



**CENTRUL**  
Parteneriat pentru  
Dezvoltare

# CUM PUTEM FACE ADVOCACY?

Ghid-instrumentar pentru activitatea de advocacy a platformelor de reprezentare a societății civile și a grupurilor vulnerabile



CHIȘINĂU 2024



Acest ghid este realizat de către Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare, în cadrul programului „Cetățeni activi, comunități prospere – Faza II”, implementat din resursele acordate de Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare (SDC) și Suedia. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al donatorilor.

## CUPRINS

INTRODUCERE .....	2
ABORDAREA CONCEPTUALĂ DE ADVOCACY .....	2
INSTRUMENTE APLICATE ÎN ADVOCACY .....	4
I. ANALIZA INEGALITĂȚILOR .....	4
II. ANALIZA CAUZALĂ .....	7
III. TEORIA SCHIMBĂRII .....	11
IV. ANALIZA PROIECTELOR DE DECIZIE.....	14
V. ANALIZA POLITICILOR PUBLICE DIN PERSPECTIVA DE GEN .....	16
VI. MONITORIZARE ȘI ANALIZĂ.....	20
VII. COMUNICARE PUBLICĂ .....	24
VIII. PROTESTE ȘI MANIFESTAȚII PUBLICE .....	26
IX. LITIGARE STRATEGICĂ .....	29
ANEXA 1. INSTRUMENTUL DE IDENTIFICARE A NIVELULUI DE INTEGRARE A DIMENSIUNII DE GEN ÎN POLITICILE PUBLICE (SCORECARD) .....	33
ANEXA 2. TIPOLOGIA POLITICILOR PUBLICE DIN PERSPECTIVA EGALITĂȚII DE GEN .....	37

# INTRODUCERE

**Instrumentarul pentru advocacy este un ghid practic, destinat platformelor de reprezentare a societății civile și grupurilor vulnerabile,** pentru utilizare în acțiunile de advocacy de nivel local, regional sau național. Ghidul oferă suport metodologic pentru pregătirea, dezvoltarea și implementarea acțiunilor de advocacy. În acest sens, ghidul este un instrument de capacitate, care include și exemple de bune practici ale societății civile acumulate de-a lungul anilor, de relaționare cu decidenții publici.

**Instrumentele descrise în prezentul ghid au aplicabilitate pentru fiecare din etapele procesului de advocacy,** începând cu analiza situației, continuând cu etapa de generare a soluțiilor și până la aplicarea metodelor de promovare pe lângă decidenți. Instrumentele propuse necesită diferite niveluri de competențe și expertiză din partea utilizatorilor, dar pot fi aplicate progresiv pe măsura acumulării de experiență și avansării în efortul de advocacy. Lista de instrumente de advocacy propuse include *analiza cauzală, analiza inegalităților, teoria schimbării, analiza proiectelor de decizii, analiza politicilor publice din perspectivă de gen, monitorizarea și analiza, comunicarea publică, proteste și manifestații publice și litigarea strategică.* Fiecare instrument este descris din punct de vedere al utilității, modalității de utilizare, detalii privind etapele de aplicare, cu exemple din practica organizațiilor societății civile din Republica Moldova.

## ABORDAREA CONCEPTUALĂ DE ADVOCACY

În accepțiunea acestui ghid, **advocacy este un proces organizat de promovare a schimbării politicilor publice sau a deciziilor instituțiilor publice pentru soluționarea unei probleme specifice a unui grup social.** Abordarea de advocacy presupune conceptual trei componente de bază: problema, strategia și obiectivul. Orice acțiune de advocacy pornește de la necesitatea de a rezolva o **PROBLEMĂ** a unui grup social. Esența unei probleme constă în îngrijorarea care produce efecte negative în privința unui grup social specific. **STRATEGIA** de advocacy include totalitatea de elemente planificate pe termen mediu sau lung, prin intermediul cărora factorii de decizie sunt informați și convinși să adopte soluțiile pentru problema de advocacy. **OBIECTIVUL** unei acțiuni de advocacy constă în adoptarea de către autoritățile publice a unei decizii favorabile, prin care se transpune în practică soluția la problema identificată.



**Ghidul curent oferă o selecție de instrumente pentru fiecare din componentele conceptuale de advocacy.** Instrumente propuse pot fi aplicate la fiecare din etapele unei acțiuni de advocacy. O parte din instrumente servesc la identificarea și analiza problemei, altă parte servesc la stabilirea obiectivelor de advocacy, în timp ce altele pot fi utilizate pentru aplicarea strategiei celei mai potrivite pentru atingerea obiectivelor.

**O acțiune de advocacy nu necesită utilizarea tuturor instrumentelor propuse.** Unele acțiuni de advocacy se pot limita la aplicarea doar a unuia sau două instrumente, care sunt suficiente pentru atingerea țintelor propuse. În alte cazuri, pot fi aplicate combinații mai complexe de instrumente complementare. Utilizatorul va decide asupra instrumentelor pe care le va aplica în funcție de complexitatea problemei abordate și a țintelor pe care și le propune. Fiecare dintre instrumentele descrise presupun diferite niveluri de interacțiune cu factorii de decizie, de la aplicare în lipsă de interacțiune directă (de exemplu, în cazul analizei cauzale), până la interacțiune intensă prin cooperare sau confruntare. Instrumentele variază ca expertiză și timp necesar pentru aplicarea lor. Tabelul conține un index orientativ privind utilitatea instrumentului, tipul de interacțiune pe care îl presupune, perioada de timp necesară pentru aplicare și etapa la care se aplică.

*Tabel 1. Matricea instrumentelor de advocacy*

INSTRUMENTUL	TIPUL DE INTERACȚIUNE CU FACTORII DE DECIZIE	PERIOADA DE TIMP	UTILITATEA	ETAPA
ANALIZA INEGALITĂȚILOR	Lipsă / Neutră	Scurt	Identifică diferențele care se manifestă în raport cu diverse grupuri sociale într-un domeniu specific și stabilește criteriile de diferențiere.	Problema
ANALIZA CAUZALĂ	Lipsă / Neutră	Scurt	Identifică cauzele structurale ale unei probleme în vederea identificării soluțiilor potrivite.	Problema
TEORIA SCHIMBĂRII	Neutră / Consultare	Scurt	Proiectează un model de producere a schimbărilor dorite în raport cu o problemă socială existentă.	Obiectiv
ANALIZA PROIECTELOR DE DECIZIE	Cooperare / Confruntare	Scurt	Identifică lacunele din proiectele de decizie din punct de vedere (i) procedural, (ii) din perspectiva rezultatului și (iii) din perspectiva impactului.	Problema Obiectiv
ANALIZA POLITICILOR PUBLICE DIN PERSPECTIVĂ DE GEN	Cooperare / Confruntare	Scurt / Mediu		Problema Obiectiv
MONITORIZARE ȘI ANALIZĂ	Cooperare / Confruntare	Mediu / Lung	Produce evidențe și probe cu privire la starea lucrurilor și progresele care se produc într-un anumit domeniu.	Problema Strategie Obiectiv
COMUNICARE PUBLICĂ	Cooperare / Confruntare	Scurt / Mediu / Lung	Crește nivelul de conștientizare a problemei de către populație și nivelul susținerii publice pentru soluția propusă.	Strategie
PROTESTE ȘI MANIFESTAȚII PUBLICE	Confruntare	Scurt / Mediu	Crește nivelul de conștientizare a problemei. Pune presiune publică pe decidenți.	Strategie
LITIGARE STRATEGICĂ	Confruntare	Lung	Generează o hotărâre judiciară executorie, care reprezintă precedent într-o anumită problemă.	Strategie

# INSTRUMENTE APLICATE ÎN ADVOCACY

## I. ANALIZA INEGALITĂȚILOR

### Descrierea instrumentului

Orice efort de influențare a politicilor publice sau a deciziilor care afectează un grup sau altul trebuie să pornească de la analiza nevoilor și intereselor acestor grupuri, pentru a înțelege care este amploarea problemei, care sunt nevoile obiective ale acestora și care este schimbarea care necesită a fi realizată (pentru a diminua inegalitățile între grupuri sociale sau în cadrul aceluiași grup). Grupurile sociale pot fi delimitate în funcție de mai multe criterii care includ, dar nu se limitează la sex, vârstă, etnie, abilități (fizice și mentale), mediul de reședință (urban sau rural), educație, precum și normele și valorile societății în care trăiesc. De cele mai multe ori, grupurile resimt diferit efectele politicilor publice, iar uneori diferențele se transformă în inegalități semnificative, care pun în dezavantaj unele grupuri sociale. Un efort eficient de advocacy va porni de la analiza problemei și inegalităților existente cu scopul de a pleda pentru anumite schimbări care ar reduce aceste inegalități și ar asigura șanse echitabile pentru orice persoană.

**Indiferent de domeniul de intervenție al politicii publice (infrastructură, sănătate, educație, servicii etc.), aceasta trebuie să asigure șanse egale tuturor cetățenilor.** Politicile publice trebuie să țină cont de diferențe și să le abordeze corespunzător. Spre exemplu, dacă politica publică abordează sănătatea populației, atunci documentul trebuie să integreze principalele necesități ale cetățenilor în acest domeniu, fie femei sau bărbați, tineri sau vârstnici, rezidenți ai orașelor sau satelor etc. Dacă politica publică se referă la infrastructură, se va asigura accesul tuturor categoriilor de populație, inclusiv persoanele cu dizabilități. Identificarea și abordarea inegalităților este esențială pentru a asigura acces echitabil la resurse și oportunități, reprezentare echitabilă și șanse egale, în general.

### Etapele analizei inegalităților

**Datele statistice dezagregate sunt extrem de importante pentru a determina inegalitățile într-un domeniu.** Cel mai simplu și eficient mod de a stabili inegalitățile este consultarea indicatorilor dezagregați pe diverse criterii. Posibilitatea de a avea acces la statistici ample, actualizate și dezagregate este de o importanță determinantă. Cu cât inegalitățile sunt mai semnificative într-un domeniu, cu atât mai mult trebuie să ne preocupăm de integrarea dimensiunii egalității de șanse în politicile / documentele ce vizează acel domeniu, iar efortul de advocacy se va axa pe promovarea măsurilor de diminuare a acestor inegalități, prin intervenții calibrate la amploarea problemei.

