

РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи



КОВАЛЕНКО НИНА АРКАДЬЕВНА

**Антитеррористическая деятельность муниципальных органов власти в городских поселениях: социологический анализ.**

Специальность 22.00.08 – «Социология управления»

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата социологических наук



003454686

Москва - 2008



Работа выполнена на кафедре муниципального управления и социальной инженерии Российского государственного социального университета.

**Научный руководитель:** доктор философских наук, профессор,  
член-корреспондент РАН

**Дмитриев Анатолий Васильевич**

**Официальные оппоненты:** доктор философских наук, профессор,  
академик РАЕН

**Юнусов Адхамжон Мамадалиевич**

кандидат социологических наук, доцент

**Калмыков Сергей Борисович**

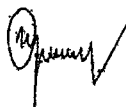
**Ведущая организация:** Академия труда и социальных отношений

Защита состоится «17» декабря 2008 года в 12 часов на заседании диссертационного совета Д212.341.01 в Российском государственном социальном университете по адресу: г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, к.2., диссертационный зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российского государственного социального университета по адресу: 129226, Москва, ул. Вильгельма Пика, д.4, к.3.

Автореферат разослан «17» ноября 2008 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Орлова И.В.

## **I. Общая характеристика работы**

### **Актуальность темы исследования.**

Необходимость научного исследования проблем терроризма в целях усиления противодействия этому нежелательному явлению обусловлена угрожающей тенденцией роста террористических проявлений по всему миру, в том числе и в России.<sup>1</sup> Террористы пытаются реализовывать все новые и новые акты устрашения населения, совершенствуют свои структуры, проводят тщательный отбор претендентов в свои ряды. Акты терроризма не перестают сотрясать мировую общественность. Проблемами антитеррористической направленности занимаются ученые во всем мире, правительства многих стран и общественные организации. Деятельность таких межправительственных структур, как ООН, ОДКБ, СНГ, ЕС и других, также включает в себя вопросы организации противодействию терроризму.

Террористические акты готовятся и происходят в конкретных местах, на территориях, где проживают люди, на промышленных предприятиях и объектах жизнеобеспечения населения. Поэтому только государственного противодействия терроризму недостаточно. важна развернутая антитеррористическая деятельность населения на местах его проживания и трудовой деятельности. Особая роль в сложившихся условиях отводится муниципальным органам власти, развитию их способности эффективно управлять социальными процессами, взаимодействовать с населением, организациями, чтобы обеспечивать безопасность, устойчивость существования общества. Осуществляя всевозможные преобразования власти, государство возложило часть функций по обеспечению антитеррористической безопасности на муниципальные органы. Однако, недостаточность опыта и понимания особенностей управления антитеррористической деятельностью затрудняют изменение ситуации в

---

<sup>1</sup> Это подтверждают данные сводного отчета МВД России за январь-июнь 2007г

лучшую сторону, что нередко связано с отсутствием современных социальных технологий и опыта в управлении безопасностью на муниципальном уровне власти, несовершенством законодательной базы и другими причинами.

Поселения городского типа наиболее подвержены угрозам со стороны терроризма. Наукограды, крупные промышленные и военные комплексы представляют особый интерес для террористов с точки зрения возможного подрыва экономики, социальной стабильности, устрашения населения актами терроризма, увеличения числа жертв. Научные разработки в этой области пока не дают полного представления о путях решения проблем, связанных с противодействием терроризму на местном уровне. В частности, недостаточно изученными остаются превентивные (предупредительные) меры. В этой связи исследование деятельности муниципального управления в сфере обеспечения безопасности граждан от угроз терроризма в рамках совершенствования социального управления муниципальным образованием имеет важное научно-практическое значение и предопределяет актуальность темы, ее теоретическую и практическую значимость.

### **Степень научной разработанности темы диссертации**

Научное сообщество в последнее десятилетие интенсивно изучает феномен терроризма, проводит большое количество конкретных исследований по различным направлениям, в том числе и по проблеме безопасности. Например, политологи рассматривают круг вопросов, связанных с политическим характером террористической деятельности. Психологи изучают причины совершения терактов, психологические последствия пребывания в заложниках и так далее. Социологи изучают терроризм как социальное явление, а безопасность рассматривают в качестве основного условия существования общества.

Тем не менее, недостаток большинства современных исследований, при всей их обстоятельности и фундаментальности заключается, на взгляд

автора, в том, что терроризм в каждой отрасли научного знания рассматривается, как правило, по отдельности, то есть взаимодействие и взаимовлияние наук не учитывается в должной мере.

Исследованию проблем терроризма посвящены как отечественные, так и зарубежные работы. Среди зарубежных справедливо можно отметить работы А. Дершовица, Б.Нетаньяху, Е. Стауба, С. Хантингтона, Б. Хоффмана. Среди отечественных – исследования Ю.И. Авдеева, В.Н. Кудрявцева, В.Е. Петришева, М.П. Тренина, С.А. Эфирова, А.М. Юнусова. Религиозный аспект терроризма раскрыт в работах Ю.И. Авдеева, И.П. Добаева, А.А.Игнатенко, В.Н. Кузнецова, Д.Б.Малышевой, И.В. Севостьянова, А.Ю. Умнова. Его идеи связаны с пониманием путей укрепления безопасности через социальное развитие

Влиянию этнических факторов воздействия на терроризм посвящены работы С.А. Авакьяна, Ю.В. Арутюняна, С.С. Борисова, Л.М. Дробижевой, Т.И. Заславской, В.Н. Иванова, Р.Г. Яновского. Терроризм в русле процессов глобализации освещен в работах А.И. Гущера, М.И. Кодина, А.С. Куликова, В.В. Лунеева. Миграционные аспекты изучены А.В. Дмитриевым.

