

# ЗАПОБІГАННЯ РАДИКАЛІЗАЦІЇ ТА ПРОЯВІВ НЕНАВИСТІ НА НИЗОВОМУ РІВНІ

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ДЛЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА  
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ



Текст адаптовано станом на 20 жовтня  
2015 року у рамках Стратегії Конгресу  
по боротьбі з проявами радикалізації

# **Запобігання радикалізації та проявів ненависті на низовому рівні**

Керівні принципи для регіональних та місцевих органів влади

Текст адаптовано станом на 20 жовтня 2015 року у рамках Стратегії Конгресу по боротьбі з проявами радикалізації

Текст складено: Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи

Титульна сторінка: OPTEMIS

Дата публікації: березень 2016 р.

## Зміст

|     |                                                                |    |
|-----|----------------------------------------------------------------|----|
| I.  | Резолюція 384 (2015 р.) .....                                  | 5  |
| II. | Пояснювальна записка .....                                     | 9  |
| 1.  | Вступ.....                                                     | 9  |
| 2.  | Відповідь на радикалізацію: три взаємодоповнюючих підходи..... | 13 |
| 3.  | Охорона і безпека як гарантія основоположних прав ..           | 16 |
| 4.  | Міжвідомчі стратегії: партнери по справі .....                 | 17 |
| 5.  | Дії на місцях: що можуть зробити місцеві органи влади? .....   | 19 |
| 6.  | Висновки .....                                                 | 22 |



## **I. Резолюція 384 (2015 р.)<sup>1</sup>**

1. Терористичні акти, які сталися в Парижі та Копенгагені за участю озброєних бойовиків і в результаті яких в цілому загинуло 14, а поранено 10 людей, ще раз нагадали нам про необхідність діяти більш рішуче на місцях, щоб ефективно боротися з проявами екстремізму. Ці атаки привернули нашу увагу до найбільш болючих на сьогоднішній день питань, як-то постійно зростаюча радикалізація, котра призводить до насильницького екстремізму і сектантства в містах, ризику підвищеної поляризації в суспільстві та стигматизації в деяких громадах, ненависницьких висловлювань у соціальних засобах масової інформації та ризику виникнення цензури і самоцензури.

2. У Резолюції 381 (2015 р.), прийнятій на березневій сесії 2015 року, Конгрес взяв на себе зобов'язання оновити відповідні тексти, у яких громадян, котрі живуть серед великого розмаїття культур та рас, в різноманітних умовах соціальної інтеграції та згуртованості, міжкультурного і міжрелігійного діалогу, закликають до встановлення керівних принципів для місцевих і регіональних органів влади щодо запобігання радикалізації і проявів ненависті на низовому рівні, і до створення педагогічного інструментарію, котрим могли б користуватися обрані місцеві представники при організації міжкультурних та міжконфесійних заходів.

3. Окремі особи можуть стати радикальними з безлічі причин, як-то відсутність належної інтеграції в суспільстві, політичні розмежування або вплив екстремально налаштованих осіб, груп чи організацій. Локальні, культурні та соціальні умови суттєво впливають на розвиток процесу радикалізації, що

---

1 Обговорено та прийнято на 1-му засіданні Конгресу 20 жовтня 2015 року (див. Документ [CG/2015\(29\)5FINAL](#), пояснювальна записка), репортер: Лін ВЕРБЕК (Leen VERBEEK), Нідерланди (R, SOC).

відображається в реакції на нього місцевих органів влади. Серед них профілактика і де-радикалізація (тобто дія, спрямована на реінтеграцію радикалізованих людей у суспільстві), що входять до відповідальності та повноважень місцевих і регіональних органів влади, а не репресії.

4. Щоб подолати радикалізацію, необхідно ретельно продумати кожен крок, що ми маємо зробити. У довгостроковій перспективі профілактика є більш раціональним і економічно ефективним способом подолання цього явища, ніж боротьба з симптомами або повномасштабною кризою. Це також область дії, *переважно*, місцевих органів влади, де вони можуть бути найбільш ефективними, і до чого їх компетенції та повноваження мають найбезпосередніше відношення. У той же час, визнання місцевими органами влади такої їх важливої ролі надає їм ще більше прав та можливостей передбачати виникнення подібних проблем та викликів.

5. Задля забезпечення прав людини дуже важливо підійти до питання безпеки та охорони громадян виважено, зважаючи на необхідність та пропорційність кожної дії. Проводячи будь-які заходи, які можуть поставити під загрозу права окремої людини, органи влади повинні пам'ятати, що у своїх діях вони мають керуватися не тільки верховенством права, але і стратегічною метою побудови суспільства, у якому надаються рівні можливості для всіх.