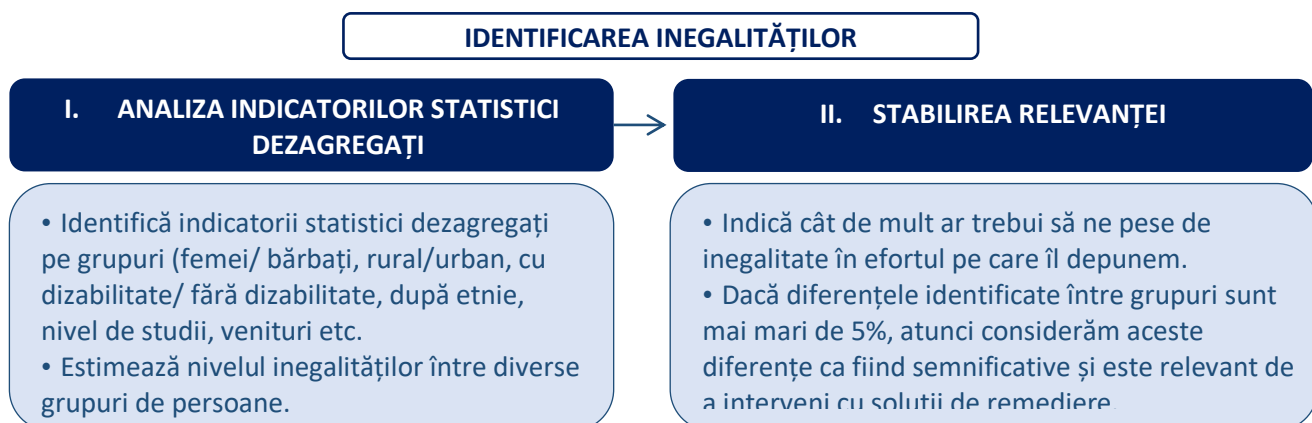
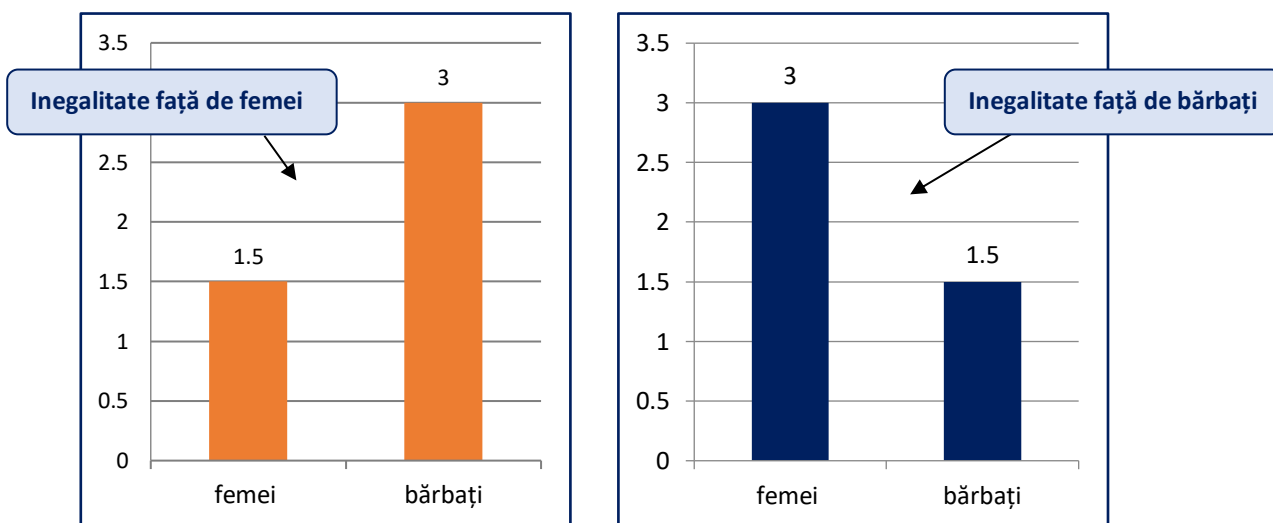


Figura 1. Modelul de identificare a inegalităților

Pentru colectarea indicatorilor statistici pot fi utilizate surse de date naționale și internaționale. Sursele naționale, precum [Biroul Național de Statistică](#), [Barometrul Opiniei Publice](#), sondajele realizate de [organizații neguvernamentale](#), rapoartele autorităților publice oferă un spectru larg de date cu referire la domeniile vieții sociale. Aceste date pot fi utilizate pentru a stabili situația actuală, necesitățile grupurilor sociale, precum și tendințele din ultimii ani. Sursele internaționale de statistică (OECD, WHO, EUROSTAT etc.) ne permit să aflăm cum se poziționează Republica Moldova în raport cu alte state, în diferite domenii.

**Inegalitatea poate fi măsurată prin intermediul decalajelor.** Decalajul reprezintă diferența între valoarea medie a unui indicator în rândul populației divizată pe criteriul de referință. De exemplu, pe criteriul de gen, *dacă ponderea bărbaților ce se adresează la medic ar constitui 23%, iar ponderea femeilor pentru același indicator – 37%, atunci decalajul pentru acest indicator ar fi: 37% (valoarea maximă) - 23% (valoarea minimă) = 14 pp<sup>1</sup>.*

### Exemplu de estimare a inegalității, în funcție de criteriul de gen



### EXEMPLE DE CALCUL A INEGALITĂȚILOR, ÎN FUNCȚIE DE CRITERIUL DE GEN

Domeniul	Indicatori relevanți	Indicatori dezagregați pe criteriul de gen		Inegalitatea, %	Inegalitatea = (%) indicatorul cu valoare mai mare - (%) indicatorul cu valoare mai mică
		Bărbați %	Femei %		
1. Prevenirea bolilor netransmisibile	Consumul de tutun în rândul populației	42,8%	5,3%	42,8 – 5,3 = <b>37,5pp</b>	
2. Susținerea populației de etnie romă	Rata de alfabetizare a populației de etnie romă	77%	63%	77 – 63 = <b>14pp</b>	

Observăm că în cazul indicatorului 1 avem o inegalitate față de bărbați – aceștia consumă în cantități mai mari tutun, respectiv sunt mai vulnerabili din perspectiva sănătății. În cazul indicatorului 2, decalajul indică o inegalitate față de femei, rata de alfabetizare mai mică în rândul femeilor rome sugerând un nivel scăzut de educație al acestora, comparativ cu bărbații de aceeași etnie.

<sup>1</sup>La etapa de prezentare a decalajului, utilizăm pp (puncte procentuale) atunci când vorbim despre diferența aritmetică dintre indicatorii reflectați în % sau atunci când calculăm creșterea sau descreșterea unui indicator față de altul (spre exemplu, evoluția în timp) și utilizăm % (procent) atunci când calculăm raportul unui indicator față de altul.

**Inegalitățile pot fi calculate utilizând dezagregarea multiplă.** Această metodă va arăta că dincolo de mediile generale, pot fi identificate mai multe inegalități semnificative care urmează a fi abordate. De exemplu, analiza datelor din perspectiva de gen și cea a mediului de reședință ar putea releva inegalități și mai pronunțate sau examinarea datelor de gen comparate cu cele pe venituri, dizabilitate, etnie etc., ar putea avea același rezultat. În cazurile, în care disponibilitatea datelor permite acest lucru, este recomandabil de a calcula decalajele utilizând criteriile.

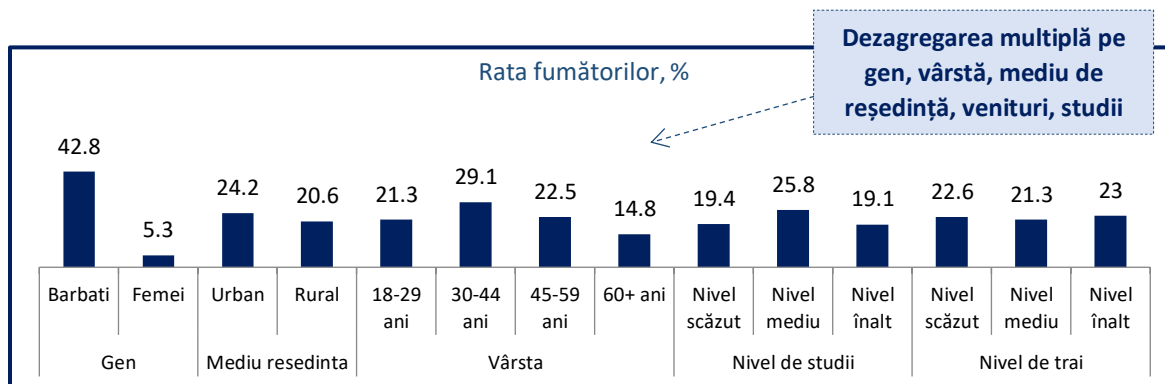


Figura 2. Model de dezagregare multiplă

**Odată estimate inegalitățile, urmează stabilirea relevanței acestora.** Nu orice decalaj este relevant. De exemplu, un decalaj de până la 1 pp este în principiu neglijabil, iar de până la 3 pp poate intra în marja obișnuită de eroare statistică. De aceea, putem considera un decalaj relevant doar dacă depășește o anumită valoare de referință. Astfel, **dacă decalajul între grupuri este mai mare de 5 pp (sau %), atunci considerăm această diferență semnificativă statistic** și devin relevante/ necesare măsuri și intervenții specifice de diminuare a acestor inegalități, care pot fi promovate prin intermediul advocacy.

Descriere	Măsuri ulterioare?
Decalajul este mai mic de 5 pp (%)	Nu sunt necesare măsuri ulterioare. Dacă intervențiile din cadrul politicii pe care ne propunem să o influențăm nu presupun măsuri discriminatorii, cel mai probabil, politica respectivă nu va avea un impact pe criteriul de diferențiere.
Decalajul este mai mare de 5 pp (%)	Este nevoie de o analiză mai detaliată pentru a determina care va fi direcția de impact a politicii asupra grupului și sunt necesare anumite măsuri/ intervenții.
Calcularea decalajului este dificilă. Există, însă, unele dovezi care ne fac să credem că politica ar avea impact asupra grupului	Ambele decizii, atât cea de a integra perspectiva grupului, cât și cea de a nu o face, vor fi luate în considerare (la prezentarea argumentelor de rigoare) și vor fi analizate din punct de vedere al costurilor și beneficiilor. Factorii de decizie sunt îndemnați, cel puțin, să facă o dezagregare a indicatorilor relevanți pe diverse criterii.

EXEMPLE DE ESTIMARE A RELEVANȚEI					
Domeniul	Indicatori relevanți	Indicatori dezagregați		Inegalitatea	Relevanța
		Femei	Bărbați		
Dezvoltarea antreprenoriatului	Ponderea întreprinderilor conduse de femei	26%	74%	48 pp	Relevanță foarte mare
Descentralizarea în sectorul educației	Rata de absolvire a studiilor superioare	61,2%	38,7%	22,5 pp	Relevanță mare
Asigurarea accesului la apă potabilă	Consumul de apă pentru gătit, din fântână	67,8%	63,5%	4,3pp	Relevanță mică

## II. ANALIZA CAUZALĂ

### Descrierea instrumentului

**Instrumentul de analiză cauzală este indispensabil pentru etapa de studiere a problemei de advocacy.** Aceasta presupune un proces logic și complex de cercetare și documentare, care permite să clarificăm *de ce* o anumită problemă s-a manifestat într-o amploare mare în societate. Analiza cauzală pornește de la ipoteza că o problemă este cauzată de un complex de factori. Dacă analiza s-ar rezuma la stabilirea problemelor, aceasta nu va schimba situația, deoarece necesitățile reale și stringente ale grupului afectat vor rămâne neidentificate și nu vor putea fi abordate într-un mod eficient de către decidenți. Înțelegerea motivului apariției unei probleme reprezintă cheia spre elaborarea unor politici publice eficiente, ce răspund pe termen lung la necesitățile reale ale oamenilor.