Исследовательские подходы к безопасности разнятся очень сильно, в зависимости от того, на что обращается большее внимание. Психологическую ее составляющую изучали В.Л. Васильев, Л.А. Китаев-Смык, Д.В. Ольшанский, Дж. Поуст, В.Н. Шубкин. Вопросы психологического обеспечения борьбы с терроризмом затрагиваются также А.Ю. Антоняном, Н.В. Андреевым, В.П. Ваховым, И.И. Козловским, М.И. Марьиным, И.Б. Свирской. Основы теории риска были заложены Э. Гидденсом, М. Дугласом, М. Капельманом, Г. Луманом. Непосредственно социологические знания проблем безопасности в русле российской социологии можно почерпнуть в работах Н.Н. Ефимова, Н.И. Лапина, А.А. Овсянникова, Г.В. Осипова, В.Н. Шубкина, Р.Г. Яновского и других ученых. Среди зарубежных авторов можно выделить П. Штомпку, Ш. Кросс, Т.Р. Гарра, Д.Д. Белта и других. Общесметодологические и системные

характеристики безопасности можно найти у А.Г. Арбатова, Н.С. Илларионова, В.И. Митрохина.

Значительно меньше исследований посвящено проблемам безопасности местных сообществ. Теоретические аспекты управления безопасностью местным сообществом освещены в работах В.Н. Иванова, В.В. Марчина, С.Б. Мельникова, В.И. Патрушева и др. Можно также выделить работы В.В. Кафидова, который рассматривает особенности обеспечения безопасности городов.

Что касается конкретно проблем управления антитеррористической безопасностью муниципальными органами власти, то они практически остались без серьезного внимания исследователей. Причины подобного положения, по всей видимости, заключаются в том, что такой род деятельности для местного самоуправления законодательно закреплён лишь сравнительно недавно, в 2002 году.

Наибольший интерес, на наш взгляд, представляет антитеррористическая деятельность муниципальных органов власти в городских поселениях.<sup>2</sup> Муниципальные органы власти в городских поселениях могут осуществлять деятельность по обеспечению безопасности на своей территории, а также наделяться отдельными государственными полномочиями по противодействию терроризму<sup>3</sup>. Для сельских же поселений проблема терроризма не является столь острой. Это обусловлено тем, что террористы стремятся к наибольшим жертвам, к максимальной огласке, к возможности масштабной вербовки и так далее. А все это достижимо в городских поселениях.

---

<sup>2</sup> К городским поселениям, согласно Федеральному Закону № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 16 сентября 2003г относятся города или поселки, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления

<sup>3</sup> См. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 16 сентября 2003г, Федеральный Закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 года и др

В диссертации проанализирован обширный эмпирический материал. Помимо этого, автором было проведено исследование в городе Королеве Московской области. Выбор был сделан с учетом ряда причин. Во-первых, город близко расположен к столице, имеет значение для всей России, так как здесь осуществляется управление космическими полетами, находятся предприятия оборонно-промышленного и авиакосмического комплекса. Во-вторых, город плотно населен, что увеличивает возможное количество жертв. В-третьих, муниципальные органы власти здесь имеют широкие возможности по превентивному противодействию терроризму, что при предложении мер позволит выбрать оптимальные.

Перечисленные обстоятельства существенно облегчили определение объекта, предмета, гипотезы и цели настоящего исследования

Объект исследования: антитеррористическая безопасность на муниципальном уровне.

Подобный объект исследования представляет особый интерес для изучения путей решения задач антитеррористической безопасности на всех уровнях власти. На муниципальном уровне складывается особый тип управленческих отношений, способный непосредственно влиять на общественные процессы. Социальные технологии по совершенствованию объекта исследования позволяют не только повысить уровень безопасности, но и повлиять на качество жизни населения.

Предмет исследования: деятельность органов муниципальной власти по обеспечению антитеррористической безопасности населения

Цель исследования: предложить технологии совершенствования управления антитеррористической безопасностью населения муниципальными органами власти.

Основная гипотеза: в деятельности муниципальных органов власти по противодействию терроризму не имеется достаточных средств и инструментов превентивного характера.

Научная задача. обобщение знаний об антитеррористической безопасности и анализ антитеррористической деятельности муниципальных органов власти в городских поселениях в социально-управленческом аспекте.

Исследовательские задачи:

- раскрыть сущность и уточнить подходы к феномену терроризма, предложить авторскую точку зрения на его основные причины, характеристики, возможные последствия;
- обобщить существующие знания по антитеррористической безопасности населения, оценить социологическую литературу в данной области, обосновать направление исследовательской работы;
- показать роль муниципального управления антитеррористической безопасностью населения в противодействии терроризму, дать характеристику существующей нормативно-правовой базы и определить функции муниципального уровня в обеспечении безопасности;
- выделить основные социальные показатели антитеррористической безопасности муниципального образования;
- предложить организацию и методы исследования деятельности муниципальных органов власти по противодействию терроризму в городских поселениях;
- обозначить актуальные проблемы муниципального управления и дать их интерпретацию и авторскую оценку;
- обосновать и выработать меры по совершенствованию антитеррористической деятельности муниципальных органов власти в городских поселениях, дать практические рекомендации муниципальным органам власти.

