношение: восприятие словосочетания «иностранный агент», акцентирование на получении средств из-за рубежа либо на занятии политической деятельностью.

Как и предполагалось, словосочетание *«иностранный агент»* в русском языке несет в себе особые коннотации. В ходе интервью респондентам было предложено описать эмоции, которые они испытывают по отношениям к ряду словосочетаний с использованием понятия «агент».

Словосочетание *«иностранный агент»* заняло нижнюю позицию в условном рейтинге конструкций с использованием слова «агент» – у него самая низкая доля ответов о положительных эмоциях и самая высокая доля ответов об эмоциях отрицательных. Стоит заметить, что самым частым ответом для каждого словосочетания стал вариант «нейтральные эмоции», и «иностранный агент» не является исключением. Тем не менее, для более чем трети россиян выражение «иностранный агент» имеет негативную эмоциональную нагрузку.

Я буду последовательно зачитывать Вам словосочетания, а Вы, пожалуйста, скажите, какие из них вызывают у Вас скорее положительные чувства (эмоции), какие отрицательные, а какие нейтральные?



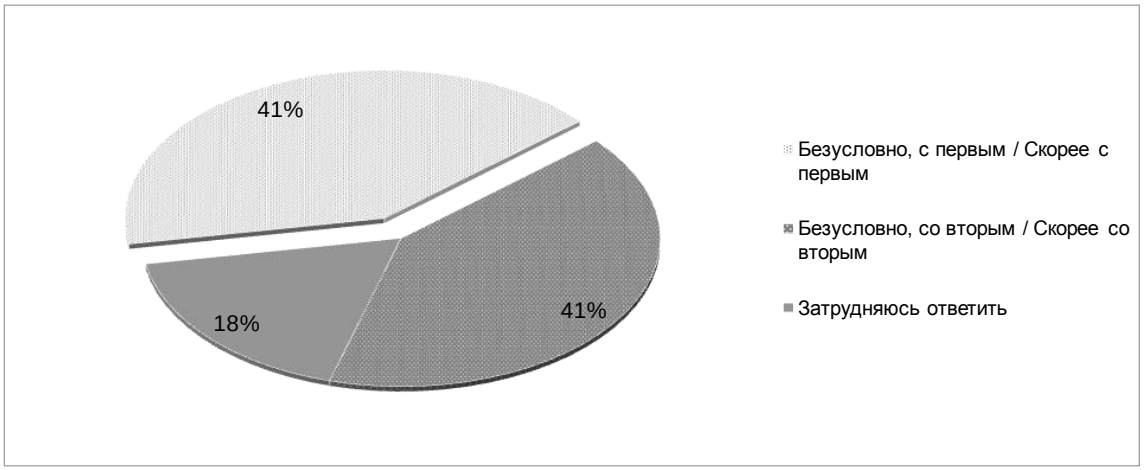
Характерная особенность – те, кому не нравится термин «иностранный агент», заметно чаще остальных говорят о неприятии каждого из выражений про агентов. Вероятно, этим людям терминологически не нравятся «агенты» как таковые, а не конкретные их разновидности. Доля таких респондентов (с неприятием «агентов» вообще) составляет около 20% в генеральной совокупности, что безусловно, очень много. Это подтверждает, что в российской традиции среди многочисленных смыслов понятие «агент» на довольно массовом уровне воспринимается скорее не как «представитель, «лицо, действующее по поручению», а как «осведомитель», «шпион» и т.п.

Для выявления общего отношения населения к зарубежному финансированию НКО была предпринята попытка отделить восприятие *финансирования* от восприятия *вида деятельности* НКО, т.е. пусть и ценой изрядной многословности, но все-таки выдержать вопросы в виде, максимально нейтральном по отношению к деятельности НКО, получающих финансирование из зарубежных источников.