**Cauzele problemei pot fi stabilite prin modelul arborelui cauzal sau arborelui problemei.** Arborele cauzal permite analiza atât *pe orizontală* (prin prisma actorilor ce au determinat apariția problemei – decidenți, titulari de drepturi și societate), cât și *pe verticală* (prin prisma tipului de cauze – structurale și primare/imediate). La faza analizei cauzelor se recurge la utilizarea datelor statistice dezagregate în domeniului politicii publice vizate. Cu cât mai documentat și mai specific se lucrează la această etapă, cu atât mai ușor sunt identificate cauzele care au provocat problema analizate. Vor fi utilizate doar surse veridice de colectare și verificare a datelor.

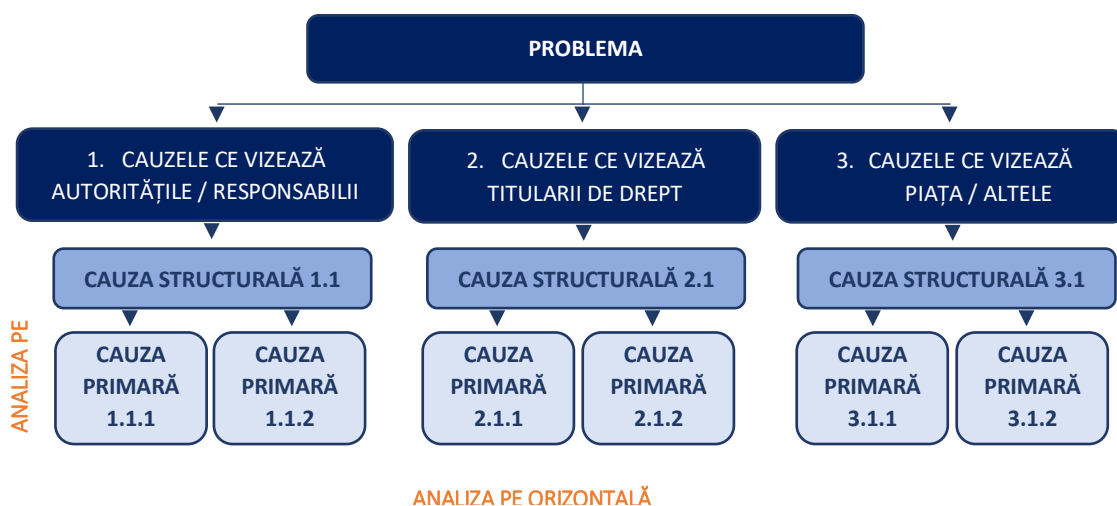


Figura 3. Arborele cauzal – model de analiză cauzală, în funcție de categoriile de actori (pe orizontală) și tipurile de cauze (pe verticală)

### Etapele analizei cauzale

#### 2.1. ANALIZA PRIN PRISMA ACTORILOR (analiză pe orizontală)

**Cauzele ce determină problemele pot fi divizate în funcție de trei categorii de actori.** Astfel, analiza pe orizontală a cauzelor are la bază ideea că problemele apar în rezultatul interacțiunii dintre *autorități* (factorii de decizie), *titulari de drepturi* (grupul afectat) și *societatea* – forțele din societate / de pe piață care modelează rezultate diferențiate pentru diverse grupuri sociale.

**Autoritățile (factorii de decizie)** includ instituțiile și persoanele mandatate prin lege să elaboreze, să aprobe și să implementeze documente de politici publice la nivel național și local. Factorii de decizie pot influența direct perpetuarea sau diminuarea unei probleme, prin intermediul intervențiilor la nivel de politică publică. Pentru a identifica și a ierarhiza principalele cauze este nevoie să stabilim modul în care factorii de decizie sunt responsabili de acest sector. Astfel, pot fi utilizate o serie de întrebări de analiză: (a) *Dețin ei expertiză și*

capacitate instituțională pentru a soluționa problema? (b) De câte resurse dispun pentru a reduce eficient problema? (c) În ce mod factorii de decizie politică abordează nevoile grupului afectat? (d) Există acte normative sau documente de politici care să prevadă anumite cheltuieli (directe sau indirecte) în raport cu problema?

### CAUZE CE ȚIN DE AUTORITĂȚI (RESPONSABILII)

- capacitate redusă de a presta servicii pentru grupul exclus;
- resurse insuficiente;
- practici discriminatorii directe și indirecte;
- voință politică redusă;
- problema nu este recunoscută și conștientizată;
- responsabilitate redusă față de diminuarea inegalităților;
- problema este recunoscută, persistă planificare ineficientă.

### EXEMPLU DE CAUZE CE ȚIN DE AUTORITĂȚILE PUBLICE (factorii de decizie)

**Accesul la servicii de creșă determină participarea femeilor pe piața muncii.** Graficul arată interconexiunea dintre nivelul de acces al copiilor la servicii de creșă (0-3 ani) și rata de ocupare a femeilor cu copii de vârstă preșcolară. Observăm că, în țările unde accesul la creșe este mai mare, rata de ocupare a femeilor din această categorie este mai mare. Întrucât în Republica Moldova accesul la servicii de creșă este redus (o cauză ce ține de autoritățile publice, care sunt responsabile de crearea lor), aceasta explică rata de ocupare mică a femeilor.

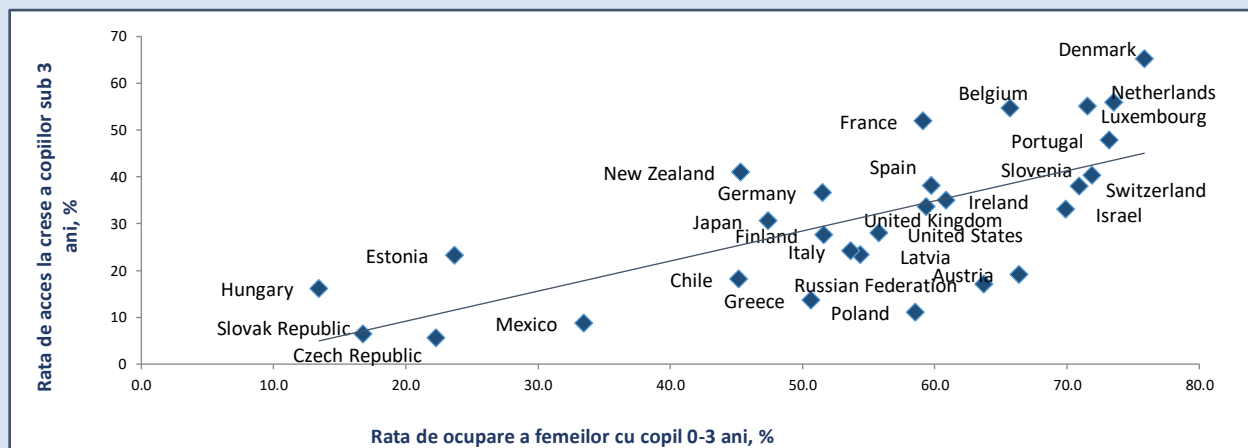


Figura 4. Relația dintre rata ocupării femeilor cu un copil mai mic de 3 ani și rata de acces la creșe. Sursa: OECD

**Titularii de drept** sunt persoanele afectate direct de problemă. Astfel, după examinarea cauzelor apărute ca urmare a activității autorităților, se trece la analiza situației titularilor de drepturi. Și în acest caz, sunt propuse o serie de întrebări de referință, precum: (a) Dețin sau nu titularii de drepturi cunoștințele sau aptitudinile necesare pentru a răspunde schimbărilor? (b) Care este nivelul de motivație a titularilor de a accesa anumite servicii publice? (c) Care este atitudinea/comportamentul titularilor vizavi de anumite chestiuni relevante politicii publice (de exemplu, disponibilitatea de a lua un credit/disponibilitatea de a deschide o afacere)?

### CAUZE CE ȚIN DE TITULARII DE DREPT

- cunoștințe relevante reduse;
- capacități necesare limitate;
- motivație de a acționa diminuată;
- putere de mobilizare și organizare redusă;
- capacitate scăzută de a acoperi anumite costuri;
- adresabilitate mică;
- capacitate redusă de a acționa când le sunt lezate drepturile.

## EXEMPLU DE CAUZE CE ȚIN DE TITULARII DE DREPT (grupul afectat)

O parte a inegalităților din domeniul sănătății se explică prin diferențe de comportament dintre femei și bărbați. Rata deceselor cauzate de comportament (agresiuni, fumat, utilizare excesivă a alcoolului, ignorarea securității etc.) este mult mai mare în rândul bărbaților. Adresabilitatea la medic a acestora este mai mică decât a femeilor; rata fumătorilor și a consumatorilor de alcool este mult mai mică printre femei. Toate aceste aspecte comportamentale contribuie la apariția și menținerea inegalităților din sistemul de sănătate.

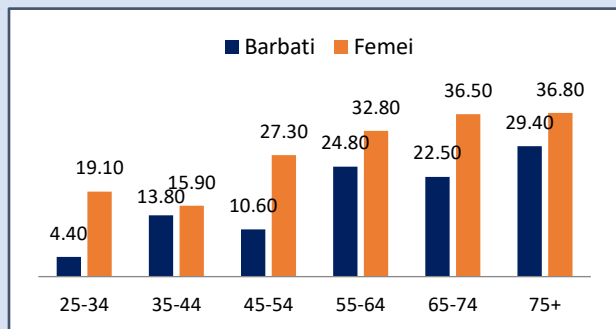


Figura 5. Adresabilitatea la medic, Sursa: BNS

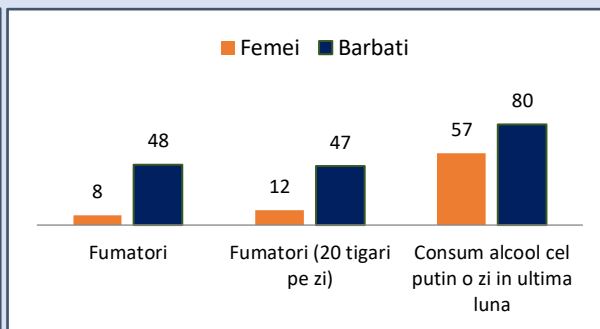


Figura 6. Rata de consum al alcoolului și tutunului, Sursa: Studiul MICS

**Societatea (piața)** reprezintă grupul de persoane, instituții și relații (în afara autorităților și a titularilor de drept), ce pot influența manifestarea unei probleme, precum și modul în care aceasta se răsfârge asupra titularilor de drept (de exemplu: angajatorii, partenerii internaționali, familiile grupului vulnerabil, persoanele din vecinătate, membrii comunității etc.). Analiza, în acest caz, se va concentra pe identificarea eșecurilor influențate de societate, care, la rândul lor, determină problema, și anume: (a) *Există atitudini și stereotipuri generale, care îi afectează pe titularii de drept?* (b) *Există costuri ascunse, pe care le-ar putea suporta un potențial angajator?*

### CAUZE DETERMINATE DE SOCIETATE

- persistența rolurilor și stereotipurilor de gen;
- practici discriminatorii directe și indirecte;
- apariția costurilor ascunse;

## EXEMPLU DE CAUZE DETERMINATE DE SOCIETATE

**Stereotipurile societății privind rolurile de gen afectează participarea socio-economică a femeilor.** Indexul Egalității de Gen 2024, realizat de CPD, arată că opinia față de rolurile tradiționale de gen în societate s-a agravat. Dezagregarea datelor pe criteriul de gen a permis să constatăm că această situație s-a creat pe seama stereotipizării mai mari în rândul bărbaților. Astfel, peste 60% din populație consideră că bărbații sunt cei care trebuie să aducă bani în familie, iar 50% - că femeile trebuie să se ocupe de familie și gospodărie. O cauză ce a influențat generarea respectivelor rezultate poate fi considerată și neconștientizarea poverii duble cu care se confruntă femeile din Moldova (îmbină responsabilități de serviciu cu cele de familie).