**Теоретико-методологические основы исследования.**

В диссертации были использованы различные общие и специальные научные методы. Основным методом являлся анализ, который позволил



объединить совокупность методов и средств, позволяющих изучить особые свойства изучаемой проблемы. Этот метод был использован и при изучении литературы, в прикладном исследовании, а также в обобщении фактического материала. В первой главе были использованы также социологические методы управленческого анализа. Теоретико-методологическое раскрытие антитеррористической безопасности базировалось на системном подходе. Использование структурно-функционального и сравнительного анализа позволило рассмотреть социальные процессы и отношения, нормы и предписания, регулирующие направленность муниципального управления в сфере безопасности.

Во второй главе при помощи конкретных методов социологии управления, а именно вторичного анализа документов, опроса экспертов и населения, были выявлены основные проблемные характеристики объекта и предмета исследования. Здесь же были использованы специальные методы обработки данных, в том числе факторный анализ, метод перекрестных таблиц и др.

В третьей главе использованы методы анализа и синтеза, а также социального проектирования в целях совершенствования данного объекта исследования и управления.

В соответствии с целью исследования и его предметной спецификой были использованы методы классификации и типологии, обобщения, аналогии и другие.

Теоретическую базу исследования составили фундаментальные положения социологической, психологической и муниципальной науки, разработанные в трудах В.И. Жукова, С.Б. Мельникова, А.И. Радченко. С.А. Эфирова, В.А. Ядова и других.

Аналитическая и практическая части работы выполнены на основе официальных статистических данных. Основой информационной базы исследования стала Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, законодательные акты

Московской области, уставы и иные нормативно-правовые акты местных органов самоуправления, материалы научно-практических конференций, в которых автор принимал непосредственное участие

Эмпирическую базу исследования составили:

1. Аналитический доклад «Об организации работы Антитеррористической комиссии Московской области по реализации Федерального закона от 06.03.2006 №35-ФЗ «О противодействии терроризму» и Указа Президента Российской Федерации от 15.02.2006 №116 «О мерах по противодействию терроризму». Аналитический доклад «О дополнительных мерах по усилению антитеррористической защищенности объектов жизнеобеспечения населения, расположенных на территории Московской области». Оба доклада представлены на заседании Антитеррористической комиссии Московской области в декабре 2006 года.

2. Авторский исследовательский проект «Факторы гражданской активности населения в противодействии терроризму в городских поселениях». Проект включил в себя опрос населения и экспертов, которые были проведены автором в два этапа: с ноября 2006 по октябрь 2007 года в городе Королеве Московской области. Было опрошено 500 человек и 9 экспертов. Для обеспечения репрезентативности эмпирических данных использовалась стихийная и квотная выборка с взаимосвязанными характеристиками генеральной совокупности: пола, возраста, местожительства опрошиваемых.

3. Результаты социологического исследования «Отношение к милиции среди жителей крупных городов России», проведенного Аналитическим центром Юрия Левады в 2004 году. Исследование включало опрос жителей 12 крупнейших городов России с целью выявить отношение горожан к милиции, проблемы, с которыми сталкивается население, обращаясь в органы внутренних дел и т.д. В выборку, представляющую население крупных городов страны по основным социально-демографическим характеристикам, входили 2013 жителей Москвы, Санкт-

Петербурга, Воронежа, Ростова на Дону, Нижнего Новгорода, Самары, Екатеринбург, Перми, Омска, Новосибирска, Уфы и Красноярска.

4. Результаты социологических исследований Российского Фонда Общественного мнения:

- Опрос населения «Федеральный закон о противодействии терроризму». Опрос населения в 100 населенных пунктах 44 областей, краев и республик России. Интервью по месту жительства 18-19 марта 2006 года. Опрошено 1500 респондентов. Дополнительный опрос 600 респондентов г. Москвы. Статистическая погрешность не превышала 3,6%.

- Всероссийский опрос «Оценка работы органов власти». Опрос населения в 100 населенных пунктах 44 областей, краев и республик России. Интервью по месту жительства 22-23 января 2005г. - 1500 респондентов. Дополнительный опрос населения Москвы - 600 респондентов. Статистическая погрешность не превышала 3,6%.

- Другие исследования Фонда Общественного мнения, посвященные проблемам терроризма

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в разработке и обосновании новых подходов к совершенствованию управления антитеррористической безопасностью муниципальных образований городского типа и в выводах, к которым автор пришел в ходе проведенной работы. Суть их сводится к следующему:

- антитеррористическая деятельность муниципальных органов власти в городских поселениях до сих пор не рассматривалась с точки зрения социолого-управленческого аспекта в условиях муниципальной реформы, когда происходят значительные изменения в разделении полномочий между государственными органами и муниципальной властью;

- уточнены основные теоретико-методологические подходы и выявлены основные элементы социологического определения терроризма и антитеррористической безопасности. Дано авторское определение понятий антитеррористическая безопасность и антитеррористическая деятельность

Обосновав методологический подход к анализу терроризма как явлению, влияющему на общественные процессы, позволяющий выявить социологическую специфику управления антитеррористической безопасностью;

- проведен эмпирический анализ антитеррористической деятельности муниципальных органов власти в городских поселениях. Выявлены основные показатели, проблемы и тенденции, а также факторы, воздействующие на нее;

- предложены социальные технологии по совершенствованию антитеррористической деятельности муниципальных органов власти и выработаны рекомендации по противодействию терроризму как социальному явлению.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Обеспечение антитеррористической безопасности населения может реализовываться муниципальными органами власти в городских поселениях с помощью социальных технологий. К таким социальным технологиям можно отнести информационные, социально-психологические, организационные, духовно-нравственные, идеологические и другие технологии. Они способствуют формированию культуры безопасности, профилактике виктимности, патристическому воспитанию молодежи, усилению местной идентичности, содействию гражданской активности населения.