6. Визнаючи той факт, що радикалізація є найбільш розповсюдженою серед найнезахищеніших верств населення, котрі страждають найбільше, Конгрес закликає місцеві і регіональні органи влади Ради Європи:

а. за участю всіх гілок влади та місцевих партнерів розробити міжвідомчу стратегію та план дій, які відображатимуть місцеву ситуацію, створити координаційні органи і виділити необхідні

ресурси для боротьби з радикалізмом, та вжити конкретних та наглядних заходів по боротьбі з цим явищем;

*b.* зважено та відповідально донести їх стратегії і дії до широкого загалу, акцентуючи увагу на важливості спільного обговорення, спрямованого на чітке бачення ситуації без накладання будь-якого клейма на ту чи іншу групу суспільства, і запевняючи у тому, що проблеми безпеки жодним чином не можуть впливати на обов'язок поважати права людини і верховенство права;

*c.* заохочувати налагодження партнерських відносин у питанні безпеки на місцевому рівні, забезпечуючи належну підготовку різних учасників цього процесу, у тому числі рядових практиків, котрі напряду працюють з особами або групами ризику, тюремного персоналу, соціальних працівників, учителів та медичних працівників, метою якої є розуміння усіма цими учасниками процесу радикалізації і того, як на цей процес треба реагувати;

*d.* підвищувати обізнаність місцевих органів влади стосовно існуючої належної практики боротьби з радикалізмом, щоб показати тим органам влади, які вважають, що вони не є достатньо підготовленими для боротьби з такими ситуаціями або що радикалізація не є їх пріоритетом, що багато міст по всій Європі вже мають значний досвід у реалізації проектів, які можуть служити хорошим ресурсом у боротьбі з екстремізмом і обміні знаннями та досвідом з іншими європейськими містами, як на політичних, так і на адміністративних рівнях, за допомогою регулярних зустрічей, які об'єднують різних європейських учасників місцевого розвитку;

*e.* виділяти важливу роль освіти, особливо у сім'ї і школах, акцентуючи увагу на таких темах, як повага до культурного розмаїття, прав людини і шкідливість ненависницьких висловлювань, визнаючи при цьому, що молоді люди, хоч і



вважаються особливо схильними до ведення розмов, які підбурюють до ненависті та насильства, бо перебувають у періоді становлення їхнього життя, під час якого вони формуються як особистості, також є сильними союзниками в боротьбі з проявами ненависті завдяки їх активній роботі у соціальних мережах;

*f.* залучати громадянське суспільства до спільної боротьби проти радикалізації та екстремізму в усіх їх проявах, у тому числі ненависницьких висловлюваннях, антисемітизмі та ісламофобії, встановлюючи партнерські відносини з НУО, лідерами релігійних громад і, на індивідуальному рівні, з колишніми екстремістами;

*g.* підтримувати програми виходу для тих осіб, які бажають залишити екстремістські формування, особливо релігійного характеру, у співпраці з організаціями громадянського суспільства;

*h.* виділяти необхідні кошти для їх діяльності у цій сфері, усвідомлюючи той факт, що профілактична робота повинна розглядатися як звичайна стаття бюджету, під яку передбачене стабільне довгострокове фінансування;

*i.* об'єднуватися з надійними партнерами, які сповідують принципи усталених процедур прозорості розподілу та витрат коштів, виділених на їх співпрацю з етнічними або релігійними об'єднаннями при наданні їм фінансової підтримки та координації діяльності з регіональними та, при необхідності, державними органами влади;

*j.* розвивати співробітництво з міжнародними організаціями, такими як, наприклад, Європейський форум з безпеки в містах, які поділяють цінності і заклопотаність Конгресу і які в даний час працюють над вирішенням питань, котрі напряму відносяться до проблеми боротьби з радикалізмом.

7. Розуміючи, що робота над питанням боротьби проти радикалізації є тривалим процесом, управління яким здійснюється на довгостроковій основі, Конгрес підтверджує свою рішучість зберегти це питання на порядку денному і стежити за виконанням його резолюцій та плану дій шляхом проведення регулярних оцінок їх виконання усіма державами-членами РЄ.

## **II. Пояснювальна записка<sup>2</sup>**

### **1. Вступ**

1. Терористичні акти, які сталися в Парижі та Копенгагені за участю озброєних бойовиків і в результаті яких в цілому загинуло 14, а поранено 10 людей, ще раз нагадали нам про необхідність діяти більш рішуче на місцях, щоб ефективно боротися з проявами екстремізму. Ці атаки привернули нашу увагу до найбільш болючих на сьогоднішній день питань, як-то постійно зростаюча радикалізація, котра призводить до насильницького екстремізму і сектантства в містах, ризику підвищеної поляризації в суспільстві та стигматизації в деяких громадах, ненавистницьких висловлювань в соціальних засобах масової інформації та ризику виникнення цензури і самоцензури.