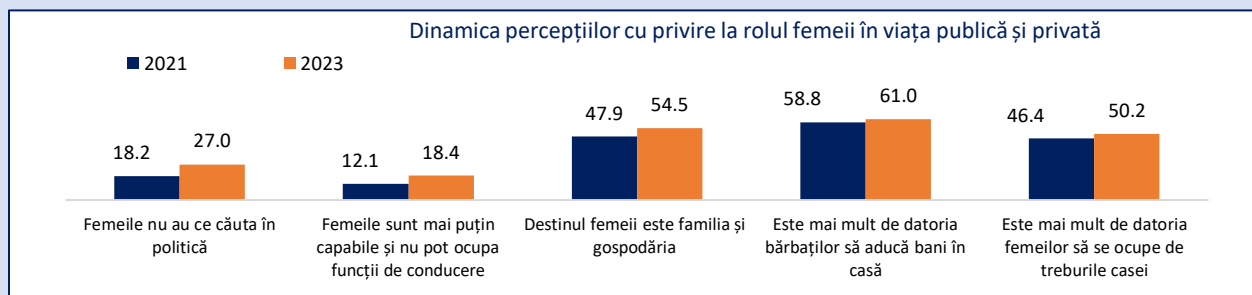


Figura 7. Persistența stereotipurilor privind specificul rolurilor de gen, în dinamică și dezagregate pe gen  
Sursa: Indexul Egalității de Gen 2024, CPD

## 2.2. ANALIZA PE TIPURI DE CAUZE (analiza pe verticală)

Este necesar ca problema să fie cercetată și prin aplicarea analizei pe verticală. Această abordare implică analiza prin prisma a două tipuri de cauze: (i) **cauze primare** – factorii ce provoacă direct și imediat apariția problemei (ii) **cauze structurale** – motivele fundamentale (profunde) care determină indirect manifestarea problemei. Evaluarea pe verticală ne permite să identificăm cauzele structurale pentru fiecare actor social (decident, grup vulnerabil, societate). Este necesar, în acest caz, să ne punem de fiecare dată întrebarea: *De ce?*

Analiza prin prisma tipurilor de cauze este importantă pentru a construi schema complexă și integrală a cauzelor ce au determinat problema. Adicional, această analiză permite să stabilim factorii de bază care trebuie abordați de un document politic strategic în scop de a diminua sau chiar elimina o problemă. Prin urmare, dacă analiza se va rezuma doar la identificarea cauzelor primare (imEDIATE sau directe), atunci și acțiunile de intervenție din partea autorităților vor avea impact pe termen scurt, fără a reduce, în sine, problema de facto.

### EXEMPLU DE ANALIZĂ PRIN PRISMA ARBORELUI CAUZAL

**Femeile sunt mai puțin predispușe să inițieze o afacere.** Predispunerea mai mică în rândul femeilor de a se lansa în sfera de afaceri este influențată de cauze structurale, precum: (i) lipsa educației antreprenoriale în curriculumul școlar, cu accent pe prezentarea specificului real a domeniului antreprenorial, (ii) asigurarea inefficientă din partea autorităților a măsurilor pentru reconcilierea vieții profesionale cu cea de familie, (iii) abordarea lacunară a diferențelor salariale de gen, în special în mediul privat, (iv) aplicarea unui sistem învechit de colectare a datelor statistice, dezagregate pe multiple criterii. Schema din continuare prezintă o analiză mai detaliată a cauzelor structurale și imediate ce au determinat problema enunțată.

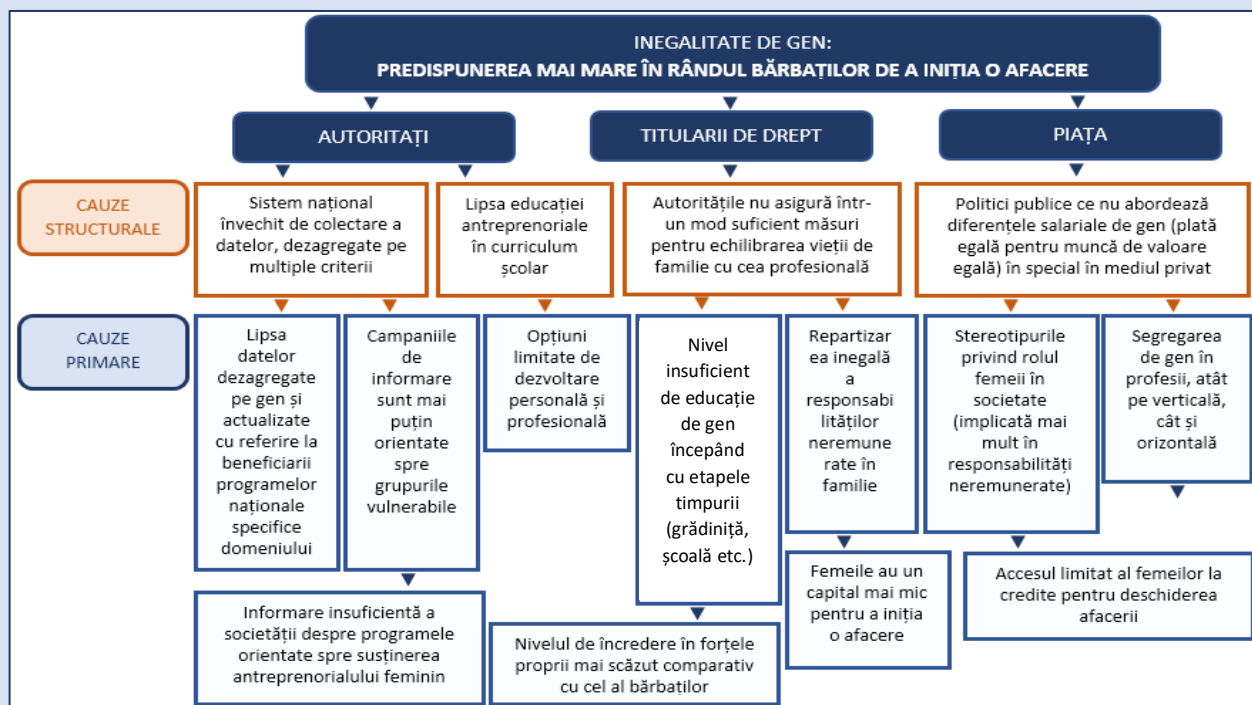


Figura 8. Arborele cauzal detaliat pentru problema specifică antreprenoriatului în R. Moldova

Sursa: CPD în colaborare cu Grupul Coordonator de Gen din cadrul MEI

### III. TEORIA SCHIMBĂRII

#### Descrierea instrumentului

**Teoria schimbării este un instrument utilizat la etapa de planificare a obiectivelor și a strategiei de advocacy.** Este aplicat, de regulă, după ce a fost identificată și analizată problema specifică cu care se confruntă grupul afectat. Instrumentul constă dintr-o metodă de modelare a unei intervenții sau a unui set de intervenții, care explică cum acestea vor contribui la schimbarea dorită pentru un grup afectat de problemă. Teoria schimbării descrie întreg lanțul sau lanțurile de rezultate care duc la schimbarea dorită, prin elemente care se află într-o relație de cauzalitate. Este denumită *Teoria Schimbării* deoarece reprezintă în esență o *presupunere* despre cum ar putea lucrurile să se schimbe spre bine. Oferă claritate prin delimitarea clară dintre *modalitate*, cu accentul pe *CUM* și *schimbare* cu accentul pe *CE FEL DE* rezultate va produce.

#### Etapele formulării teoriei schimbării

**Ordinea planificării componentelor Teoriei Schimbării este de sus în jos.** Descrierea teoriei schimbării se face prin intermediul unei scheme comprehensive (mai jos) în care sunt redate în legătură de cauzalitate toate elementele lanțului de rezultate, de la impactul dorit până la resursele necesare pentru producerea impactului. Mai întâi se stabilesc, în ordine, impactul, obiectivele și rezultatele dorite, iar ulterior se descriu produsele, acțiunile și resursele necesare pentru atingerea țintelor dorite. La faza de implementare, în mod firesc, se aplică ordinea inversă, adică de jos în sus, pornind de la resursele și acțiunile planificate.