2. Очевидно, что терроризм оказывает негативное воздействие на общество, к его основным социальным последствиям относятся: фобии, страх, ограничение прав и свобод, увеличение экономического бремени, недоверие к власти, социальная напряженность, гражданская пассивность населения. Однако можно выделить и «положительные» последствия, к которым прежде всего относятся: развитие общества через образование новых социальных форм противодействия терроризму; поиск и устранение причин его возникновения; разработка ненасильственных методов и средств

достижения политических целей, консолидация усилий общества и государства; усиление процессов идентичности; совершенствование деятельности органов власти

3. Деятельность органов муниципального управления по противодействию терроризму может быть оценена через интегрированные социальные показатели, представленные в форме модели. Модель социального восприятия антитеррористической безопасности личности включает в себя четыре основных компонента, каждый из них, в свою очередь, может быть представлен в виде субъективной оценочной характеристики: власти, террористов, информированности, защищенности. Результаты их социологического анализа имеют значение для определения и рекомендации мер противодействия терроризму.

4. На антитеррористическую безопасность в городских поселениях оказывают влияние следующие социальные факторы:

- «Фактор защищенности». Люди не чувствуют себя защищенными, если не уверены в том, что их безопасность будет надежно обеспечена властью.

- «Фактор информированности». имеющий зависимость от положительной оценки власти. Люди информированы больше по вопросам безопасности, если хорошо оценивают работу органов власти, доверяют им

- «Фактор недоверия» или пассивности включает в себя взаимосвязь положительного образа терроризма в сочетании с негативной оценкой власти.

- «Фактор оторченности» отражает взаимозависимость отсутствия гражданской активности населения со слабой информированностью и негативной оценкой власти. Его сущность может быть объяснена тем, что недостаточная информированность, негативный образ власти, недоверие к ее действиям, порождают гражданскую пассивность. В диссертации доказано, что большая часть населения не проявляет гражданской активности в противодействии терроризму.

5. Деятельность муниципальных органов власти по организации антитеррористической безопасности существенным образом отличается от деятельности государственных органов. Антитеррористическая безопасность муниципальных образований зависит не только от эффективной деятельности всех уровней власти, их взаимодействия, она также имеет значительную зависимость от состояния общественного мнения. Муниципальными органами власти в наибольшей мере используются технологии и методы социального управления, ориентированные на превентивное противодействие терроризму. В идеале такая деятельность подразумевает ориентацию на опережающее развитие общества.

#### **Практическая значимость диссертационной работы:**

1. Возможно использование основных выводов и положений исследования при разработке учебных курсов по социологии, муниципальному управлению, региональной и национальной безопасности и других курсах в высших учебных заведениях.
2. Разработана и апробирована методика социологического исследования деятельности муниципальных органов власти в городских поселениях. Она может быть использована как методическая база для изучения и оценки социальной эффективности муниципального управления.
3. Результаты исследования могут быть использованы при проведении анализа деятельности муниципальной власти другими организациями, государственными службами и специальными органами.
4. Сформулированы научно обоснованные рекомендации органам муниципальной власти по управлению антитеррористической безопасностью населения.

**Апробация результатов работы.** Основные положения диссертации отражены в различных публикациях автора, в том числе, в журналах, рекомендуемых ВАК для публикаций научных работ. Их общий объем составляет более 4 п.л. Теоретические и практические результаты работы использовались при чтении курса по «Региональной и национальной

безопасности» и при организации семинарских занятий по спецкурсу «Актуальные проблемы муниципального управления в России» в Российском государственном социальном университете. Помимо этого, материалы исследования докладывались и получили положительную оценку на научных конференциях, симпозиумах, форумах: V Международный социальный конгресс: «Социальная модернизация России: итоги, уроки, перспективы». 2005г.; III Всемирный конгресс «Российская семья». 2005г.; III Неделя студенческой науки: «Совершенствование профессионализма российской молодежи: новые возможности» 2006г.; Научно-практическая конференция «Демографическое развитие России в XXI веке. стратегический выбор и механизмы осуществления». 2006г.; I Международный симпозиум «Этнические парадоксы современности», «Социальный и этнополитический портрет глобального терроризма». 2006г.; 3-я Международная конференция «Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма». 2006г.; VI Международный социальный конгресс «Глобализация: настоящее и будущее России». 2006г., IV Неделя студенческой науки «Российская молодёжь в XXI веке: приоритетные жизненные стратегии». 2007г.; Конференция «Институты гражданского общества против преступности, новых вызовов и угроз» в рамках Второго Московского международного форума "Гражданское общество против преступности, новых вызовов и угроз" («InterSecurityForum-2007») 2007г.; Научно-практический семинар «Национальная безопасность и миграция. Российский аспект» 2008г. и многих других.