2. Протягом останніх двох десятиліть Конгрес активно працює над темами, які спрямовані на встановлення відкритих і сталих спільнот в якості захисного щита і елемента для запобігання та боротьби з радикалізацією на місцевому і регіональному рівнях. У цьому контексті Конгресом були розроблені рекомендації по боротьбі з тероризмом, сприянню інтеграції та участі мігрантів, міжкультурного і міжрелігійного діалогу, а також резолюції щодо профілактики злочинності в містах,

---

2 Ця пояснювальна записка базується на тексті документу, підготовленого консультантом Ради Європи Юул ван ХОФ (Juul van HOOF), Stichting Movisie. Документ можна отримати у Секретаріаті РЄ, направивши відповідний запит.

боротьби проти расизму на місцевому і регіональному рівнях та освітні програми з розвитку демократичного громадянства.

3. 2 лютого 2015 року Бюро Конгресу була прийнята «Стратегія боротьби з радикалізацією на низовому рівні», за якою послідувало прийняття Резолюції 381 (2015 р.)<sup>3</sup>, в якій пропонується ряд дій, що мають бути проведені у короткостроковій, середньостроковій та довгостроковій перспективах як на місцевому, так і на регіональному рівнях, і котрі ґрунтуються на трьох ключових критеріях: підвищення обізнаності, співпраця з органами Ради Європи та співпраця з іншими установами.

4. Радикалізація в деякій мірі є питанням «інтеграції/згуртованості», але ідеологічними і навіть релігійними чинниками, які часто лежать в основі цього процесу, нехтувати не слід. Питання необхідності створення політики, заснованої на принципі інтеграції, було, наприклад, висвітлено екс-президентом Конгресу місцевих і регіональних Влад Ради Європи Джованні ді Стазі (Giovanni Di Stasi), котрий наголошував на важливості розширення співробітництва з місцевими органами влади з метою зупинення насильства в містах: «Ми не можемо більше терпіти ситуацію, коли певні частини наших міст перетворюються на заборонені зони і зони соціального виключення. Рішуча політика інтеграції всіх членів спільноти є єдиним способом реагування на ці виклики».<sup>4</sup> Радикалізація – це також проблема, яка вимагає превентивних заходів, для вжиття яких у місцевих органів влади є всі можливості.

---

3[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG/2015%2828%2914PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CAC9A&BackColorLogged=EFEA9C#P41\\_2342](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG/2015%2828%2914PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CAC9A&BackColorLogged=EFEA9C#P41_2342)

4[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR603\(2005\)&Sector=secDCR&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=1EB1E9&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR603(2005)&Sector=secDCR&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=1EB1E9&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679)

5. Навіть якщо ситуація виглядає не зовсім райдужною, необхідно з позитивом дивитися на неї, щоб мати можливість вирішити її в довгостроковій перспективі, яка підкреслює, що так само, як наше суспільство вчиться жити серед розмаїття національностей, воно може навчитися справлятися з радикалізацією частини його населення. Як сказано у плані дій Ради Європи «Жити разом»: «Різноманітність нікуди не дінеться, бо вона формує майбутнє Європи у нашому швидко мінливому світі, і цей процес буде продовжуватися. Тому дуже важливо, щоб європейці відповідали на його виклики більш ефективними та всеохоплюючими методами, і, якщо говорити відверто, набагато кращими, ніж ті, якими вони користуються зараз».<sup>5</sup>

6. Сьогодні в багатьох містах Європи разом проживають десятки різних національностей. Вчитися жити разом – це повільний процес, який може бути не тільки болючим, але й радісним. Місцеві органи влади несуть відповідальність перед тими, хто страждає від наслідків радикалізації в їх громадах, які не тільки призводять до поглинання деяких членів спільноти вирою насильства, але і до висловів та дій, котрі порушують свободу слова та віросповідання. Конгрес активно підтримував кампанію Ради Європи «Скажемо «Ні» ненависницьким висловлюванням» (2012 – 2014 рр.) з метою підвищення обізнаності про ненависницькі висловлювання, які публікуються в мережі Інтернет, та ризики, які вони можуть нести для демократії, а також з метою підтримки та прояву солідарності з людьми і групами, проти яких розпалюється ненависть в Інтернеті.

### **1.1. Радикалізація: визначення**

7. Радикалізація як правило розглядається як процес, котрий іноді призводить до насильницького екстремізму та тероризму.

---

5. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008975a>

Це визначення використовується такими організаціями, як Рада Європи, Європейська комісія (ЕК) та багатьма вченими. ЕК у своїх текстах визначає радикалізацію як «явище, у якому люди охоплені думками, поглядами та ідеями, які можуть призвести до тероризму».<sup>6</sup> У зв'язку з цим радикалізація не розглядається як лінійний процес, котрий проходить визначені етапи зі стабільною швидкістю, а як змінна, котра, з одного боку, залежить від місцевих умов, а з другого – від впливу індивідуальних факторів.