С одной стороны, преобладающего представления о необходимости особого контроля получателей средств из-за рубежа у населения России нет – каждый из вариантов («нужен особый контроль» и «не имеет значения, финансируется ли деятельность НКО также из зарубежных источников») получил по 41% ответов. Однако следует признать, что доля сторонников «*особого контроля»* над деятельностью НКО, финансируемых из зарубеж-

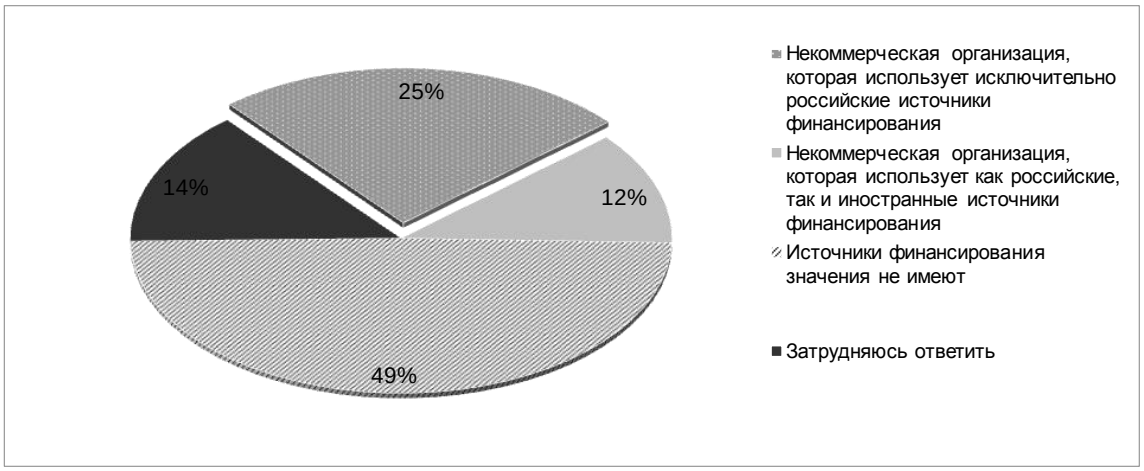
ных источников, в обществе сегодня довольно значима (лишь немногим менее половины населения).

Одни считают, что не имеет значения, финансируется ли деятельность НКО исключительно из российских, или также из зарубежных источников, главное, чтобы она была направлена на пользу людям и обществу. Все НКО должны иметь равные права и обязанности перед законом вне зависимости от источника финансирования. Другие считают, что НКО, которые получают для своей деятельности средства из-за рубежа, должны подвергаться особому контролю – как с точки зрения расходования средств, так и с точки зрения содержания своей деятельности. С каким суждением – первым или вторым - Вы более согласны?



Заметим при этом: одно дело, когда речь идет о неких «абстрактных» НКО, получающих средства из-за рубежа, другое – когда респондентам предлагается гипотетический личный выбор НКО для обращения за помощью в случае попадания в трудную жизненную ситуацию (отсутствие средств на лечение, нарушение прав личности). В этом случае *зарубежное финансирование* НКО лишается политических (то есть, негативных по умолчанию) коннотаций, а представления населения о значимости источников финансирования становятся более определенными – каждый второй считает, что происхождение средств не имеет значения (кому важны источники финансирования, если речь идет о нехватке средств на лечение?), а за патриотическую чистоту источников поступления денег в НКО выступает лишь каждый четвертый респондент.

В жизни бывают случаи, когда человек попадает в трудную ситуацию (например, отсутствие средств на лечение, нарушение прав личности и т.п.). Если бы Вы лично оказались в такой ситуации, и при этом у Вас была возможность обратиться за помощью в некоммерческую организацию, общественный фонд (благотворительный, правозащитный и т.п.), то в какую организацию в зависимости от источников ее финансирования Вы бы обратились в первую очередь?



Важно отметить, что ответ «Источники финансирования значения не имеют» получает около 50% даже среди тех, кто отрицательно воспринимает понятие «иностранный агент». То есть, неприятие этого термина имеет скорее эстетическую, нежели практическую природу – граждане могут негативно оценивать этот термин и одновременно считать, что источники финансирования значения не имеют. Это означает, что пока два понятия – «иностранный агент» и «зарубежные источники финансирования» - воспринимаются в массовом сознании как автономные, не связанные друг с другом. Однако в результате действия Закона об НКО в новой редакции между ними может возникнуть ассоциативная связь (через саму номинацию «иностранный агент»), в результате чего негативное отношение к «иностранным агентам» вызовет негатив и по отношению к зарубежным источникам финансирования.

Следует заключить, что значительная часть россиян не подвергает сомнению право государства контролировать некоммерческие организации, действующие при финансовой поддержке из-за рубежа. Однако само зарубежное финансирование не вызывает отторжения у большинства населения, особенно если полученные средства используются на поддержку граждан в трудных ситуациях, благотворительные цели и иные социально полезные цели.