**Структура и объем работы.** Структура диссертационного исследования отражает проблемно-логический характер работы, которая состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

## **II. Основное содержание работы**

Во введении диссертации дается обоснование выбора темы исследования, раскрыта ее актуальность и степень научной разработанности, сформулированы цели и задачи исследования, изложена научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных результатов.

**Первая глава «Антитеррористическая безопасность населения как объект деятельности муниципальных органов власти»** - состоит из трех параграфов. В первом параграфе - *«Теоретико-методологические основы изучения феномена терроризма»* - раскрывается понятие «терроризм», проводится анализ социологических подходов к проблеме. Сушность терроризма раскрыта через основные признаки, указывающие на его особую общественную опасность, на то, что мирные граждане подвергаются насилию не только непосредственно, но и опосредованно. Были обозначены особые методы террористической деятельности, такие как: применение насилия; уничтожение (повреждение) имущества либо угроза причинения нежелательных последствий; преднамеренное создание обстановки страха, - совершая насилие или угрожая насилием, террористы используют нагнетание чувства страха как средства принуждения противников подчиниться их требованиям; публичность, гласность, пропагандистский характер террористических акций; опосредованное воздействие на третьих лиц, г.е. насилие зачастую влияет на принятие решения потерпевшим не непосредственно, а опосредованно – через выработку волевого решения самим потерпевшим лицом вследствие созданной атмосферы страха и выраженных на этом фоне угроз террористов; повышенная общественная опасность, влекущая за собой нарушение социального порядка. В настоящее время терроризм можно рассматривать как широкомасштабное явление, представляющее угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства.

По мнению автора, целесообразно изучать терроризм с точки зрения системного подхода, раскрывающего диалектический характер



взаимодействия понятий «терроризм» и «безопасность» внутри общества. В главе была обоснована мысль о том, что предупреждение террористических проявлений обусловлено в значительной мере действиями власти на начальных стадиях реализации террористической угрозы. В этот период особо эффективны предупредительные меры. Целесообразно использовать социологические методы анализа психологической, социальной, экономической и политической действительности. Осуществление управления таким анализом должно координироваться из единого центра, в том числе, и на муниципальном уровне власти.

Было показано, что воздействие угроз терроризма оказывается не только на органы управления, но и на население. Соответственно, управление безопасностью без учета мнений граждан не будет эффективным. Анализ управления антитеррористической безопасностью был проведен с тем, чтобы выявить, насколько учитывается этот фактор. Структура, функции управляющего субъекта не отразили нацеленности на взаимодействие с гражданами. Главной причиной развития страха населения является недооценка муниципальными органами значимости состояния общественного мнения как фактора противодействия терроризму.

Во втором параграфе – «*Сущность и формы управления антитеррористической безопасностью*» - обозначены основные подходы к антитеррористической безопасности. Выделены также формы организации управления антитеррористической безопасностью. Они могут делиться на государственные и общественные. Общественная форма, как и ее выражение, в России развита слабо. Если на федеральном уровне общественное противодействие находит свое выражение в деятельности таких организаций, как Национальный антикриминальный и антитеррористический форум, Общенациональный исправительственный центр по предотвращению терроризма и еще нескольких подобных структур, то на региональном уровне, а тем более муниципальном, эта форма развита еще меньше. Автор описывает особенности государственного и общественного противодействия

терроризму в рамках обеспечения безопасности. В работе доказывается, что без активного общественного участия обеспечить национальную безопасность довольно затруднительно.

В третьем параграфе – *«Основы деятельности муниципальных органов власти по управлению антитеррористической безопасностью в городских поселениях»* - исследуются законодательные и организационные основы антитеррористической деятельности муниципальных образований. Было выявлено, что в современных правовых документах наблюдается прямое и косвенное сближение антитеррористического и муниципального законодательства. Недостатки законодательной базы можно исправить, опираясь на повышение уровня ее системности, последовательности, взаимосвязанности, непротиворечивости. Акцент законотворчества целесообразно сделать в сфере отношений: граждане - органы власти. Важно урегулировать не только порядок обращения граждан в соответствующие муниципальные структуры, но и вовлечения их в активную антитеррористическую деятельность не только в физическом смысле, но и социально-психологическом. Процесс корректировки законодательства в условиях борьбы с терроризмом целесообразно сделать постоянным.

В диссертации анализируются структура и механизмы муниципального управления антитеррористической безопасностью населения. Автор сравнивает функции, возложенные на Антитеррористические комиссии (АТК) муниципальных образований до 2007 года и после, и делает вывод о качественном скачке в обеспечении системы управления территориями. Во-первых, акцент деятельности сместился с преимущественно «управления по факту» к «превентивному управлению». Во-вторых, появилось больше функций социально-управленческого характера – таких, например, как социальная защита и реабилитация лиц пострадавших от актов терроризма, разработка предупредительных мер и т.д. В-третьих, у органов власти появилась большая свобода для проявления управленческих инициатив.

Затем автор обращает внимание на свойство структуры управления антитеррористической безопасностью – адаптивность. Оно дает возможность ситуационно-проблемного анализа, с помощью создающихся функциональных органов. То есть, для выполнения определенных задач, глава муниципального образования может создавать внештатные оперативные рабочие группы по противодействию терроризму, что довольно важно в современных условиях, однако, не всегда используется.