8. Існує безліч причин, через які певні особи стають радикалістами, як-то відсутність належної інтеграції в суспільстві, політичні розмежування або вплив екстремально налаштованих осіб, груп чи організацій.<sup>7</sup> Локальні, культурні та соціальні умови суттєво впливають на розвиток процесу радикалізації, що відображається у відповідях на нього місцевих органів влади. Серед них профілактика і де-радикалізація (тобто дія, спрямована на реінтеграцію радикалізованих людей у суспільстві), що входять до відповідальності та повноважень місцевих і регіональних органів влади, а не репресії.

9. Визнаючи той факт, що радикалізація є найбільш розповсюдженою серед найнезахищеніших верств населення, котрі страждають найбільше, скоординованість дій та співпраця між різними гілками влади є важливим інструментом для захисту громадян від цих загроз; те ж саме можна сказати і про важливість співпраці громадських організацій, дослідників та практиків.

---

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)

## **2. Відповідь на радикалізацію: три взаємодоповнюючих підходи**

10. З метою подолання радикалізації в Європі було впроваджено декілька ініціатив. У Європейській хартії міст 1992 року<sup>8</sup> говориться про те, що ведення злагодженої політики захисту та попередження злочинів має базуватися на принципах запобігання, дотримання законів та спільної підтримки. Самі підходи можуть відрізнитися в багатьох аспектах. Хоча загалом їх можна розділити на три різні категорії, котрі вже використовуються для вирішення цієї проблеми.

11. Репресії як відповідь на радикалізацію традиційно є відповідальністю національного рівня, котра включає дії поліції, законодавчих органів влади та розвідки. Це один з найважливіших аспектів подолання радикалізації, але відносно нього місцеві органи влади мають досить обмежений вплив, тому цей аспект не є центром уваги даних керівних принципів. Слід також зазначити, що репресії, по своїй суті, «існують завжди», якщо є достатньо доказів проти тієї чи іншої особи, тому, навіть якщо по відношенню до такої особи застосовується превентивний підхід, репресивні заходи все одно доступні в залежності від обставин. У цьому контексті можна стверджувати, що між репресіями та профілактикою є чіткий зв'язок.

12. Подолання радикалізації вимагає проведення профілактичних заходів, котрі у довгостроковій перспективі є більш раціональним і економічно ефективним способом вирішення цієї проблеми, ніж боротьба з симптомами або повномасштабною кризою. Це також область дії, *переважно*, місцевих органів влади, де вони можуть бути найбільш ефективними і до чого їх компетенції та повноваження мають

---

8 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887405>

найбезпосередніше відношення. Ще в 2000 році Конгрес у своїй Резолюції 99 закликав місцеві та регіональні органи влади розробити «більш попереджувачий підхід, котрий був би націлений більше на прогноз та попередження проблем, а не на їх вирішення згодом, та на довгострокову, а не на короткострокову перспективу».

13. Природно, що такі зусилля можуть приймати різні форми. Зрештою, те, що ефективно працює в одному місті, може не спрацьовувати в іншому. У цьому відношенні місцева динаміка відіграє важливу роль в успішній адаптації профілактичних заходів. Важливо також мати на увазі те, що запобігання насильницькій радикалізації має бути частиною глобальної стратегії профілактики. Такий підхід має бути не тільки цілісним, але й інтегрованим в інші види діяльності, націлені на гарантування безпеки в містах. Ця точка зору була коротко сформульована у Європейській хартії міст наступним чином: «Злочин має широкий спектр причин. Тому відповіді на ці злочини мають бути як диверсифікованими, так і скоординованими». <sup>9</sup>

14. Профілактика також отримує вигоди від застосування партнерського підходу, бо проблема радикалізації є не тільки проблемою поліції та судових органів. Тому для її ефективного подолання необхідні зусилля й інших секторів економіки та громадянського суспільства. Наприклад, колишні екстремісти з їх унікальною проникливістю можуть відігравати ключову роль у боротьбі з радикалізмом і є важливими партнерами для місцевих органів влади. Що стосується ісламського екстремізму, партнерські відносини з місцевими мечетями і керівниками релігійних громад можуть бути корисними джерелами у спільній боротьбі з екстремізмом. Однак, важливо, щоб такі партнерські відносини мали більш широкий спектр співпраці, ніж виключно співпраця у питаннях безпеки. Якщо довіра і хороші партнерські відносини будуються протягом

---

<sup>9</sup> Європейська хартія міст 1992 року.

довготривалої співпраці у вирішенні найрізноманітніших проблем, вирішення питання безпеки знаходиться само по собі, чого не можна було б досягти, якби така співпраця починалася та закінчувалася виключно вирішенням питання безпеки.