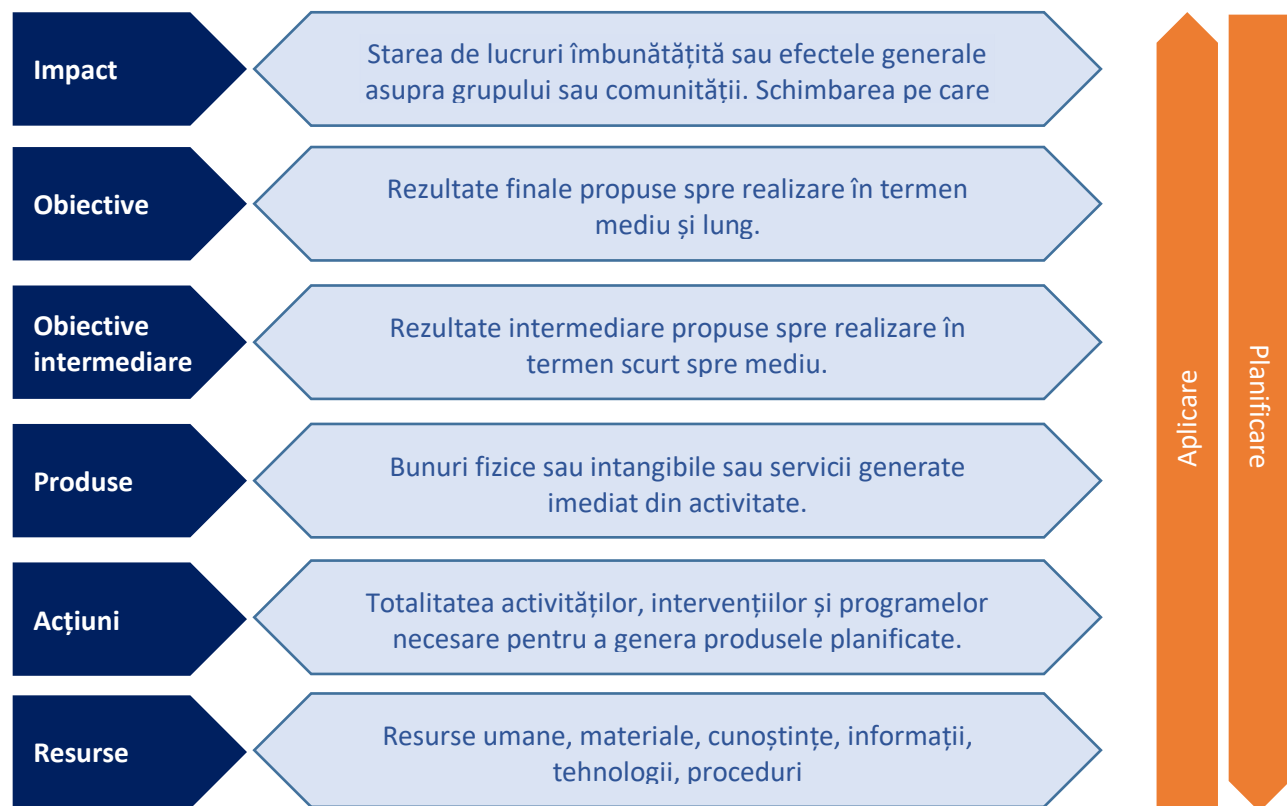


Figura 9. Structura logică a instrumentului „Teoria Schimbării”

## PREGĂTIREA PROCESULUI

Înainte de a construi Teoria schimbării este necesar a fi definită problema care urmează a fi soluționată. În acest scop este recomandată aplicarea *analizei inegalităților*, urmată de *analiza cauzală* pentru a înțelege comprehensiv contextul, cauzele și consecințele problemei. După ce problema este definită și analizată se poate trece la elaborarea Teoriei schimbării. Procesul de elaborare a Teoriei schimbării trebuie desfășurat în mod incluziv și consultativ pentru a reflecta înțelegerea și viziunile tuturor părților implicate. În plus, dezvoltarea teoriei schimbării trebuie să fie bazată pe evidențe solide, testată și revizuită la toate etapele. În acest scop vor fi colectate date și informații care să susțină cu argumente calitative și cantitative afirmațiile și ipotezele lansate.

## CONSTRUIREA TEORIEI SCHIMBĂRII

La faza de planificare, impactul, obiectivele și rezultatele vor fi formulate și descrise din perspectiva populației, adică a grupului afectat. Descompunerea proceselor pe componente servește la delimitarea clară a rezultatelor de efortul depus, de resursele necesare.

<b>IMPACTUL</b> (răspunde la întrebarea <i>CE schimbare pozitivă vom produce pentru grupul afectat?</i> )	Este primul element din Teoria schimbării care trebuie definit. Impactul trebuie înțeles și descris din perspectiva grupului afectat, ca fiind schimbarea benefică finală anticipată, care reprezintă inversul problemei abordate.
<b>OBIECTIVELE</b> (răspunde la întrebarea <i>CINE ar trebui să facă CE în mod DIFERIT?</i> )	Obiectivele reprezintă o schimbare în comportamentul, relațiile, acțiunile, activitățile, politicile sau practicile unui grup, a unei comunități sau a unei instituții. În esență obiectivele reprezintă rezultatele dorite pe termen lung, care apar după 2-3 ani de la inițierea efortului, după rezultatele pe termen scurt și mediu. Sunt rezultatele cu cel mai mare grad de dificultate.
<b>OBIECTIVELE INTERMEDIARE</b> (răspunde la întrebarea <i>CARE VA FI EFECTUL imediat?</i> )	Obiectivele intermediare includ rezultatele pe termen mediu care contribuie la producerea rezultatelor pe termen lung. Rezultatele pe termen mediu pot fi realizate într-o perioadă de 1-3 ani și au un nivel de dificultate mai mare comparativ cu rezultatele pe termen scurt.
<b>PRODUSELE</b> (răspund la întrebarea <i>CE VA PRODUCE activitatea noastră?</i> )	Produsele constituie rezultate pe termen scurt, care se referă la schimbări care pot fi realizate în mai puțin de un an (dimensiunea de timp) și pot fi atinse relativ ușor (dimensiunea de dificultate). Adesea se referă la bunurile fizice sau orice gen de servicii care rezultă imediat dintr-o activitate. Într-un proces de advocacy, cel mai des vom avea produse intelectuale cum ar fi un sondaj, un raport de monitorizare sau o propunere de politici publice. Tot în această categorie ne referim la serviciile care rezultă dintr-o activitate cum ar fi un training sau servicii de consultanță.
<b>AȚIUNILE</b> (răspund la întrebarea <i>CE VOM FACE?</i> )	Ațiunile includ totalitatea de programe, intervenții și activități pe care echipa le va întreprinde în mod curent pentru a produce o schimbare.
<b>RESURSELE</b> (răspund la întrebarea <i>CE VOM UTILIZA?</i> )	Resursele includ tot spectrul de bunuri materiale, capacități intelectuale, informații, expertiză, timp și spațiu de care este nevoie pentru a pune în aplicare acțiunile și intervențiile necesare.

## SELECTAREA SCENARIULUI OPTIM

În procesul de dezvoltare a teoriei pot fi dezvoltate mai multe scenarii alternative de producere a schimbării. Aceste scenarii combină elementele din lanțul de rezultate și pot fi diferențiate în funcție de volumul de resurse de care au nevoie, timpul necesar, tipul de intervenții necesare și efectul pe care îl produc. Procesul de selecție a scenariului optim implică compararea scenariilor alternative din perspectiva tuturor componentelor lanțului, de la resursele necesare până la rezultatele scontate. Vizualizarea grafică a tuturor părților componente ale Teoriei Schimbării se face conform schemei de reprezentare, care include toate verigile lanțului de rezultate.

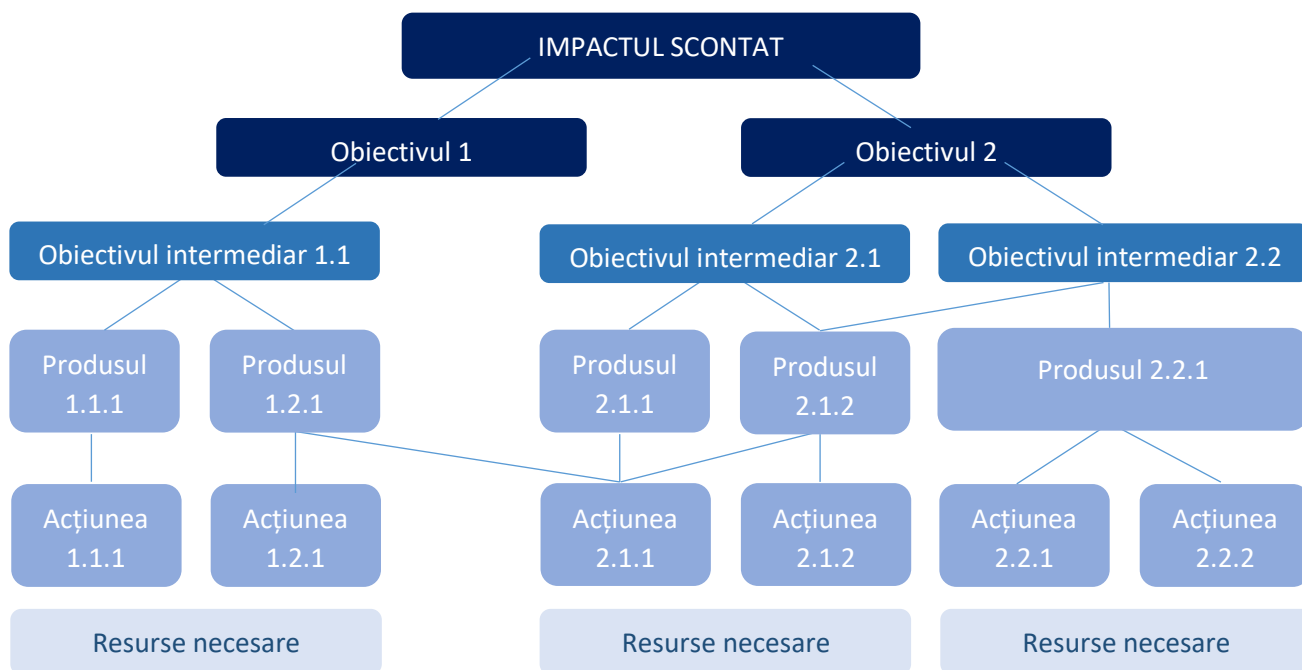


Figura 10. Schema de reprezentare a instrumentului „Teoria Schimbării”

## IV. ANALIZA PROIECTELOR DE DECIZIE

### Descrierea instrumentului

**Analiza proiectelor de decizie este un instrument aplicabil la etapele incipiente de advocacy** și fost elaborat pentru a identifica lacunele din proiectele de decizie de nivel local din punct de vedere procedural, din perspectiva rezultatului și din perspectiva impactului. Instrumentul este aplicat pe larg de către Consiliile Raionale de Participare pentru a oferi suport decidenților la îmbunătățirea proiectelor de decizie. Totodată instrumentul permite și identificarea unor probleme conexe cu proiectele de decizie, care pot fi adresate ulterior prin acțiuni de advocacy. Instrumentul este însoțit de fișe de verificare structurate pe cele trei dimensiuni supuse analizei.

### Etapele analizei proiectelor de decizie

Instrumentul de analiză a proiectelor de decizie se bazează pe un model de analiză a deciziilor APL, orientat pe trei aspecte Impact, Rezultat, Procedură. Aplicarea modelului pentru proiectele de decizie, elaborate de către Consiliul Raional / Municipal / Local, presupune că proiectul de decizie urmează a fi analizat din trei perspective de bază: (i) procedural, (ii) din perspectiva rezultatului și (iii) din perspectiva impactului.

Fiecare din cele trei perspective va fi analizată prin detalierea modului în care au fost respectate câteva condiții de formă și conținut (conform tabelului de mai jos). Procesul de analiză implică completarea unor liste de verificare cu întrebări de analiză, care permit colectarea de date calitative pentru fiecare aspect vizat.