Основная цель антитеррористической деятельности муниципальных органов власти – это предупреждение терроризма. Такая деятельность не может не опираться на идеи социально ориентированного управления, подразумевающего опережающее развитие общества.

**Вторая глава - «Социологический анализ антитеррористической деятельности муниципальных органов власти»** - также состоит из трех параграфов. В главе проведен анализ состояния общественного мнения и мнения экспертов по проблеме управления антитеррористической безопасностью в городских поселениях. Были раскрыты основные характеристики отношений в этой сфере между гражданами и муниципальными органами власти. В диссертации впервые подробно исследованы факторы, влияющие на гражданскую активность населения в противодействии терроризму.

В первом параграфе – *«Социальные показатели управления антитеррористической безопасностью в городских поселениях»* - предложены социальные показатели антитеррористической безопасности муниципального образования. Автор, изучив обширный эмпирический материал, для углубленного анализа предлагает использовать *«модель социального восприятия антитеррористической безопасности личности»*, которая включает в себя четыре основных компонента, каждый из них в свою очередь может быть представлен в виде субъективной оценочной характеристики: власти, террористов, информированности, защищенности.

Предложенная модель основывается на положениях психологической науки, принципах единства сознания и деятельности, идеях А. Лазаруса и других авторов. Опираясь на мысль о том, что личность есть выражение межчеловеческих отношений и их реальный носитель<sup>4</sup>, предлагаемую модель рекомендуется использовать в целях социологического анализа общественного мнения населения муниципального образования.

Во втором параграфе – *«Организация и методы исследования деятельности муниципальных органов власти по обеспечению антитеррористической безопасности населения»* - описываются методы исследования, его результаты и их оценка. Основным методом сбора информации был вторичный анализ документов, а также анкетный опрос населения и экспертов г. Королева Московской области, проведенный в 2006-2007 годах. При выборе объекта исследования автор руководствовался его принадлежностью к поселениям городского типа, большой плотностью населения, вероятной возможностью проведения крупных актов терроризма, типичностью антитеррористической деятельности для городов подобного значения. Опрос экспертов был сплошным, а населения - выборочным. При разработке опросных документов были использованы рекомендации В.А. Ядова.<sup>5</sup> В социально-психологическом исследовании приняло участие 500 человек. Единица наблюдения – житель города Королева в возрасте от 18 до 75 лет. Для выбора единиц наблюдения использовалась стихийная и квотная выборки. Возможная ошибка полученных данных составляла не более 5%. В процессе обработки данных использовались номинальное кодирование данных, факторный анализ, метод перекрестных таблиц. Для получения более углубленной информации была использована исследовательская программа SPSS.

---

<sup>4</sup> См : НИ Сарджвеладзе Личность и ее взаимодействие с социальной средой – Тбилиси «Мецниериба», 1989

<sup>5</sup> См Ядов В.А. Стратегия социологического исследования Описание, объяснение, понимание социальной реальности – 7-е изд – М «Добросвет», 2003. С 118-119

Для исследования мнения экспертов была разработана анкета, включающая 4 блока. Первый блок был направлен на выявление опыта экспертов. Второй блок обеспечивал получение оценочных данных противодействия терроризму на муниципальном уровне власти. Третий блок определял «видение» процессов взаимодействия с гражданами. Четвертый блок позволял выяснить конкретные факторы активизации граждан. Все вопросы давали экспертам возможность расширенного, открытого ответа, помимо предложенных вариантов. Главными характеристиками, по которым были отобраны респонденты, являлись: служба в муниципальном образовании; участие в антитеррористических мероприятиях и ведение антитеррористической деятельности на муниципальном уровне власти. Определение достоверности экспертных оценок основывалось на предположении, что при согласовании ответов экспертов необходимая достоверность обеспечена. В ходе обработки данных экспертного опроса использовался качественный анализ<sup>6</sup>.

В третьем параграфе – *«Актуальные проблемы управления антитеррористической безопасностью муниципальными органами власти»* – анализировались полученные данные, позволившие раскрыть актуальные проблемы, дать их оценку и интерпретацию.

Исследуемые проблемы имеют в своей основе четыре фактора, влияющих на обеспечение антитеррористической безопасности в городских поселениях: «фактор защищенности», «фактор информированности», «фактор недоверия», «фактор отрешенности».

Опрос выявил взаимосвязь между уровнем образования и оценкой власти. Чем выше уровень образования, тем чаще встречаются отрицательные оценки власти. То есть, положительный образ власти обратно пропорционален уровню образования. Так среди людей с высшим образованием 85% дают негативную оценку власти. Можно предположить,

---

<sup>6</sup> Качественный анализ – метод изучения содержания социальной информации, суть которого состоит в социально-философском рассмотрении проблемы

что люди с более высоким уровнем образования требовательнее и поэтому ставят не очень высокие оценки власти, но при этом понимают важность своего участия в обеспечении безопасности.

Анализ полученных данных подтвердил наличие взаимосвязи возраста респондентов и положительного образа терроризма.

