

# ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ РАДИКАЛИЗАЦИИ И ПРОЯВЛЕНИЙ НЕНАВИСТИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

## РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЛЯ МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ



Текст утвержден 20 октября  
2015 года в рамках Стратегии  
Конгресса по борьбе с  
радикализацией

# **Предупреждение радикализации и проявлений ненависти на местном уровне**

Руководящие принципы для местных и  
региональных властей

Текст утвержден 20 октября 2015 года в рамках Стратегии  
Конгресса по борьбе с радикализацией

Текст: Конгресс местных и региональных властей Совета  
Европы  
Обложка: OPTEMIS  
Печать: март 2016 года

## Содержание

<b>I. Резолюция 384 (2015)</b> .....	4
<b>II. Пояснительный меморандум</b> .....	8
1. Введение .....	8
2. Ответы на радикализацию: три взаимодополняющих подхода .....	12
3. Безопасность и защита как основные права .....	15
4. Межведомственные стратегии: партнеры при осуществлении этой работы.....	17
5. Действия на местах: что могут сделать местные органы власти?.....	19
6. Выводы .....	23

## **Резолюция 384 (2015)<sup>1</sup>**

1. Недавние террористические акты в Париже и Копенгагене, в которых участвовали вооруженные джихадисты и в результате которых 14 человек погибло, а 10 было ранено, продемонстрировали необходимость для городов сделать еще больше для того, чтобы эффективно противодействовать экстремизму. Эти акты выявили существующие проблемы: рост радикализации приводит к экстремизму с актами насилия и сектантству в городах, к риску все большей поляризации общества и стигматизации некоторых общин, языку ненависти в социальных СМИ, а также к риску цензуры и самоцензуры – и все это существующие ныне угрозы городам.

2. В своей Резолюции 381 (2015), принятой на мартовской сессии в 2015 году, Конгресс принял на себя обязательство обновить соответствующие документы Конгресса, в которых провозглашается необходимость расширения участия граждан, совместной жизни в условиях многообразия, социальной интеграции и сплоченности, межкультурного и межконфессионального диалога, а также разработки руководящих принципов для местных и региональных властей по предупреждению радикализации и проявлений ненависти на местах, подготовки учебного набора инструментов для использования местными выборными представителями при организации межкультурных и межконфессиональных мероприятий.

3. Отдельные лица могут подвергнуться радикализации в силу множества причин, таких как отсутствие интеграции в общество, отказ от участия в политической жизни или

---

<sup>1</sup> Обсуждена и принята Конгрессом 20 октября 2015 года на 1-ом заседании (см. Документ CG/2015(29)5FINAL, пояснительный меморандум), докладчик: Лин ФЕРБЕЕК, Нидерланды (Р, СОЦ).

же подверженность влиянию со стороны экстремистских лиц, групп или организаций. На процесс радикализации влияют местные, культурные и социальные условия, что отражается в реагировании со стороны государственных органов власти. С учетом этого, именно предупреждение и противодействие радикализации (то есть действия, направленные на реинтеграцию лиц, которые подверглись радикализации в обществе), а не подавление – вот те действия, которые соответствуют полномочиям и компетенции местных и региональных властей.

4. Противодействие радикализации требует тщательно продуманных профилактических мер. В долгосрочном плане именно предупреждение является более рациональным и эффективным подходом, чем борьба с проявлениями ненависти или преодоление кризисов в спешном порядке. Это также и та сфера деятельности, которой в первую очередь могут заниматься местные власти, в которой они могут быть наиболее эффективными и где в максимальной степени применимы их полномочия и мандаты. В то же время, признание этой важной роли приводит к повышению потенциала местных органов самоуправления и позволяет им более эффективно прогнозировать эти вызовы и определять возможности.

5. Чрезвычайно важно для соблюдения прав человека подходить к вопросу безопасности и защищенности граждан сбалансированно, взвешивая необходимость и соразмерность каждого действия. При принятии любых мер, которые могли бы поставить под угрозу индивидуальные права, публичные органы власти должны помнить о том, что в своих действиях они обязаны не только руководствоваться верховенством права, но и что стратегическая цель состоит в построении инклюзивного общества.