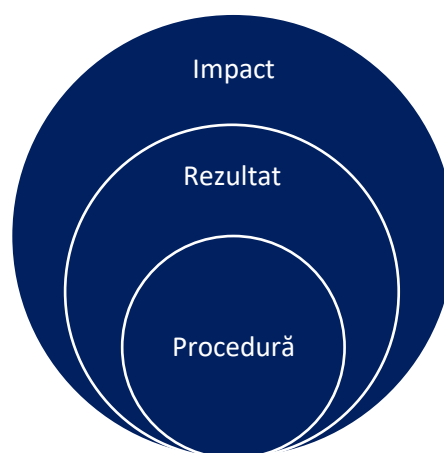


Figura 11. Model de Analiză a Deciziilor APL

PROCEDURA	REZULTATUL	IMPACTUL
Analiza se preocupă de înțelegerea dacă procedurile de bază în ceea ce privește transparența decizională au fost respectate.	Analiza se preocupă de înțelegerea dacă decizia în cauză va atinge rezultatul declarat și dacă acesta va fi unul echitabil.	Analiza se preocupă de modul în care proiectul de decizie va îmbunătăți situația grupurilor vizate și dacă există o mai bună alternativă.
<ul style="list-style-type: none"><li>• Legalitatea</li><li>• Transparența</li><li>• Consultarea</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Claritatea</li><li>• Eficiența</li><li>• Echitatea</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Logica Intervenției</li><li>• Fezabilitatea</li></ul>

### PROCEDURA

#### 1. Legalitatea

Nr.	Întrebări de analiză
1	În ce măsură elaborarea proiectului de decizie derivă din competențele legale ale autorităților?
2	În ce măsură proiectul de decizie respectă legislația?
3	În ce măsură au fost respectate procedurile de elaborare a proiectelor de decizie descrise în regulamentul de activitate a consiliului și prevederile legii cu privire la APL?
4	Există bănuieli rezonabile cu privire la riscurile de integritate a proiectului de decizie?

## 2. Transparența

Nr.	Întrebări de analiză
5	Anunțul privind demararea procesului decizional a fost făcut public cu 15 zile înainte de adoptare?
6	Anunțul a fost complet (necesitatea adoptării deciziei, proiectul de decizie, procedurile de consultare, datele de contact ale persoanei responsabile).

## 3. Consultarea

Nr.	Întrebări de analiză
7	Cine sunt părțile interesate vizate în decizie?
8	Cine sunt beneficiarii deciziei?
9	În ce mod aceștia au fost consultați?

## REZULTATUL

### 4. Claritatea

Nr.	Întrebări de analiză
10	Care este rezultatul anticipat de către proiectul de decizie?
11	Care este rezultatul specificat de către Autorități?
12	Cum va monitoriza Autoritatea realizarea rezultatului?

### 5. Eficiența

Nr.	Întrebări de analiză
13	Care este costul de realizare a deciziei?
14	Există potențiale costuri ascunse?
15	Există alte modalități mai eficiente de a ajunge la același rezultat?

### 6. Echitatea

Nr.	Întrebări de analiză
15	Cum vor beneficia de rezultatul proiectului de decizie cei mai vulnerabili?
16	Care este probabilitatea ca cei mai vulnerabili să beneficieze de pe urma adoptării deciziei?
17	Care sunt intențiile reale ale autorităților pentru a asigura că cei mai vulnerabili beneficiază de pe urma adoptării deciziei?

## IMPACT

### 7. Logica intervenției

Nr.	Întrebări de analiză
18	Care este problema de bază vizată în proiectul de decizie?
19	Care sunt cele mai semnificative inegalități legate de problema vizată?
20	În ce măsură proiectul de decizie abordează cauzele fundamentale ale problemei?
21	Este această decizie parte a unei abordări mai strategice a autorităților în raport cu problema în cauză?
22	Cât de ambițioasă este soluția propusă în raport cu problema existentă?

### 8. Fezabilitatea

Nr.	Întrebări de analiză
23	Care este intervenția de alternativă pe care am propune-o?
24	Care ar fi costul acestei intervenții?
25	Care este capacitatea APL de a realiza intervenția?

## V. ANALIZA POLITICILOR PUBLICE DIN PERSPECTIVA DE GEN

### Descrierea instrumentului

Instrumentul de Analiză a Politicilor Publice din Perspectivă de Gen a fost conceput pentru a verifica în ce măsură un document de politici publice include perspectiva de gen. Instrumentul este aplicabil pentru documente de politici deja elaborate sau în curs de elaborare. Aplicarea instrumentului permite identificarea componentelor documentului de politici care nu include perspectiva de gen și incluziune.

### Etapele analizei politicilor publice

**Metodologia de analiză a integrării dimensiunii de gen în politicile publice** abordează principalele elemente ale ciclului de planificare. Pentru simplitate, vom încerca să examinăm cele mai importante trei elemente ale unui document de politică publică: (i) definirea și identificarea problemei, (ii) definirea cadrului de rezultate și (iii) clarificarea cadrului de rezultate. Tabelul de mai jos oferă o descriere a modului în care perspectiva egalității de gen se pliază pe metoda „clasică” de elaborare și analiză a politicilor publice.

METODOLOGIA DE ANALIZĂ A INTEGRĂRII DIMENSIUNII DE GEN ÎN POLITICILE PUBLICE		
	Analiza generală	Analiza din perspectiva egalității de gen
Analiza și definirea problemei	Explică problema abordată, de ce anume această problemă, cauzele problemei, pe cine afectează problema respectivă, ce se întâmplă dacă nu este soluționată etc.	Explică cum problema respectivă afectează bărbații și femeile, identifică cele mai mari inegalități între femei și bărbați în legătură cu această problemă, definește cauzele ce determină inegalitățile respective.
Cadrul de rezultate (elaborarea strategiei / politicii publice și rezultatele estimate)	Care sunt obiectivele strategice, care sunt intervențiile/acțiunile, există corelare și logică între problemă-obiective-acțiuni-rezultate?	Există obiective strategice care abordează nevoile femeilor și bărbaților, sunt prevăzute intervenții care ar diminua inegalitățile identificate și ar aborda cauzele de bază ale acestor inegalități, rezultatele vor avea impact asupra femeilor și bărbaților?
Cadrul de implementare al strategiei / politicii	Există capacitate instituțională de implementare, există mecanism de monitorizare și evaluare, costurile sunt justificate, resursele utilizate sunt în raport cu progresul?	Indicatorii stabiliți sunt sensibili la dimensiunea de gen? Sunt prevăzute resurse financiare pentru reducerea inegalităților? Există capacitate instituțională de a implementa prevederile pentru egalitatea de gen?

**Acest model este integrat într-un instrument practic, care înlesnește efortul de analiză și evaluare** a nivelului de integrare a dimensiunii de gen în politicile publice (a se vedea **ANEXA 1**). Acest instrument reproduce structura unui document de politici și încearcă să răspundă la întrebările sus-menționate, pentru fiecare componentă în parte. Acest model permite acordarea unui punctaj specific fiecărui indicator, ceea ce face posibilă clasificarea și definirea tipologiilor politicilor publice în funcție de măsura în care dimensiunea egalității de gen se regăsește în documentul de politici.

**Fiecare din cele trei elemente ale politicii publice poate fi măsurat prin indicatori specifici.** Aceștia vor ajuta să înțelegem în detalii cum să măsurăm nivelul de integrare a dimensiunii de gen în fiecare componentă a politicii publice. Imaginea de mai jos prezintă schematic lista de indicatori utilizați pentru a analiza și identifica tipul politicii publice după nivelul integrării dimensiunii de gen. Este important să reținem că acești indicatori pot fi direct reflectați în documentul de politici, însă în anumite cazuri ei pot fi intuiți (precum ar fi susținerea politică pentru implementarea obiectivelor ce vizează egalitatea de gen).

## INDICATORII DE ANALIZĂ PENTRU FIECARE DIMENSIUNE A POLITICII PUBLICE

Analiza și Definierea Problemei	Cadrul de rezultate (elaborarea politicii)	Cadrul de implementare
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datele utilizate sunt dezagregate pe criteriul de gen</li> <li>• Sunt identificate nevoile/preocupările specifice de gen</li> <li>• Este realizată o analiză a cauzelor care determină inegalitatea de gen</li> <li>• Procesul de definire și analiză a problemei a permis participarea echitabilă a bărbaților și femeilor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obiectivele strategice ale documentului de politici publice sunt sensibile la dimensiunea egalității de gen</li> <li>• Sunt prevăzute măsuri pozitive/de acomodare rezonabilă menite să asigure egalitatea de gen</li> <li>• Planul de acțiuni va determina realizarea obiectivelor egalității de gen</li> <li>• Planul de acțiuni prevede măsuri speciale pentru femeile care reprezintă grupuri vulnerabile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Există cadru de monitorizare și evaluare sensibil la dimensiunea de gen</li> <li>• Există alocații financiare specifice și suficiente pentru realizarea obiectivelor egalității de gen, cât și a acțiunilor speciale</li> <li>• Planul de acțiuni este formulat în proiecte/inițiative specifice și coerente de implementare</li> <li>• Există susținere politică pentru implementarea cu succes a obiectivelor egalității de gen</li> </ul>

### ANALIZA ȘI DEFINIREA PROBLEMEI

**Un document de politică publică trebuie să conțină date dezagregate în funcție de gen, corelate cu alte date existente.** Atunci când analizăm un document de politică publică, deseori observăm că se folosesc date care descriu în mod general situația existentă. În mare parte, cadrul general de analiză a situației nu conține date dezagregate în funcție de gen sau, dacă se regăsesc anumite statistici, acestea sunt incomplete. În acest caz, considerăm analiza problemei a fi marginală, deoarece nu conține date relevante dimensiunii de gen. Totodată, important este ca aceste date să fie puse într-un context mai larg și în legătură logică și/sau de dependență cu alte date, pentru a avea o imagine mai amplă, dacă există inegalități între femei și bărbați în contextul descris și unde sunt mai pronunțate. Acest lucru va permite stabilirea unor măsuri de ameliorare a acestor inegalități.

**În analiza problemei este foarte important să fie abordate nevoile și preocupările specifice ale femeilor și bărbaților,** lucru posibil doar prin analiza datelor statistice de gen. Cu cât mai multe date dezagregate sunt utilizate în analiza problemei, cu atât mai ușor pot fi definite nevoile specifice. Spre exemplu, în cazul unei politici în domeniul muncii, pot fi analizate o serie de date statistice ce evidențiază inegalități față de: (i) bărbați, cum ar fi rata de ocupare în sectorul informal (în zonele rurale, pe categorii de vârstă), rata de ocupare în agricultură, accesul la program flexibil de muncă etc., sau (ii) femei, precum rata de ocupare a persoanelor cu copii de vârstă preșcolară, ponderea beneficiarilor de concediu de îngrijire a copilului etc. Observăm că necesitățile femeilor și bărbaților diferă, chiar dacă vorbim despre același sector. În acest sens, la etapa de analiză a problemei, este important să înțelegem dacă această diversitate de necesități specifice femeilor și bărbaților este abordată.

**În lipsa unor astfel de date, devine complicată identificarea obiectivă a cauzelor ce determină inegalitățile de gen** într-un sector anume. Analiza cauzală este unul dintre elementele-cheie ale unei politici publice: aceasta trebuie să servească drept bază pentru stabilirea setului de măsuri și intervenții de diminuare a inegalităților. În caz contrar, impactul politicii riscă să fie minim.