15. Повторна інтеграція радикально налаштованих людей (людей, котрі покаялися у своїх вчинках) є третьою категорією можливих відповідей на радикалізацію. Так само, як і профілактика, це та область, в якій місцеві органи влади мають всі можливості відігравати важливу роль. І справді, в більшості випадків такий підхід швидше за все включатиме дії, котрі проводяться на місцевому рівні. Наприклад, дві такі програми діють у таких містах, як Орхус в Данії і Берлін в Німеччині. І підходи, які використовуються у цих діючих програмах, є цінним досвідом, яким могли б скористатися інші міста.

*a.* Так звана Орхуська модель вирішення проблеми часто висвічувалася як спосіб боротьби проти радикалізації та екстремізму у містах.<sup>10</sup> Цей підхід фокусується на понятті інтеграції, відповідно до якого, якщо особа не вчинила ніякого злочину, влада може допомогти їй знайти шлях до включення у склад громади. Тим не менш, для успіху профілактичної роботи необхідно пам'ятати про важливість місцевого контексту, і те, що в одному місті працює краще, може зовсім не підходити для іншого міста, а це можуть визначити лише місцеві органи влади, бо вони як ніхто знають своє місто.

*b.* Стратегія Європейської Комісії щодо «Протидії насильницькому екстремізму» (ПНЕ) відображає зростаючу на міжнародну рівні спрямованість на застосування профілактичних підходів до проблеми транснаціонального насильства.<sup>11</sup> Дія Стратегії ПНЕ поширюється не лише на подолання насильницького ісламізму або проявів злочинності

---

10.[http://cir.au.dk/fileadmin/site\\_files/filer\\_statskundskab/subsites/cir/radicalization\\_aarhus\\_FINAL.pdf](http://cir.au.dk/fileadmin/site_files/filer_statskundskab/subsites/cir/radicalization_aarhus_FINAL.pdf)

11 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-18\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-18_en.htm)



зі сторони ІД, вона набагато ширша. Вона спрямована на боротьбу з усіма можливими формами насильницького екстремізму, незважаючи на існуючу ідеологію, і базується не на радикальних думках і висловах, а на попередженні будь-яких актів насильства.

### **3. Охорона і безпека як гарантія основоположних прав**

16. У своїй Рекомендації 80 (2000) про злочинність і відсутність безпеки в містах Європи Конгрес зазначив, що місцева влада має відігравати ключову роль у попередженні та зменшенні злочинності і що, відповідно, держави мають посилити відповідальність урядів та збільшити фінансові ресурси, що виділяються місцевим владам на боротьбу з цими явищами.

17. У 2006 році Конгрес прийняв другу рекомендацію (Рекомендація 197) щодо охорони у містах Європи, у якій підкреслюється, що забезпечення охорони у містах вимагає залучення численних багатогалузевих напрямків та спеціальностей, котрі мають відношення не тільки до роботи поліції та судових органів, а і до роботи інших секторів адміністрування і соціального розвитку. Також у цій рекомендації країн-членів закликають «гарантувати охорону їх міст, повністю дотримуючись при цьому основоположних прав та свобод людини».<sup>12</sup>

18. Політика безпеки має бути розроблена і побудована навколо індивідуальних і колективних потреб громадян, а не навколо потреб окремих державних установ. Для цього необхідно усіляко сприяти участі у цьому процесі громадян, які повинні грати ключову роль на всіх етапах розробки і налагодження такої політики. Об'єднання всіх сил, необхідних для вирішення проблем будь-якої складності, є невід'ємною частиною цього підходу. Задля досягнення максимального

---

12 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=983773&Site=Congress>

ефекту необхідно підкреслити важливість партнерства. Не менш важливою є необхідність правильно проаналізувати проблеми з точки зору їх складності, оцінити цю складність і ефективно скористатися належними засобами їх вирішення, спираючись на отримані дані. Також будь-яка політика безпеки має розроблятися за останнім словом науки та техніки.

19. Стосовно безпеки в містах, для розробки, впровадження та підвищення обізнаності про заходи безпеки, у містах має застосовуватися багаторівневий підхід до їх управління. Хоча визначення стратегії безпеки є компетентністю державного рівня, місцеві органи влади також можуть зіграти вирішальну роль у вирішенні дилеми «безпека чи свобода» через їх близькість до усіх громадян; вони можуть виступати в якості засобу взаємодії. Разом вони можуть працювати задля соціальної згуртованості і уникнення конфліктів, котрі часто переростають в насильство, шляхом заохочення участі громадян та діалогу між громадами.