6. Признавая, что радикализация может наиболее эффективно сдерживаться на уровне, наиболее близком к

уязвимым лицам в наиболее затронутых этим сообществах, Конгресс призывает местные и региональные власти Совета Европы:

*a.* разрабатывать местные межведомственные стратегии, в координации с разными уровнями управления, включая местных партнеров, а также планы действий с учетом местной ситуации, создавать органы координации и выделять необходимые ресурсы для борьбы с радикализацией, а также принимать конкретные меры, осуществляя необходимые последующие шаги;

*b.* информировать о своих стратегиях и действиях общественность сбалансированно и ответственно, предпочитая подходы, ориентированные на сплоченность, ставя при этом задачу четкого изложения информации, не стигматизируя отдельные группы, и обеспечивая, чтобы цели обеспечения безопасности не довели над обязанностью соблюдения прав человека и верховенства права;

*c.* поощрять создание местных партнерских связей в сфере безопасности, обеспечивать соответствующую подготовку различных участников, в том числе специалистов, работающих на передней линии с отдельными лицами или группами риска, для сотрудников тюрем, социальных работников, учителей и медицинских работников, для того чтобы развивать их понимание процессов радикализации и того, как на них реагировать;

*d.* повышать уровень информированности местных органов власти о существующей эффективной практике, которая показывает местным властям, которые могут опасаться того, что они не имеют достаточного потенциала для того, чтобы справиться с ситуацией, или считают, что радикализация не является их приоритетом, что многие города по всей Европе имеют значительный опыт в проектах, которые могут стать серьезным источником в борьбе с экстремизмом и для обмена

мнениями и лучшей практикой с другими европейскими городами как на политическом и административном уровне, так и благодаря регулярным встречам, в которых участвуют совместно различные представители местного уровня в Европе;

*e.* подчеркивать важную роль образования, особенно в отношении семей и школ, уделяя при этом особое внимание таким темам, как уважение к культурному многообразию, правам человека и вред языка ненависти, признавая, что молодые люди, притом что они являются особо уязвимыми в отношении призывов к ненависти и насилию, ибо они находятся на этапе обучения в своей жизни, в том числе и борются за формирование своей идентичности, также являются и мощными союзниками в борьбе с проявлениями ненависти благодаря своим сильным связям в социальных СМИ;

*f.* вовлекать гражданское общество в свою работу, направленную против радикализации и экстремизма во всех их проявлениях, в том числе против языка ненависти, антисемитизма и исламофобии, создавая партнерские связи с НПО, лидерами религиозных сообществ, а также на индивидуальном уровне с бывшими экстремистами;

*g.* поддерживать программы реадaptации для лиц, желающих выйти из экстремистского движения, особенно религиозного экстремизма, в сотрудничестве с организациями гражданского общества;

*h.* выделять необходимые средства для своей деятельности в этой сфере, признавая тот факт, что профилактическая работа может рассматриваться как статья текущего бюджета при стабильном долгосрочном финансировании;

*i.* создавать союзы с авторитетными партнерами, стремясь обеспечить прочные формы транспарентности в

отношении расходования выделяемых ресурсов при взаимодействии с этническими или религиозными ассоциациями, когда им выделяется финансовая поддержка, а также координировать деятельность на региональном и, когда необходимо, на национальном уровне управления;

*j.* развивать сотрудничество с международными органами, которые разделяют ценности и сферы озабоченности Конгресса и которые в настоящее время работают над темами, актуальными для целей борьбы с радикализацией, такими как Европейский форум за безопасность в городах.

7. Сознвая, что работа, направленная против радикализации, является длительным процессом, которым необходимо управлять на долгосрочной основе, Конгресс подтверждает свою решимость сохранять этот вопрос в своей повестке дня и осуществлять последующие шаги на основании своих резолюций и мероприятий благодаря регулярной оценке продвижения вперед в государствах-членах.

## **II. Пояснительный меморандум<sup>2</sup>**

### **1. Введение**

1. Террористические акты в Париже и Копенгагене, в которых участвовали вооруженные джихадисты и в результате которых 14 человек погибло, а 10 было ранено, продемонстрировали необходимость для городов сделать еще больше для того, чтобы эффективно противодействовать экстремизму. Эти акты выявили

---

2. Данный пояснительный меморандум основывается на документе, подготовленном консультантом Педром Хилленгренем, преподавателем в Шведском национальном колледже обороны, департамент безопасности, стратегии и лидерства, и Себастьяном Шпербером, аналитик Европейского форума по безопасности в городах.

существующие проблемы: рост радикализации приводит к экстремизму с актами насилия и сектантству в городах, к риску все большей поляризации общества и стигматизации некоторых общин, языку ненависти в социальных СМИ, а также к риску цензуры и самоцензуры – и все это существующие ныне угрозы городам.