**La această etapă, este important să analizăm și modul în care au fost consultați cetățenii în elaborarea documentului de politici.** Participarea echitabilă a femeilor și bărbaților din grupurile afectate la elaborarea documentului de politici sporește probabilitatea că interesele acestora vor fi integrate. Cu cât este mai avansat procesul de consultare (create grupuri de lucru, organizate dezbateri, focus-grupuri cu persoanele afectate de problemă), cu atât mai mare va fi impactul politicii publice.

## CADRUL DE REZULTATE (ELABORAREA STRATEGIEI/POLITICII PUBLICE ȘI REZULTATELE ESTIMATE)

**Analiza cadrului de rezultate presupune stabilirea relației logice între problema abordată și intervenția politicii publice.** La această etapă urmează să înțelegem în ce măsură scopul, obiectivele și acțiunile propuse sunt corelate cu cauzele inegalităților din sector. În acest sens, la această etapă vom analiza dacă: (i) există cel puțin un obiectiv care va contribui la reducerea inegalităților identificate, (ii) documentul prevede anumite măsuri specifice ce ar determina îmbunătățirea situației femeilor sau bărbaților în sectorul vizat, indiferent dacă este sau nu un obiectiv specific și (iii) există activități în planul de acțiuni ce vor diminua efectul acestor inegalități asupra femeilor și bărbaților. Corelarea dintre aceste elemente se referă la înțelegerea dacă intervenția politicii (obiectivele, acțiunile și rezultatele acesteia) vor determina diminuarea inegalităților identificate în descrierea problemei. În cazul în care nu există o legătură logică între ele, politica publică nu va avea impactul scontat.

**Pentru un impact mai mare, planul de acțiuni trebuie să prevadă măsuri speciale pentru femei din grupuri vulnerabile.** Atunci când ne referim la inegalități ce afectează mai mult femeile, situația devine și mai gravă în cazul celor din grupurile vulnerabile (rome, femei cu dizabilități etc), acestea fiind marginalizate și excluse din viața socio-economică. Din aceste considerente, femeile din grupurile respective necesită măsuri pozitive adiționale pentru a le asigura accesul echitabil la infrastructură, resurse, participare în viața politică.

### EXEMPLU DE ANALIZĂ DIN PERSPECTIVA INTERVENȚIEI LOGICE: INEGALITĂȚI PE PIAȚA MUNCII

**În analiza problemei este important să fie descrise cele mai importante inegalități** legate de: rata de ocupare a femeilor și bărbaților cu copii de vârstă preșcolară, rata de ocupare după mediul de reședință, ponderea femeilor și bărbaților beneficiari ai concediului de îngrijire a copilului, durata muncii plătite și neplătite, discrepanța salarială între femei și bărbați, discrepanța la pensie etc.

**Ulterior, trebuie să înțelegem dacă sunt analizate cauzele acestor inegalități.** De ce femeile sunt mai dezavantajate pe piața muncii? O analiză obiectivă trebuie să reflecte cauze legate de modelul actual al concediului de îngrijire a copilului, nivelul de acces la servicii de creșă, acces la program flexibil de muncă, la funcții de top, transparența politicii salariale etc.

**Urmează să analizăm dacă intervențiile prevăzute în politica publică sunt logic corelate cu cauzele identificate.** Spre exemplu, numărul mic de femei cu copii de vârstă preșcolară integrate pe piața muncii este cauzată de accesul limitat la servicii de îngrijire a copiilor. Dacă politica publică propune crearea de servicii noi de suport în angajare sau introducerea unui nou mecanism de finanțare a unor astfel de servicii, impactul acestei intervenții va fi aproape nul, pentru că ea nu este legată de cauza fundamentală a acestei inegalități.

## CADRUL DE IMPLEMENTARE AL STRATEGIEI/POLITICII

**Prezența unui cadru de monitorizare și evaluare permite măsurarea impactului și a rezultatelor.** Monitorizarea se referă la mecanismul de urmărire pe tot parcursul implementării politicii publice a evoluției privind atingerea obiectivelor, consumarea resurselor, atingerea grupului țintă, cuantificarea sistematică a schimbărilor generate de implementarea politicii publice. Monitorizarea este descriptivă, în timp ce evaluarea este explicativă. Legătura dintre monitorizare și evaluare este foarte strânsă. Evaluarea nu poate fi realizată (sau poate fi realizată extrem de dificil), dacă nu există un sistem coerent de monitorizare.

**Cadrul de monitorizare și evaluare sensibil la dimensiunea de gen presupune existența unor indicatori care se pliază pe obiectivul de egalitate între genuri.** Astfel, indicatorii stabiliți trebuie să ne indice cum realizarea fiecărui obiectiv va contribui la asigurarea egalității între femei și bărbați, în ce măsură femeile și bărbații vor beneficia de anumite intervenții. Vorbim despre indicatori de produs (X femei și X bărbați vor beneficia de o măsură pozitivă), dar și de indicatori de performanță (cum se va schimba viața femeilor și bărbaților după

intervenția respectivă). Așadar, dacă în cazul indicatorilor de produs rezultatele implementării politicii pot fi evaluate în termen scurt – cine și câți au beneficiat de pe urma implementării, atunci în cazul indicatorilor de performanță – efectele se observă în termen mai îndelungat (cum s-a modificat o stare de lucruri după implementarea măsurilor prevăzute în politica publică).

#### Exemple de indicatori de măsurare a rezultatelor implementării politicii publice din perspectiva de gen:

Domeniul de intervenție al politicii	Indicatori de produs	Indicatori de performanță
<b>Piața muncii</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% femeilor vulnerabile încadrate în măsuri active de pe piața muncii</li> <li>Discrepanțele de gen în salarizare</li> <li>Numărul de creșe deschise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sporirea cu x % a ratei de ocupare a femeilor</li> <li>Măsuri legislative noi privind plata egală pentru muncă de valoare egală</li> </ul>
<b>Sănătate</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevalența factorilor de risc în rândul femeilor și bărbaților</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sporirea cu x % a nivelului de adresabilitate la servicii medicale</li> </ul>
<b>Educație</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Numărul de copii social-vulnerabili încadrați în sistemul educațional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diferențe de gen reduse la absolvirea instituțiilor de învățământ</li> </ul>
<b>Participare</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Numărul de femei aflate în funcție de conducere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diferențe reduse de reprezentare a femeilor și bărbaților în funcții electiv</li> </ul>
<b>Antreprenariat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Numărul de femei și bărbați care gestionează o întreprindere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accesul sporit al femeilor la micro-finanțare</li> </ul>

**Politica publică va putea produce schimbări prin intervenții stabilite doar dacă sunt alocate suficiente resurse financiare.** Este important să analizăm dacă planul de acțiuni prevede alocații financiare specifice pentru realizarea obiectivelor de atingere a egalității de gen, cât și a acțiunilor speciale. În lipsa acestora (pot fi prevăzute anumite acțiuni, dar costul lor nu este indicat în buget), impactul politicii pentru asigurarea egalității va fi minim.

**În baza indicatorilor din instrumentul de analiză prezentat anterior, putem aplica un sistem de punctare (scorecard).** Fiecare componentă menționată mai sus (Analiza și definirea problemei, Cadrul de rezultate și Cadrul de implementare) prevede o serie de criterii de analiză, care ne permit să estimăm în ce măsură politica publică este sensibilă la dimensiunea de gen. Fiecare criteriu de analiză inclus în cele 3 componente ale politicii publice poate fi evaluat pe o scală de la 0,5 la 4 puncte, unde 0,5 semnifică nivel incipient de integrare a dimensiunii de gen (politica publică nu răspunde nevoilor specifice ale femeilor și bărbaților), iar 4 semnifică nivel avansat de integrare a dimensiunii de gen (pentru mai multe detalii privind criteriile de analiză și modalitatea de punctare a acestora a se accesa **ANEXA 1**). În funcție de punctajul acumulat pe fiecare criteriu de analiză (cumulativ pe toate trei componente), politica publică poate fi clasificată în modul următor:

Punctaj acumulat (cumulativ pe fiecare criteriu de analiză)	Nivelul de integrare a dimensiunii de gen
0,5 – 0,99 puncte	Nivel incipient
1 – 1,99 puncte	Nivel intermediar
2 – 2,99 puncte	Nivel consolidat
3 – 4 puncte	Nivel avansat

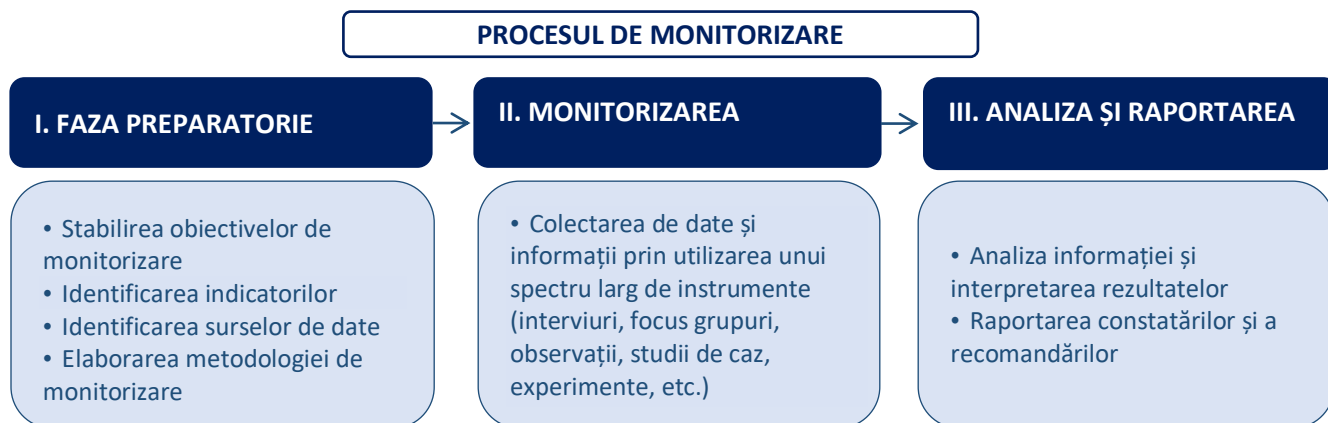
## VI. MONITORIZARE ȘI ANALIZĂ

### Descrierea instrumentului

**Monitorizarea este un proces planificat și sistematic de colectare, urmărire și evaluare a informațiilor relevante, care se produce în timp real sau periodic.** Monitorizarea, ca instrument de advocacy, se aplică la o etapă incipientă, când este necesară studierea situației și cunoașterea problemei. Aceasta servește pentru introducerea în subiect și fortificarea cu argumente a poziției publice a entității care desfășoară monitorizarea. Instrumentul implică observarea pe cât posibil de directă a felului în care se manifestă o anumită problemă. Din acest motiv, monitorizarea presupune o observare îndeaproape a fenomenelor, dar fără interferențe pentru a nu afecta calitatea constatărilor. În principiu, orice proces, fenomen sau situație poate fi supusă monitorizării. Obiect al monitorizării poate fi modul de implementare sau impactul politicilor publice care reglementează un anumit domeniu, fie activitatea unei instituții, fie modalitatea de respectare a unui drept sau a unei legi, fie orice situație practică sau altă manifestare a realității obiective care suscită interes. Indiferent care este obiectul monitorizării, acesta trebuie definit clar și fără echivoc înainte de începutul monitorizării. Ca durată în timp, o monitorizare poate fi scurtă de câteva ore sau se poate întinde pe ani întregi, dar întotdeauna momentul de început și de finalizare a monitorizării va fi clar delimitat.