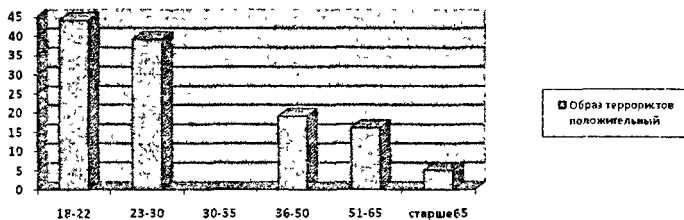


Рис.1 Зависимость оценок терроризма от возраста респондентов

Данный рисунок отображает взаимосвязь возраста респондента с оценкой образа террориста положительным. Видна зависимость: чем моложе возраст, тем оценка терроризма положительнее. Единственным исключением из этой закономерности является возрастная группа 30-35 лет. Эта группа дала 0% ответов на положительный образ террористов. Кроме того, у этой группы наблюдалась наибольшая информированность, однако, эта же группа наименее активна. Данные особенности могут быть связаны с несколькими моментами. Во-первых, может быть погрешность выборки. Во-вторых, что не менее вероятно, данная возрастная группа уже имеет устойчивые личностные характеристики, активна, работоспособна, социально ориентирована. В-третьих, взросление этой группы пришлось на середину – конец 70-х годов прошлого столетия. А этот период характеризуется бурной идеологической поддержкой воспитания и становления личности в условиях наличия внешних врагов.

Расширенный анализ и обобщение данных, полученных из других социологических исследований и аналитических докладов, дали возможность прийти к выводам, к которым можно отнести следующие заключения:

1. Присутствует сильная взаимосвязь возраста респондента с элементами сочувственного отношения к террористам. Чем моложе респондент, тем чаще проявляется некое одобрение.

2. Прослеживается обратно пропорциональная зависимость образа власти – терроризма. Объяснить этот факт можно следующим образом: люди, не получая необходимой защиты, начинают не только чувствовать себя уязвимо, но и испытывать негативные эмоции по отношению к власти. А так как террористы выступают против имеющейся системы управления, возникает некий уровень понимания их позиции.

3. Информированность о собственной антитеррористической безопасности сильна, если люди не доверяют власти и при этом являются активными. То есть, наблюдается парадоксальная ситуация: доверия власти нет, действуют сами, информированы, знают что делать, но при этом часто сочувствуют террористам, жалеют их.

4. Неактивные граждане слабо информированы, доверяют или нейтрально относятся к власти, боятся терроризма. Так называемое запуганное большинство, демонстрирующее виктимное поведение, беспомощность.

5. Вырисовывается портрет граждан, действующих активно. Хорошо информированные респонденты в вопросах безопасности, в большинстве своем, не считают себя достаточно защищенными. Такие граждане активны, они действуют, так как им позволяет это делать определенный набор знаний в этой сфере и присутствует выраженная потребность в безопасности.

Анализ экспертного опроса позволил вскрыть ряд тенденций. Во-первых, деятельность муниципальных органов власти в сфере антитеррористической безопасности нуждается в совершенствовании. Во-вторых, по оценкам экспертов гражданская активность населения низкая, его информированность недостаточная. В-третьих, эксперты подтвердили

важность управленческого воздействия на гражданское участие в противодействии терроризму.

Социологический анализ позволил не только вскрыть тенденции и взаимосвязь факторов антитеррористической безопасности, но и позволил определить направления дальнейшего совершенствования деятельности муниципальных органов власти.

**Третья глава - «Совершенствование деятельности муниципальных органов власти по обеспечению антитеррористической безопасности»** - включает в себя два параграфа. В ней даны практические рекомендации органам власти по совершенствованию антитеррористической деятельности

В первом параграфе – *«Основные антитеррористические мероприятия в области взаимодействия с населением»* - предлагаются основные направления работы местных органов власти, ориентированные на совершенствование взаимодействия с населением, активизацию их противодействия террористическим проявлениям. Определены принципы деятельности муниципальных органов власти при использовании подобных технологий. Упор целесообразно сделать на повышение доверия граждан к органам власти. Также эффективным, возможно, будет поощрение деятельности в виде наград, материальных выплат. Ко всему этому, удовлетворяя когнитивные потребности граждан, можно предложить мотивировать их в процессе обучения. Такое обучение можно использовать в форме семинаров, тренингов, практических учений, индивидуальных консультаций должностных лиц и других мероприятий.

Во втором параграфе – *«Оптимизация превентивных мер противодействия терроризму»* - автор предлагает основные направления совершенствования превентивных мер управления антитеррористической деятельностью путем определения базовых целей и задач муниципальных органов власти в этой сфере, опоры на принципы превентивности, системности, законности, ориентацию на опережающее развитие. Здесь же описываются разработанные в ходе исследования социальные технологии,



способствующие совершенствованию антитеррористической деятельности муниципальных органов власти в городских поселениях, среди которых можно выделить следующие:

- использование данных социологического анализа при принятии управленческих решений в сфере антитеррористической деятельности муниципальных органов власти;

- проведение постоянного социологического мониторинга мнения населения и экспертов по проблемам антитеррористической безопасности с целью своевременного и оптимального управленческого воздействия на террористические факторы;

- управленческий анализ различных форм антитеррористической деятельности с активным гражданским участием и без него, анализ динамики изменения факторов воздействия на общественное мнение, содействие социальному участию граждан;

- проведение мероприятий информационного, социально-психологического, образовательного характера, способствующих укреплению доверия к муниципальной власти и должностным лицам, совершенствованию каналов обратной связи; снижению социальной напряженности, возникающей в процессе взаимодействия по поводу обеспечения антитеррористической безопасности;