2. На протяжении последних двух десятилетий Конгресс работает над такими темами, которые ориентированы на создание инклюзивных и устойчивых сообществ в качестве защитного щита и фактора предупреждения и борьбы с радикализацией на местном и региональном уровне. В этом контексте Конгресс подготовил рекомендации о борьбе с терроризмом, содействии интеграции и участию мигрантов, о межкультурном и межконфессиональном диалоге, а также резолюции о предупреждении преступности в городах, о борьбе с расизмом на местном и региональном уровне и об образовании в поддержку демократической гражданственности.

3. 2 февраля 2015 года Бюро Конгресса приняло "Стратегию по борьбе с радикализацией на местном уровне", а затем Резолюцию 381(2015)<sup>3</sup>, в которой предлагается серия мероприятий, которые необходимо провести в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном плане на местном и региональном уровне, основываясь на трех направлениях деятельности - повышение уровня информированности, взаимодействие с органами Совета Европы и взаимодействие с другими организациями.

4. Радикализация в определенной степени является вопросом "интеграции/сплоченности", но при этом не следует игнорировать идеологические и даже религиозные факторы, лежащие в основе этого процесса. Аспект необходимости политики, основанной на

---

3. [CG/2015\(28\)14FINAL](#)

интеграции, был, например, выделен бывшим председателем Конгресса местных и региональных властей Совета Европы Джовани Ди Стази в его выступлении о расширении сотрудничества с местными властями в целях противодействия насилию в городах: "Мы более не можем терпеть то, что части наших городов становятся закрытой территорией и районами социальной отчужденности. Решительная политика по интеграции всех членов сообщества – это единственный путь реагирования на эти вызовы"<sup>4</sup>. Радикализация также является проблемой, требующей превентивных мер, и местные органы власти имеют все возможности их осуществить.

5. И даже если ситуация может показаться мрачной, для решения данной проблемы в долгосрочном плане необходим позитивный подход, в котором подчеркивалось бы, что поскольку наши общества учатся тому, чтобы жить вместе в условиях многообразия, они будут также учиться преодолевать радикализацию части своего населения. Как отмечается в Плане действий Совета Европы "Жить вместе": "Многообразие будет сохраняться. Оно определяет будущее Европы в быстро меняющемся мире и так будет и в дальнейшем. Поэтому жизненно важно, чтобы европейцы отвечали на эти вызовы более эффективно и со всем сердцем – и прямо скажем, намного лучше, чем они это делают сейчас"<sup>5</sup>.

6. В наши дни во многих городах Европы живут люди десятков разных национальностей. Обучение совместному проживанию – это медленный процесс, который может быть болезненным, но также и приносить радость. Местные органы власти несут ответственность в отношении тех, кто страдает от последствий

---

4. [Press release - 603\(2005\) Giovanni Di Stasi calls for increased cooperation with local authorities to stem urban violence](#)

5. [Report of the Group of Eminent Persons of the Council of Europe " Living together, Combining diversity and freedom in 21st-century Europe"](#)

радикализации в своих коммунах, что приводит не только к тому, что некоторые члены сообщества становятся на путь насилия, но также говорят и действуют таким образом, что это нарушает свободу выражения мнения и религии. Конгресс активно поддержал кампанию Совета Европы "Нет языку ненависти" (2012 – 2014 годы) для информирования о языке ненависти в Интернете и о тех рисках, которые возникают в результате этого для демократии, при этом данная кампания была также направлена на поддержку и проявление солидарности с теми людьми и группами, против которых направлены призывы к ненависти в Интернете.

### **1.1. Радикализация: определение**

7. Радикализация, как правило, рассматривается как процесс, иногда приводящий к экстремизму и терроризму с применением насилия. Такое определение было дано, например, Советом Европы, Европейской комиссией (ЕК) и многими учеными. В своих документах ЕК определяет радикализацию, как "явление, связанное с людьми, придерживающимися мнений, взглядов и идей, которые могут привести к актам терроризма"<sup>6</sup>. В этом смысле радикализация рассматривается не как линейный процесс, проходящий фиксированные этапы на постоянной скорости, а как процесс меняющийся, в зависимости от местных условий и индивидуальных факторов.