#### **4. Міжвідомчі стратегії: партнери по справі**

20. Представники влади у містах (шляхом виявлення та мобілізації наявних структур) повинні чітко усвідомлювати, хто може краще допомогти зрозуміти проблеми тієї чи іншої громади, щоб мати можливість побудувати дієву модель - ми можемо назвати її коаліцією охочих - і залучити до неї нових учасників, таких як громадяни, НУО, лідери релігійних громад, сім'ї, молодь, школи, інтернет-блогери, соціальні працівники та ін. Місцеві органи влади можуть зробити набагато більше для налагодження партнерства на локальному рівні, щоб працювати разом в цьому питанні і, наприклад, у випадку ісламістської радикалізації, визначити спільні з мусульманськими організаціями межі цінностей.

21. Існує багато перспективних ініціатив (наприклад, у Копенгагені, Орхусі, Берліні, Лондоні, Вілворді, Брюсселі),

направлених на подолання радикалізації, досвідом яких могли б скористатися й інші міста.

22. Наприклад, у проекті *Хаят* (арабсько-турецький проект «Життя»), який проводиться в Берліні Центром демократичної культури (ZDK GmbH), основний акцент робиться на консультуванні та підтримці окремих осіб і сімей, що піддаються ризику насильства з боку ісламського екстремізму.<sup>13</sup> У проєкті задіяні 4 штатні одиниці і безліч інших фахівців цієї галузі, котрі працюють на погодинній основі. Серед них є психологи, криміналісти та ісламознавці.

23. Значна частина їхньої роботи припадає на надання підтримки тим сім'ям, котрі були або мають намір поїхати до Сирії, щоб боротися на боці прибічників Аль-Каїди. Їх діяльність фінансується з бюджету федерального департаменту по роботі з мігрантами та людьми, які шукають притулку (*Федеральне відомство з питань міграції та біженців*, ФВМБ). Однією з цілей цього проєкту є надання родичам таких сімей більше можливостей для подолання радикалізації всередині їх власних родин. Їх досвід показує, що часто конфлікт виникає всередині родини, і цей конфлікт необхідно подолати в першу чергу, щоб будь-яка подальша підтримка такої родини у процесі дерадикалізації набула реального змісту. Таким чином, цей проєкт може також діяти свого роду зв'язком між громадянським суспільством і органами безпеки. Навесні 2015 року було зафіксовано близько 130 випадків надання підтримки подібним родинам, 50 з яких вже завершені і 21 були визнані успішними. Лише в одному випадку справа пішла в неправильному напрямку після того, як почалися консультації.

24. Гарним ресурсом будь-яких ініціатив та підходів для міст є Мережа попередження радикалізації ЄС, у якій практики з усієї Європи діляться своїм досвідом и вчаться багатьом речам один в одного. Мережа має постійно зростаючу колекцію практик, де

---

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

антирадикалізаційні ініціативи служать корисним ресурсом для багатьох міст.<sup>14</sup> Ця колекція включає проекти по таким напрямкам:

- a.* підвищення обізнаності рядових практиків;
- b.* стратегія виходу: дерадикалізація і розмежування;
- c.* заповнення прогалин шляхом налагодження діалогу;
- d.* залучення спільноти і розширення їх прав і можливостей;
- e.* освітнє виховання молодих людей;
- f.* надання підтримки та розширення прав і можливостей сімей;
- g.* налагодження зворотного зв'язку;
- h.* створення інституційної інфраструктури.

## **5. Дії на місцях: що можуть зробити місцеві органи влади?**

24. Що стосується превентивних заходів, існує певна мозаїка дій, деякі з яких представлені нижче, направлених на подолання радикалізації, які доступні всім органам місцевої влади. Дуже важливо, щоб міста і далі продовжували розвиватися в цьому напрямку, незалежно від конкретного законодавства, діючого на тій чи іншій території.

*a. Розробка цілісних міжвідомчих стратегій на місцевому рівні:* На місцевому рівні містам необхідно розробити план дій (з відображенням локальної ситуації, визначенням напрямів діяльності і створенням координуючих органів), а також виділити ресурси для боротьби з радикалізацією, і вживати конкретних та наглядних заходів, співпрацюючи з усіма гілками влади. Щодо ефекту координації дій та співпраці між сторонами-учасниками цього процесу, у попередній рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад сказано так: «дуже важливо, щоб дані, інформація і думки про безпеку в містах були об'єднані у єдиному центрі, такому, який би

---

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)

підвищував обізнаність та полегшував процес прийняття рішення для всіх задіяних сторін».<sup>15</sup>

*b. Підвищення обізнаності серед всіх зацікавлених сторін:* Дуже важливо піднімати рівень обізнаності всіх зацікавлених сторін щодо партнерства у питаннях місцевої безпеки і забезпечувати їх належну підготовку. Однією з таких сторін, наприклад, є рядові практики, котрі напряду працюють з тими особами та групами, котрі входять до групи ризику. Інші сторони можуть включати в себе тюремний персонал, соціальних працівників, вчителів та працівників галузі охорони здоров'я. Така підготовка могла б допомогти розвивати їх розуміння самого процесу радикалізації і того, як на нього треба реагувати.