В этой связи важно отметить, что в представлении российских граждан деятельность НКО должна быть сосредоточена в первую очередь на решении

острых социальных проблем – охране материнства и детства, поддержке социально уязвимых слоев, осуществлении реформы ЖКХ, охране здоровья, развитии образования.

Политическая деятельность некоммерческих организаций (участие в выборах, организация акций под политическими лозунгами, создание политических движений и т.п.) входит в число наименее важных, неприоритетных, по мнению подавляющего числа россиян.

Скажите, в каких направлениях деятельность некоммерческих организаций должна, на Ваш взгляд, осуществляться в России в ближайшие годы?	2004	2012
Охрана материнства, родительства и детства, преодоление детской беспризорности	40%	40%
Помощь социально уязвимым слоям населения (инвалиды, престарелые, малоимущие и т.п.), включая проведение пенсионной реформы	33%	36%
Благоустройство жилья, дворов, улиц; в том числе, осуществление реформы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ)	30%	31%
Охрана здоровья и медицина	25%	29%
Образование (среднее, высшее, непрерывное) и повышение квалификации	29%	26%
Охрана природы, экология	8%	19%
Правозащитная деятельность	10%	16%
Физкультура и спорт	6%	14%
Защита общественных интересов и поддержка инициатив граждан, местное самоуправление	10%	14%
Культура и искусство, художественное творчество	8%	12%
Охрана памятников истории и культуры, музеи	4%	11%
Научные исследования, техническое творчество и т.п.	9%	9%
Независимые средства массовой информации	1%	6%
Международный культурный обмен	2%	5%
Политическая деятельность (участие в выборах, организация акций под политическими лозунгами, создание политических движений и т.п.)	н/д	4%
Затрудняюсь ответить	13%	9%

Поправки к Закону «О некоммерческих организациях» реально затрагивают лишь вполне определенную группу НКО, в частности, правозащитные организации и НКО общественно-политической направленности. В общей совокупности некоммерческих организаций их доля невелика, однако в информационном пространстве эти организации занимают, безусловно, довольно заметное место в силу особенностей своей деятельности, по определению публичной.

Это означает, что в ситуации сравнительно слабой информированности граждан об НКО и их деятельности не исключен перенос общественного

мнения с частного на общее – с восприятия образа правозащитных и политических НКО на весь сектор. В результате попытка государства упорядочить деятельность только части НКО (как представляется, не вполне удачно реализуемая), в общественном сознании может порождать предубеждение в отношении всей совокупности некоммерческих организаций России.

При этом совершенно очевидно, что государству невыгодно распространение негативного отношения населения к некоммерческому сектору. Оно заинтересовано в передаче НКО ряда функций по социальной защите граждан. В таком случае, как государство предполагает осуществлять передачу своих функций НКО, если граждане относятся к ним с недоверием?

Российский некоммерческий сектор сегодня, безусловно, ищет пути повышения эффективности своей деятельности, расширения общественной поддержки, развития конструктивных взаимоотношений с государственными органами. Результаты исследования могут подсказать хотя бы некоторые направления и приоритеты информационной политики НКО на ближайшее время.

1. Что касается поправок к Закону «О некоммерческих организациях», вероятно, было бы правильным добиваться замены конструкта «иностранный агент» другим, порождающим более нейтральное эмоциональное восприятие (с учетом традиций русского языка).
2. Необходимо работать на расширение образа НКО. В представлениях граждан совокупность некоммерческих организаций существенно *у*же реальной; значительная часть россиян не включает в число НКО, к примеру, профсоюзы, религиозные организации, потребительские общества и т.д. Расширение представлений о составе НКО-сектора затруднит возможности манипулирования общественным мнением в случае возникновения каких-либо проблемных ситуаций с теми или иными типами НКО.
3. В известной мере деятельность части некоммерческих организаций (и это признавали сами представители НКО) не является полностью прозрачной, открытой, в том числе в части финансовой отчетности. Это касается и НКО, получающих финансирование из-за рубежа, что не позволяет обществу оценить позитивный эффект такого финансирования. Известно, что многие НКО публикуют отчеты о своей деятельности, но для широкой аудитории эти каналы недоступны (по разным причинам).

4. Изменить общественное мнение может только специальная работа по пропаганде деятельности некоммерческих и общественных организаций: реальность такова, что сегодня недостаточно просто информировать, следует буквально «пробивать» информационный фон, чтобы донести свой сигнал до широкой публики.