8. Существуют многочисленные причины, которые способствуют радикализации отдельных лиц, такие как отсутствие интеграции в общество, неучастие в политической жизни или же влияние экстремистских лиц, групп или организаций<sup>7</sup>. Местные, культурные и социальные условия влияют на процесс радикализации,

---

6.[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/index_en.htm).

7 [http://www.strategicdialogue.org/De-radicalisation\\_final.pdf](http://www.strategicdialogue.org/De-radicalisation_final.pdf).

что отражается в реагировании со стороны публичных органов власти. В этом контексте предупреждение и дерадикализация (то есть действия, направленные на реинтеграцию лиц, которые стали радикализироваться, в общество), а не подавление – вот те формы действий, которые соответствуют сфере деятельности и полномочиям местных и региональных органов власти.

9. С учетом признания того, что радикализацию лучше всего можно сдержать на уровне, наиболее близком к уязвимым лицам в самых затронутых этим явлением сообществах, координация и взаимодействие между разными уровнями государственного управления представляет собой важное измерение в защите граждан от этих угроз; то же самое относится и к сотрудничеству с организациями гражданского общества, исследователями и практиками.

## **2. Ответы на радикализацию: три взаимодополняющих подхода**

10. В Европе был выдвинут ряд инициатив с целью противодействия радикализации. В Европейской хартии городов 1992 года<sup>8</sup> заявляется, что последовательная политика в сфере безопасности и предупреждения преступности должна основываться на предупреждении, соблюдении законов и взаимной поддержке. Подходы могут различаться во многих аспектах; однако в целом они могут быть распределены по трем категориям, уже используемым для того, чтобы решать эту проблему.

11. Подавление в качестве ответа на радикализацию возлагается, традиционно, на национальный уровень и включает действия правоохранительных органов, законодательство и деятельность специальных служб. Это – важный аспект, но в отношении него местные власти

---

<sup>8</sup> [European Urban Charter, the charter without the status of a convention](#)

в целом имеют ограниченное влияние; поэтому ему не будет уделяться главное внимание в данном докладе. Следует также упомянуть, что подавление в определенном смысле "всегда присутствует", если в отношении определенного лица собрано достаточно доказательств, и поэтому даже если в отношении этого лица осуществляются определенные профилактические меры, то меры подавления также имеются, в зависимости от обстоятельств. В этом контексте существует связь между подавлением и предупреждением.

12. Борьба с радикализацией требует профилактических мер и в долгосрочном плане именно предупреждение является более рациональным и эффективным средством, чем противодействие симптомам или же полномасштабным кризисам. Именно это является наилучшей сферой действия для местных властей, где они могут быть наиболее эффективными и где в максимальной степени применимы их компетенции и полномочия. Уже в 2000 году Конгресс в своей Резолюции 99 призвал местные и региональные органы власти развивать "более инициативный подход, прогнозируя и предупреждая проблемы, а не решая их после того, как они возникли, при этом предпочитая долгосрочный, а не краткосрочный подход".

13. Разумеется, такие усилия могут принимать разные формы. Действительно, то, что работает в одном городе, необязательно будет правильным подходом в другом. Местное развитие играет важную роль в целенаправленном осуществлении успешной профилактической работы. Важно также помнить, что предупреждение радикализации, сопровождающейся насилием, должно быть частью глобальной стратегии предупреждения. Это требует комплексного подхода, но также и включения в другие направления деятельности по обеспечению безопасности в городах. Данная позиция была в общем плане изложена в Европейской хартии городов следующим образом: "Преступность имеет

широкий спектр причин. Поэтому и реагирование должно быть как многообразным, так и скоординированным"<sup>9</sup>.

14. Предупреждение опирается также на партнерство. Это вопрос не только для полиции и судебной власти; для того, чтобы предупреждение было эффективным, требуется вовлечь другие сектора и гражданское общество. Например, бывшие экстремисты, с их уникальным опытом, могут сыграть ключевую роль и стать важным партнером для органов местного самоуправления. Что касается исламистского экстремизма, то партнерство с местными мечетями и лидерами религиозного сообщества также может стать полезным источником для совместной работы, направленной против экстремизма. При этом важно, чтобы такие партнерские связи имели более широкую повестку дня, чем проблематика, связанная только с безопасностью. Если доверие и эффективное партнерство строится в долгосрочном плане на работе по различным темам, то включение вопросов безопасности становится более естественным, чем тогда, когда партнерство начинается и заканчивается вопросами, связанными с безопасностью.