- контроль в пределах своих полномочий информации, связанной с антитеррористической безопасностью; более активное использование СМИ, межличностных и других каналов коммуникации для информирования граждан, формирования культуры безопасности, снижения вероятности виктимного поведения;

- использование социально-психологических технологий, способствующих усилению процессов местной идентичности и толерантности; особое внимание можно уделять мероприятиям по развитию этнической толерантности;

- применение социальных технологий, направленных на формирование «личности безопасного типа», проведение комплекса мероприятий по предотвращению виктимного поведения, нейтрализации когнитивных ошибок суждений;

- патриотическое воздействие на молодежь, в том числе, с помощью пропаганды, тренинговых технологий, различных конкурсов, конференций с целью формирования у них культуры антитеррористической безопасности;

- использование возможностей по противодействию терроризму территориальных органов местного самоуправления, разработка для них (с учетом местной специфики) рекомендаций, инструкций, памяток;

- осуществление постоянного контроля антитеррористической защищенности социальных объектов, объектов жизнеобеспечения, мест с массовым пребыванием людей: проведение регулярных учений, конкурсов среди ЧОПов, поощрение их за качественно сделанную работу по предупредительному противодействию терроризму.

Предлагаемые технологии противодействия терроризму достаточно важно использовать во взаимосвязи и регулярно, анализируя их эффективность. Меры по укреплению доверия граждан власти будут действенны, если не будут ограничиваться на несоответствием заявляемой доброжелательности и безучастного поведения. Информационные, культурные, социально-психологические и организационные технологии по защите различных объектов также требуют единства управления и непротиворечивости.

В заключении диссертационного исследования кратко резюмируются итоги работы, описаны особенности проведенного исследования, сформулированы основные теоретические выводы и практические предложения.

**Основные выводы и положения диссертации изложены автором в  
следующих работах:**

**Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК Минобразования РФ**

1. Коваленко Н.А. О системном подходе к терроризму// Ученые записки Российского Государственного Социального Университета №3 (55) 2007. – С 120-126.
2. Коваленко Н.А. О тематике по противодействию терроризму в образовательных программах// Социология образования № 7 – М. Издательство СГУ, 2008. – С. 88-91.

**Публикации в других научных источниках**

1. Коваленко Н.А. Антитеррористическая деятельность муниципальных органов власти Российской Федерации// Социальная модернизация России итоги, уроки, перспективы: Материалы V Международного социального конгресса 25-26 ноября 2005года в 2-х томах. – М.: Издательство РГСУ «Союз», 2006. –Т.2. – 316 с. – С 101.
2. Коваленко Н.А. Формирование культуры антитеррористической безопасности у молодежи// Российская молодежь в XXI веке: новые возможности, новые вызовы, угрозы. Материалы III Всероссийской Недели студенческой науки – I Недели студенческой науки вузов СВАО г. Москвы в 2-х томах, 24-28 апреля 2006 года – М.: Издательство «РГСУ», 2006. т.2. – С. 146-149.
3. Коваленко Н.А. Изменяющееся общество в условиях глобализации терроризма// Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма. Материалы третьего международного форума/ Всемирный Антикриминальный и Антитеррористический Форум. – М.: Изд-во «Перспект», 2007. – С. 100-104. URL: <http://waafr.ru>.
4. Kovalenko N.A. Changing society in the conditions of globalization of terrorism// Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма. Материалы третьего международного форума/ Всемирный Антикриминальный и Антитеррористический Форум. – М.: Изд-во «Перспект», 2007. – С. 217-220
5. Коваленко Н.А. Антитеррористическая безопасность российской семья// Сельская семья: традиции и современность (в контексте реализации приоритетных национальных проектов Российской Федерации). IV Международный конгресс «Российская семья». – М.: Издательство РГСУ, 2007. – С. 147-149.
6. Коваленко Н.А. Противодействие терроризму: социолого-управленческий аспект // Регионы России: власть и общество в условиях социальных рисков. Проблемы безопасности: Сборник научных статей и сообщений/ составители и ответственные редакторы Л.А. Бурганова и А.Р. Тузиков. - В 2 ч. - Ч 1; - Казань: Изд-во Казан. гос. технол. ун-та, 2008. - С. 266-269.

7. Коваленко Н.А. Региональная и национальная безопасность. Учебно-методические материалы. – М.: РГСУ, 2008.
8. Коваленко Н.А. О законодательном обеспечении антитеррористического противодействия в Российской Федерации // Труды СГА. Выпуск 4 (апрель). Юриспруденция. Экономика. Философия. Социология. Дистанционное образование. М., Издательство СГУ, 2008. – С. 52-62
9. Коваленко Н.А. Иммиграционные конфликты как угроза национальной безопасности России // Национальная безопасность и миграция. Российский аспект/ материалы международного научно-практического семинара/ Комитет Государственной Думы Российской Федерации по безопасности, НО «Национальный Антикриминальный и Антитеррористический Фонд». – М. 2008. – С.122-125.
10. Коваленко Н.А. Готовность личности к противодействию терроризму // Институты гражданского общества против преступности, новых вызовов и угроз / сборник научных статей/ ВААФ, НААФ. М.: «Издательство НААФ», 2008. – С. 80-84.

КОПИ-ЦЕНТР св. 7:07:10429 Тираж 100 экз.  
тел.:8-495-185-79-54  
г. Москва, ул. Енисейская, д. 36