*c. Підвищення обізнаності місцевих органів влади про існуючі ефективні практики боротьби з радикалізацією:* Деякі місцеві влади вважають, що вони не достатньо підготовлені, щоб впоратися з ситуацією, або що радикалізація не є їх пріоритетом. Їм необхідно показати, що вся інформація і знання доступні, і що в багатьох європейських містах є значний досвід проєктів, які сприяють розвитку демократичних цінностей, які можуть служити гарним ресурсом в боротьбі з екстремізмом.

*d. Освітнє виховання:* Необхідно підкреслити важливу роль освітнього виховання, особливо у сім'ї та школах. Часто говорилося про те, що сім'ї мають унікальну можливість для виявлення радикалізації, але для того, щоб впливати і протистояти їм ефективно, сім'ям часто не вистачає інформації та підтримки. Виховання молоді в напрямку терпимості, поваги до прав інших людей, також має велике значення. Школи повинні зіграти свою роль у підвищенні опірності і запобіганні радикалізації, незалежно від сповідуваної ідеології. Молоді люди особливо схильні до розгортання суперечок, котрі потім

---

15 Recommendation 197 (2006) on urban security in Europe  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=983773&Site=Congress>

розпалюють ненависть і насильство, оскільки вони знаходяться в періоді свого становлення, у якому здійснюється боротьба за формування їх особистості. Такими кризовими періодами становлення особистості можуть скористатися ті, хто залучає молодь до лав екстремістських груп, а це гарно навчені люди, котрі можуть дати молоді чіткі відповіді на всі наболілі життєві проблеми. З іншого боку, незважаючи на уразливість молоді, вона також є сильним союзником у боротьбі з проявами ненависті, що доводить їх активна участь у кампанії Ради Європи «Скажемо «Ні» ненависницьким висловлюванням» у соціальних мережах.

*е. Обмін стратегіями та діями із широким загалом має здійснюватися виважено та відповідально, і, загалом, перевага має надаватися стратегії інтегрування та об'єднання. У той же час слід бути дуже обережними, називаючи речі своїми іменами, так, щоб і забезпечити збалансованість обміну тими чи іншими стратегіями та досвідом і, при цьому, не клеймити ті чи інші групи суспільства.*

*ф. Підтримка програм виходу для тих осіб, котрі бажають залишити екстремістські формування, особливо релігійного характеру. Такі програми можуть відіграти важливу роль у цьому процесі і часто вони є більш ефективними, якщо здійснюються на місцевому рівні. А місцеві органи влади можуть допомогти у впровадженні та/або виділенні ресурсів на впровадження таких програм.*

*г. Громадянське суспільство відіграє важливу роль у боротьбі з радикалізацією та екстремізмом в усіх їх проявах, у тому числі ненависницьких висловлюваннях, антисемітизмі та ісламофобії, сприяючи розвитку соціальної згуртованості і почуття приналежності до суспільства. Свою участь громадянське суспільство може проявляти по-різному, наприклад, у роботі неурядових організацій, релігійних громад, і на індивідуальному рівні, у роботі з колишніми екстремістами. Що*

стосується ісламістського екстремізму, мусульманські лідери і громади мають всі можливості, щоб брати активну участь у цьому процесі. Деякі з них вже відіграли певну роль, але більшість з них мовчали або робили недостатньо, коли молоді люди почали звертати на шлях екстремізму. Мусульманські громади є важливими партнерами у нашій профілактичній роботі, і міста повинні налагоджувати тісні зв'язки з ними і заохочувати їх до участі у цій профілактичній роботі. У випадку радикальної ізоляваності міста повинні мати можливість чинити тиск і чітко говорити про цінності свободи і демократії.

*h. Фінансування запропонованих заходів:* У багатьох випадках це питання вирішується на рівні місцевих органів влади, котрі несуть відповідальність за розподіл бюджетних коштів. Важливо, щоб така профілактична робота розглядалася не як питання, котре потребує швидкоплинного рішення, а як звичайна стаття бюджету, під яку передбачене стабільне довгострокове фінансування.

*i. Фінансування та пошук партнерів на місцевому рівні:* Прозорість дій місцевих органів влади з національними або релігійними об'єднаннями при наданні їм фінансової підтримки має дуже важливе значення. Місцеві органи влади мають бути обережні, щоб не створювати об'єднання з партнерами, котрі мають злі наміри, а з тими, яким можна довіряти та прагнути до прозорості у питанні розподілу та витраті наданих ресурсів. Іноді обставини складаються таким чином, що міста не можуть самостійно впоратися з тими труднощами, з якими їм довелося стикнутися. У цих випадках буде корисно отримати допомогу не тільки від регіональних, але й від державних органів влади.