15. Третьей категорией возможных ответов является реинтеграция радикализированных (и раскаявшихся) лиц. Так же как и предупреждение, это та область, в которой местные органы самоуправления могут сыграть важную роль. Действительно, в большинстве случаев это будет в основном та деятельность, которая осуществляется на местном уровне. Например, две такие программы реализуются в городе Орхус в Дании и в Берлине в Германии. Эти существующие подходы предоставляют другим городам опыт, из которого они могут извлечь уроки.

---

<sup>9</sup> Европейская хартия городов 1992 года.

а. Так называемую Орхусскую модель решения этой проблемы часто представляют как тот путь, благодаря которому города могут действовать против радикализации и экстремизма<sup>10</sup>. Главное внимание в этом подходе уделяется интеграции; при условии, что лицо не совершило ничего преступного, власти предоставляют этому лицу возможность вернуться в жизнь сообщества. При этом важно помнить о значении местных условий для того, чтобы профилактическая работа была успешной. Результативность может быть разной, в зависимости от разных городов. И именно местные власти знают лучше всего свой город.

б. Стратегия Европейской комиссии "Противодействие экстремизму с применением насилия" (CVE) отражает все большее внимание, которое на международном уровне уделяется профилактическим подходам к транснациональному насилию<sup>11</sup>. Эта стратегия более широкая, чем только исламизм с применением насилия или проявление насилия, связанного с ИГ. Стратегия учитывает все формы экстремизма с проявлением насилия, независимо от идеологии, при этом внимание уделяется не только радикальным мыслям или заявлениям, но и предупреждению актов насилия.

### **3. Безопасность и защита как основные права**

16. В своей Рекомендации 80 (2000) о преступности и отсутствии безопасности в городах Европы Конгресс отметил, что местные власти играют важнейшую роль в предупреждении и сокращении преступности и что, соответственно, национальные органы власти должны

---

10. [Radicalization among Young Muslims in Aarhus, Research report prepared for the Centre for Studies in Islamism and Radicalisation Department of Political Science Aarhus University, Denmark, January 2010](#)

11. [Strengthening the EU's response to radicalisation and violent extremism, European Commission Press release, Brussels, 15 January 2014](#)

укреплять ответственность местного самоуправления и выделять больше средств местным властям для выполнения этой задачи.

17. В 2006 году Конгресс принял вторую Рекомендацию (Рекомендация 197) о безопасности в городах в Европе, в которой подчеркивается, что безопасность в городах требует охвата многих мультидисциплинарных сфер и специальностей, связанных не только с деятельностью правоохранительных и судебных органов, но также с другими секторами административного управления и с социальной сферой. В Рекомендации также обращен призыв к государствам-членам "гарантировать безопасность граждан, при полном соблюдении прав человека и основных свобод"<sup>12</sup>.

18. Политика в сфере безопасности должна разрабатываться и строиться с учетом индивидуальных и коллективных потребностей граждан, а не исходя из целей государственных органов. Для этого необходимо повсюду продвигать участие граждан, а гражданское общество должно играть свою роль на всех этапах. Объединение всех сил, необходимых для решения проблем во всей их сложности, является важнейшей частью такого подхода. Для того чтобы максимально повысить эффективность, необходимо подчеркивать важность партнерства. Столь же важно анализировать проблемы комплексно, оценивать и использовать такие средства, которые прошли проверку на практике. В целом вся политика должна учитывать современные технические и научные знания.

19. Что касается безопасности в городах, то для того, чтобы разрабатывать и осуществлять меры безопасности, а также информировать о них, необходимо внедрить подход, основанный на многоуровневом управлении. И хотя определение стратегий безопасности относится к

---

12. [Рекомендация 197 \(2006\) о безопасности в городах Европы](#)

компетенции национального уровня, местные органы власти также могут играть ключевую роль в решении дилеммы "безопасность или свобода", в силу своей близости к гражданам; они могут играть роль связующего звена в этих процессах. Местные власти могут работать над достижением социальной сплоченности и избеганием конфликтов, способных привести к насилию, благодаря содействию участию граждан и диалогу между сообществами.

#### **4. Межведомственные стратегии: партнеры при осуществлении этой работы**

20. Города должны анализировать (выявляя и мобилизуя существующие структуры), кто может помочь понять эти вопросы в данной области для того, чтобы создавать действенные партнерские связи – мы можем назвать это коалицией воли – и привлекать новых участников, таких как граждане, НПО, лидеры религиозных общин, семьи, молодежь, школы, интернет-блоггеры, социальные работники и т.д. Местные органы власти могут сделать больше для того, чтобы создавать местные партнерские связи и работать вместе по этой проблематике, и, например, в том что касается исламистской радикализации, создавать общие рамки ценностей с мусульманскими организациями.

21. Имеется ряд перспективных местных инициатив (Копенгаген, Орхус, Берлин, Лондон, Вильвоорде, Брюссель лишь некоторые из них), направленных на противодействие радикализации, из которых другие города могут извлечь опыт.

22. Например, проект "Хаят" ("*Hayat*") (что на арабском и турецком языке означает "жизнь") осуществляется в Берлине Центром демократической культуры (ZDK GmbH) и посвящен консультированию и поддержке лиц и семей, которым угрожает исламистский экстремизм с актами

насилия<sup>13</sup>. В данном проекте задействовано четыре сотрудника, работающих полный рабочий день, помимо ряда лиц на местах, работающих на почасовой основе. Среди сотрудников проекта – психологи, криминологи и специалисты по вопросам ислама.

23. Все больший объем работы посвящается поддержке семей тех лиц, которые поехали или намерены поехать в Сирию, для того чтобы бороться на стороне группы, вдохновляемой Аль-Каидой. Работа с этими людьми финансируется государством – Федеральным бюро по миграции и лицам в поисках убежища (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF). Одна из задач программы состоит в том, чтобы информировать родственников о том, как более эффективно противодействовать радикализации в своей собственной семье. Опыт показывает, что именно конфликт внутри семьи необходимо преодолеть до того, как должным образом начать оказывать соответствующую поддержку дерадикализации. Этот проект, таким образом, является и связующим звеном между гражданским обществом и органами безопасности. Весной 2015 года было отмечено 130 таких случаев, 50 из этих случаев урегулировано, а 21 – рассматривается как очевидный успех с учетом предоставленной поддержки. Только в одном случае развитие событий пошло в неправильном направлении, после того как началось консультирование.

24. Хорошим источником для городов является Сеть ЕС информирования о радикализации, объединяющая специалистов-практиков всей Европы для обмена опытом и взаимного обучения. Эта сеть содержит все больший свод практики, в котором рассказывается об инициативах против радикализации и который является полезным

---

13 <http://hayat-deutschland.de/english/>.

источником для городов<sup>14</sup>. Свод практики включает проекты по следующим темам:

- a. информирование специалистов-практиков, работающих на передовой линии;
- b. стратегии по преодолению: дерадикализация и выход из движений;
- c. преодоление пробелов через диалог;
- d. участие и повышение потенциала сообщества;
- e. образование молодежи;
- f. поддержка и повышение потенциала семей;
- g. контркоммуникационные мероприятия;
- h. создание институциональной инфраструктуры.

## **5. Действия на местах: что могут сделать местные органы власти?**

25. Что касается профилактических мер, то существует целая мозаика действий по борьбе с радикализацией, доступных для местных властей, и некоторые из них изложены ниже. Для городов важно развивать свою деятельность в этой области, независимо от конкретного законодательства по этим вопросам.

*a. Разработка комплексных местных межведомственных стратегий:* на местном уровне городам необходимо разрабатывать планы действий (местная оценка ситуаций, определение направлений действий и создание координационных органов), а также выделять ресурсы на борьбу с радикализацией и принимать конкретные меры с последующими шагами, также координируя все это с разными уровнями управления. Что касается координации и развития взаимодействия между участвующими сторонами, то в предыдущей рекомендации Конгресса местных и

---

14 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-best-practices/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/index_en.htm).

региональных властей подчеркивается, что "важнейшее значение имеет то, чтобы данные, информация и анализ безопасности в городах объединялись в общем хранилище, позволяющем расширять знания и содействовать принятию решений"<sup>15</sup>.

*b. Повышение информированности участников:* важно повышать информированность участников в поддержку партнерства для местной безопасности и предоставлять различным участникам соответствующую подготовку. Например, одна из таких групп – это те специалисты-практики, которые работают непосредственно с лицами или группами лиц риска. Другие группы могут включать сотрудников пенитенциарных учреждений, социальных работников, учителей и работников сферы здравоохранения. Такая подготовка поможет развить их понимание процесса радикализации и того, как на это реагировать.