## **6. Висновки**

26. Тривожне число європейських іноземних бойовиків у Сирії, теракти в Парижі та Копенгагені, а також загроза правого екстремізму – це попередження, які говорять про те, що міста

мають краще й ефективніше вести профілактичні роботи, щоб відвести від людей, котрі перебувають в небезпеці, будь-які загрози екстремізму. На відміну від законодавства, яке в більшості випадків є проблемою на національному рівні, профілактичні заходи загалом є питанням місцевого рівня, і в значній мірі міста мають самостійно формувати та проводити їх. Це, як уже зазначалося вище, є *переважно* їх областю дій.

27. У багатьох містах Європи серйозно поставилися до таких попереджувальних знаків і вже відповіли на них, вживаючи конструктивних заходів, направлених на попередження радикалізації, котра веде до насильницького екстремізму. Цим містам вдалося накопичити ті знання та створити ту структуру дій, якими могли б скористатися й інші міста, адаптувавши їх під конкретні потреби своїх міст. Також відмінні знання можна отримати з Мережі попередження радикалізації (МНР) ЄС, в якій представлений досвід проектів, доступних для інших міст з метою навчання та натхнення на подальшу боротьбу, а також з даних про безпеку в містах з Європейського форуму безпеки в містах (ЄФБМ).

28. Для розвитку стійкого до викликів суспільства та проведення ефективних профілактичних заходів місцевим органам влади необхідна підтримка та співпраця з сім'ями, релігійними громадами та іншими важливими суб'єктами громадянського суспільства. Для формування та налагодження таких партнерських відносин місцеві органи влади мають взяти на себе ініціативу у пошуку надійних партнерів серед місцевих представників громад та об'єднань. Конгрес вже наголошував на цьому у своїй попередній рекомендації: «підкреслюючи важливу роль місцевих і регіональних влад у розбудові нового партнерства в цілях гарантування безпеки в містах за участю всіх соціальних гравців (груп населення і громадян) і фахівців з безпеки (поліції і судових органів) та створення ефективної,



демократичної та інтегрованої системи місцевого правопорядку».<sup>16</sup>

29. Швидше за все, у багатьох містах Європи люди ще протягом багатьох років стикатимуться з проблемою радикалізації і насильницького екстремізму. А це свідчить про те, що, якщо проблема носить довгостроковий характер, то і її вирішення має бути розраховане на довгострокову перспективу. Заходи, які вживаються в останню хвилину, швидше за все будуть більш дорогими і менш ефективними в порівнянні з продуманою та структурованою профілактичною роботою.

30. Виконувати цю роль чи ні, вирішувати містам Європи та органам місцевого самоврядування, але важливість успішного виконання цієї ролі навряд чи можна переоцінити.

---

16 Рекомендація 216 (2007 р.) щодо Політики розвитку громади: забезпечення місцевими та регіональними органами влади налагодження нових партнерських відносин.  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1123875&Site=Congress>

У цьому тексті, з одного боку, говориться про поняття радикалізації і обговорюються різні підходи до подолання цього явища, а з другого – про репресії, попередження та реінтеграцію радикально налаштованих осіб. У ньому наводяться конкретні приклади з місцевих і регіональних рівнів влади держав-членів Раді Європи, піднімаються питання охорони та безпеки міст, визнаючи, що безпека є частиною основних прав, тим самим, підкреслюючи необхідність збалансувати заходи, направлені на боротьбу з радикалізацією, права людини, верховенство закону і мету побудувати згуртоване суспільство, у якому надаються рівні можливості для всіх.

Ці керівні принципи закликають місцеві та регіональні органи влади розробляти стратегії, які б залучали громадянське суспільство у їх боротьбу проти екстремізму в усіх його проявах, у тому числі ненавистницьких висловлюваннях, антисемітизмі і антимусульманських настроях та діях. Місцеві та регіональні органи влади закликають виважено та відповідально виносити їх стратегії на широкий загаль, обмінюватися інформацією про передовий досвід, підтримувати програми виходу для тих осіб, котрі бажають залишити екстремістські формування та виділяти ресурси для боротьби з радикалізацією. Представників місцевих та регіональних органів влади закликають створювати об'єднання з іншими регіональними партнерами та у своїх діях прагнути до їх координації.

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

Дата публікації: березень 2016 р

UKR

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

Рада Європи є провідною організацією на континенті у галузі захисту прав людини. Вона включає в себе 47 країн-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Конгрес місцевих і регіональних влад - це інституція Ради Європи, яка відповідає за посилення місцевої та регіональної демократії у 47 країнах-членах. Конгрес складається з двох палат - Палати місцевих влад та Палати регіонів, а також трьох комітетів. 648 обраних місцевих представників представляють понад 200,000 місцевих та регіональних органів влади.



The Congress  
  
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE  
  
CONSEIL DE L'EUROPE