*c. Информирование местных властей о существующей лучшей практике:* некоторые местные органы власти могут опасаться, что они не имеют достаточных возможностей для того, чтобы справиться с ситуацией или что радикализация не является для них приоритетом. Им необходимо продемонстрировать, что информация и знания имеются и что у многих европейских городов накоплен значительный опыт проектов, укрепляющих демократические ценности, что может использоваться как хороший источник в борьбе с экстремизмом.

*d. Образование:* следует подчеркивать важную роль образования, особенно в отношении семей и школ. Часто заявлялось о том, что семьи имеют уникальную возможность выявлять радикализацию, но для того, чтобы действовать на этой основе и бороться с ней продуктивно, семьи часто нуждаются в информации и поддержке. Важное значение имеет также образование,

---

15 [Рекомендация 197 \(2006\) о безопасности в городах в Европе](#)

ориентированное на молодежь, по таким широким темам, как толерантность, уважение к другим людям и соблюдение прав человека. Определенную роль могут играть и школы в том, чтобы повышать уровень противодействия и предупреждать радикализацию независимо от идеологии. Молодежь особо уязвима в отношении призывов к ненависти и насилию, поскольку молодые люди проходят период становления, что включает и борьбу за создание собственной идентичности. Такие кризисы идентичности могут использоваться вербовщиками экстремистских групп, которые имеют навыки в том, чтобы давать молодым людям ясные, черно-белые ответы на жизненные проблемы. С другой стороны, молодежь, притом что она является уязвимой, представляет собой сильных союзников в борьбе с проявлением ненависти, как это было продемонстрировано благодаря активному участию молодежи через социальные СМИ в кампании Совета Европы "Нет языку ненависти".

*e. Распространение информации о стратегиях и действиях среди общественности должно осуществляться прежде всего сбалансированно, ответственно и, в целом, таким образом, чтобы это способствовало интеграции. В то же время в информации не следует стесняться называть вещи своими именами. Требуется соблюсти тонкое равновесие между ясной информацией, но при этом не стигматизируя конкретные группы людей.*

*f. Поддержка программы выхода из радикализации, рассчитанная на тех, кто хочет преодолеть экстремизм, прежде всего экстремизм, ориентированный на религию. Такие программы могут сыграть ключевую роль в этом процессе и часто их преимущество состоит в том, что они осуществляются на местах. Местные органы власти могут помочь в том, чтобы найти и/или выделить ресурсы на создание таких программ.*

*g. Гражданское общество* играет важную роль в работе, направленной против радикализации и экстремизма во всех их проявлениях, в том числе и против языка ненависти, антисемитизма и исламофобии, укрепляя тем самым социальную сплоченность и чувство принадлежности к обществу. Это может проявляться в разных формах, например, через работу НПО, религиозных общин или же на индивидуальном уровне бывшими экстремистами. Что касается исламистского экстремизма, то активную роль могут играть мусульманские лидеры и общины. Некоторые уже это делают, но слишком многие хранят молчание или делают недостаточно, когда молодежь обращается к экстремизму. Мусульманские общины являются жизненно важным партнером в профилактической работе и города должны установить эффективные с ними связи и поощрять их профилактическую деятельность. Что касается радикальных мечетей, то города должны иметь возможность оказывать давление и ясно заявлять о ценностях свободы и демократии.

*h. Финансирование предлагаемых мер:* во многих случаях это определяется местными органами власти, которые несут ответственность за принятие решений о том, какой бюджет выделяется. Важно не рассматривать профилактическую работу как некую краткосрочную акцию, напротив, эти вопросы должны стать статьями в текущем бюджете, при стабильном долгосрочном финансировании.

*i. Финансирование и поиск местных партнеров:* важное значение имеет прозрачность при выделении со стороны местных властей финансовой поддержки этническим или религиозным ассоциациям. Местные органы власти должны подходить осторожно, не создавая связей с неподходящими партнерами, а укрепляя взаимодействие с партнерами, заслуживающими доверия, и при этом стремясь установить четкие процедуры прозрачности расходования выделяемых

средств. При этом могут быть такие обстоятельства, при которых города испытывают трудности в том, чтобы самим регулировать подобные ситуации. В этом случае было бы полезно, чтобы они получали помощь от регионального или даже национального уровня.

## **6. Выводы**

26. Вызывающее тревогу количество европейских иностранных боевиков в Сирии, террористические акты в Париже и Копенгагене, а также угроза со стороны крайне правых экстремистов – все это сигналы, предупреждающие о том, что городам необходимо осуществлять более качественную и более эффективную профилактическую работу для того, чтобы увести людей от угрозы экстремизма. В отличие от законодательства, которое в большинстве случаев является вопросом национального уровня, сфера профилактики в целом относится к местному уровню и в большой степени сами города призваны этим заниматься и это контролировать. Это, как отмечалось выше, по определению является их сферой деятельности.

27. В Европе уже есть ряд городов, которые серьезно восприняли эти предупредительные сигналы и прореагировали на них, работая на структурной основе по предупреждению радикализации, приводящей к экстремизму с применением насилия. Эти города накопили знания и создали структуры, которые могут быть примером для других городов, при адаптации их к конкретным потребностям, основываясь на динамике развития ситуации на местах. Имеются прекрасные знания, например, благодаря Сети ЕС информирования о радикализации (RAN), включая сбор практики, накопленной в проектах, имеющейся у других городов, на основании которой они могут обучаться и которой могут вдохновляться, а также благодаря информации о

безопасности городов со стороны Европейского форума по безопасности городов (EFUS).

28. Местным органам самоуправления необходима поддержка и партнерство со стороны семей, религиозных общин и других важных участников гражданского общества, для того чтобы укреплять устойчивость на местном уровне и проводить эффективную профилактическую работу. Для того чтобы такое партнерство создавалось и структурировалось, местные органы власти должны выступить с инициативой по поиску заслуживающих доверия местных партнеров. Конгресс уже подчеркивал такой подход в своей предыдущей рекомендации, "выделяя жизненно важную роль местных и региональных властей в организации новых партнерских отношений в поддержку безопасности в городах с участием всех социальных партнеров (групп населения и граждан) и специалистов в сфере безопасности (правоохранительных и судебных органов) с целью создания эффективной, демократической и интегрированной системы правоохранительной работы на местах"<sup>16</sup>.

29. Многие города в Европе могут столкнуться с проблемой радикализации и экстремизма с применением насилия на протяжении ближайших лет. Когда проблема является долгосрочной, то и решения должны быть долгосрочными. Подходы, основанные на непосредственной реакции на события, скорее всего будут более дорогостоящими и менее эффективными, по сравнению с глубоко продуманной структурированной профилактической работой.

30. Выполнение этой роли во многом возлагается на города Европы и местные органы самоуправления, и

---

<sup>16</sup> [Рекомендация 216 \(2007\) о правоохранительной деятельности в сообществах: местные и региональные власти как гаранты нового партнерства.](#)

важность успешного выполнения ими этой задачи вряд ли можно переоценить.

В этом тексте рассматривается, с одной стороны, концепция радикализации, а также различные подходы к решению этой проблемы, такие как подавление, предупреждение и реинтеграция радикализированных лиц. В тексте представлены конкретные примеры на местном и региональном уровне самоуправления в государствах-членах Совета Европы. В нем также анализируются вопросы безопасности и защиты в городах, при этом признается, что безопасность является частью основных прав, тем самым подчеркивая необходимость принятия сбалансированных мер для борьбы с радикализацией в контексте прав человека, верховенства права, а также с целью строительства инклюзивных и сплоченных обществ.

В Руководящих принципах рекомендуется, чтобы местные и региональные органы власти разрабатывали стратегии по вовлечению гражданского общества в свою работу против экстремизма во всех его проявлениях, включая язык ненависти, антисемитизм и антимусульманские настроения и действия. К местным и региональным властям направляется призыв сбалансированно и ответственно информировать о своих стратегиях широкую общественность, обмениваться информацией о лучших практиках, поддерживать программы выхода из радикальных структур для лиц, желающих уйти от экстремизма, а также выделять ресурсы на борьбу с радикализацией. Местным и региональным властям предлагается создавать объединения с другими партнерами, с целью координации своей деятельности на региональном уровне.

[www.coe.int/congress-intercultural](http://www.coe.int/congress-intercultural)  
[congress.intercultural@coe.int](mailto:congress.intercultural@coe.int)  
Печать: март 2016

RUS

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. Он включает в себя 47 стран, 28 из которых являются членами Европейского Союза. Конгресс местных и региональных властей – орган Совета Европы, в задачу которого входит усиление местной и региональной демократии в этих 47-и странах. Конгресс состоит из двух Палат – Палаты местных властей и Палаты регионов – и трех Комитетов и включает 648 выборных представителей, выступающих от имени более 200 000 европейских территориальных сообществ.



The Congress  
  
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE  
  
CONSEIL DE L'EUROPE