### Etapele procesului de monitorizare

**Pentru ca o monitorizare să producă concluzii veridice, aceasta trebuie efectuată obiectiv în baza unei metodologii precise, care să nu admită vicierea rezultatelor.** În acest scop, un proces de monitorizare presupune parcurgerea mai multor etape, pe care le putem grupa în trei faze: faza preparatorie, urmată de monitorizarea propriu-zisă în care se colectează datele și finalizată cu faza de analiză și comunicare a constatărilor și concluziilor.



### FAZA PREPARATORIE

**Stabilirea obiectivelor de monitorizare.** Înainte de demararea monitorizării se vor stabili obiectivele exacte pe care le urmărește acțiunea de monitorizare. Dacă problema socială este cunoscută sau intuită, obiectivele monitorizării se vor axa pe identificarea și studierea manifestărilor specifice ale problemei. Dacă problema nu este cunoscută, monitorizarea va avea ca obiectiv identificarea problemei și acumularea de argumente privind existența problemei și a principalelor manifestări.

**Identificarea indicatorilor.** În baza obiectivelor, va fi identificat un set de indicatori, care vor fi măsurați și analizați în procesul de monitorizare. Vor fi aleși indicatorii calitativi sau cantitativi, cei mai relevanți pentru descrierea situației de facto. Pe parcursul monitorizării pot fi identificați și alți indicatori relevanți (de exemplu, *nivelul de acces la servicii publice, eficiența utilizării resurselor financiare, gradul de manifestare a unui fenomen în cadrul populației sau a unui grup social specific*).

**Identificarea surselor de date.** După stabilirea indicatorilor vor fi identificate cele mai potrivite surse de date și informații care vor oferi înțelegerea fenomenului monitorizat. Sursele de date pot fi clasificate după diferite criterii: (i) în funcție de originea informației - *surse primare* (culese direct de la sursă) și *surse secundare* (orice tip de date deja colectate și disponibile pentru utilizare), *surse interne* (deținute de organizație) și *surse externe*; (ii) în funcție de tipul de informație pe care îl oferă - *surse cantitative* (care pot fi exprimate în termeni numerici) și *surse calitative* (informații non-numerice care permit înțelegerea mai profundă a fenomenului studiat); (iii) în funcție de forma de organizare a deținătorului de date - *surse de date publice și surse private*; (iv) în funcție de suport pe care sunt înscrise - *surse fizice și surse digitale*. Sursele de date determină ce metode și instrumente vor fi utilizate la etapa de colectare a informației și ce metodologie de monitorizare va fi aplicată.

**Elaborarea metodologiei de monitorizare.** O metodologie oferă structură și coerență procesului, inclusiv previzibilitate pentru toți cei implicați. O metodologie elaborată crește încrederea în rezultatele monitorizării și reduce la minim erorile. O metodologie precisă permite reproducerea monitorizării în aceleași condiții în altă perioadă de timp și în alt spațiu. Acest lucru permite verificarea și generalizarea constatărilor în diferite contexte (comparație între ani sau între instituții sau localități). Metodologia va include cât detaliat următoarele:

- Frecvența și programul de monitorizare (începutul, sfârșitul, ciclurile de monitorizare).
- Metodele și instrumentele de colectare a datelor și informațiilor.
- Eșantionul de studiu, reprezentativ ca mărime, componentă socială, acoperire geografică, etc.
- Echipa de monitorizare (număr, calificare, distribuire, roluri, obiectivitatea și corectitudinea)
- Resursele tehnice necesare (dispozitive de măsurare sau înregistrare certificate, mijloace de deplasare sau alte echipamente).
- Asigurarea eticii și respectarea legislației (inclusiv prin instrucțiuni sau cod deontologic).
- Acuratețea și corectitudinea datelor

Metodologia va asigura respectarea corectitudinii instrumentelor tehnice, statistice și sociologice aplicate.

## MONITORIZAREA

**Colectarea de date și informații** este etapa cea mai consistentă a procesului de monitorizare. Colectarea poate fi realizat printr-o varietate de metode și instrumente, care sunt descrise mai jos în tabelul *Metode și instrumente de colectare a informației*, dar nu se limitează la lista propusă. Colectarea datelor se face în timp real pentru a detecta orice schimbări și pentru a vă adapta la schimbările semnificative produse.

### Metode și instrumente de colectare a informației

METODA / INSTRUMENTUL	DESCRIERE
Interviu	Colectarea de informații direct de la o persoană prin: <b>Interviu structurat:</b> Interviu în care întrebările sunt predefinite. <b>Interviu semi structurat:</b> Interviu în care există un set de întrebări predefinite închise și deschise, dar este posibilă adresare unor noi întrebări care reies din context. <b>Interviu nestructurat:</b> Interviu în care întrebările nu sunt predefinite, iar intervievatorul se conduce de scopul general al interviului și adresează întrebări deschise ad-hoc.

<b>Focus grup</b>	Asemănător unui interviu, cu deosebirea că se produce cu participarea unui grup cu un număr mic de persoane cu profiluri sau experiențe asemănătoare. Permite studierea reacțiilor și pozițiilor față de subiectul abordat.
<b>Chestionar</b>	Utilizarea de întrebări standardizate pentru a obține informații de la un eșantion de respondenți.
<b>Observații directe</b>	Colectarea de date prin observarea directă a unui fenomen sau a unui comportament. Observarea se poate face pe baza unei fișe de observare predefinite, care conține o listă de întrebări sau indicatori care vor fi descriși.
<b>Studiu de caz</b>	Metodă care permite o analiză detaliată și profundă a unui subiect. Permite descrierea exhaustivă și înțelegerea deplină a detaliilor subiectului în contextul sau natural.
<b>Experiment</b>	Metodă de testare a unui fenomen social, a unei proceduri legale sau a unei legi pentru a demonstra eficacitatea și a depista deficiențele.
<b>Documentare</b>	Studierea documentelor existente rapoarte, registre, cercetări, Registre, rapoarte ale instituțiilor publice
<b>Analiză de conținut</b>	Extragerea și evaluarea informației din surse scrise, mass-media, rețele sociale, etc.
<b>Baze de date</b>	Utilizarea bazelor de date pentru a extrage date statistice, indicatori demografici, etc.
<b>Cercetare cantitativă</b>	Cercetare orientată pe cuantificarea colectării și analizei de date. Metodele cantitative presupun generarea datelor numerice pentru analiză prin intermediul instrumentelor și tehnicilor statistice.
<b>Cercetare calitativă</b>	Cercetare orientată pe colectarea datelor descriptive, non-numerice, care sînt revelatoare cu privire la realitățile sociale, înțelegerea atitudinilor, motivațiilor și credințelor personale.

La alegerea metodelor și instrumentelor de colectare a informației se va ține cont de mai mulți factori care influențează obiectiv posibilitățile de studiere a fenomenului vizat. Astfel, se va ține cont atât de factorii interni (resursele financiare și umane disponibile, experiența și expertiza), cât și de factorii externi (capacitățile și disponibilitatea de interacțiune a instituțiilor publice și a deținătorilor de informație, deschiderea populației).

## ANALIZA ȘI RAPORTAREA

**Analiza informației și interpretarea rezultatelor** este etapa cheie a procesului de monitorizare. La această etapă se produce transformarea informației brute colectate în concluzii cu privire la caracterul și amploarea fenomenelor observate. La această etapă se sistematizează informațiile, se identifică tendințe și modele, se interpretează rezultatele și se formulează concluzii și recomandări în sprijinul luării unor decizii. În anumite cazuri, analiza informației și interpretarea rezultatelor poate dura mai mult timp decât colectarea acestor informații. Interpretarea rezultatelor se face prin compararea cu anumite valori de referință, precum standardele internaționale, standardele naționale instituite prin documente regulatorii sau criteriile și cerințele stabilite de instituții de referință, rezultatele monitorizărilor anterioare desfășurate conform unei metodologii similare.

**Raportarea constatărilor și a recomandărilor.** O acțiune de monitorizare va fi finalizată cu generarea unuia sau mai multor rapoarte periodice, care sunt folosite la comunicarea rezultatelor monitorizării. Acestea includ constatări și recomandări pentru factorii de decizie. Raportul de monitorizare, indiferent dacă ia formă fizică sau electronică reprezintă încununarea procesului de monitorizare. Deși nu există o formă tip anume pentru un raport de monitorizare, de obicei acesta conține descrierea metodologiei aplicate, obiectivele monitorizării, constatările cu observațiile comunicate atât în date cantitative cât și interpretări calitative, concluziile și recomandările. În general, un raport de monitorizare va fi un document care va include informații tehnice destinate unui grup îngust de experți sau decidenților. Raportul de monitorizare reprezintă baza pentru acțiunea ulterioară, care urmărește producerea de schimbări în sistem. Recomandările din raportul de monitorizare vor fi susținute prin noi acțiuni în cadrul campaniei de advocacy.

## EXEMPLE DE MONITORIZARE A PROCEDURILOR DE ACHIZIȚII PUBLICE:

### Exemplu I

**AUTOR** - Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER), cu suportul a două organizații locale Asociația pentru Drepturile Omului LEX XXI (Bălți) și AO Părinți Solidari (Chișinău).

**OBIECTIVE** – Determinarea gradului de respectare al Legii 131/2015 privind achizițiile publice, monitorizarea utilizării banilor publici, în special prin procedurile de achiziții publice, în cadrul proiectului „Banii Publici sunt Banii Mei!”

**INDICATORI** – Încălcările procedurilor legale de achiziții publice; nivelul de transparență în achizițiile publice și nivelul de concurență în achizițiile publice.

**SURSELE DE INFORMAȚIE** - Sistemului Informațional Automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice”, deciziile emise de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, ședințele publice de examinare a contestațiilor la ANSC.

**EȘANTIONARE** - Organizațiile au monitorizat selectiv mai multe instituții publice de nivel național, dar și local din Bălți și Chișinău.

**METODE DE COLECTARE** – analiza mai multor proceduri din sistemul electronic de achiziții publice MTender, a datelor cu referire la contractele atribuite, precum și a deciziilor emise de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor. Monitorii au mai participat ca reprezentanți ai societății civile în grupurile de lucru ale autorităților contractante pentru anumite proceduri de licitație și au asistat la zeci de ședințe publice de examinare a contestațiilor la ANSC. Totodată, au fost create grupuri de cetățeni activi la nivel local, care sunt instruiți și care participă la discutarea și urmărirea problematicii achizițiilor publice.

**RAPORTARE** – Constatările și recomandările monitorizării au fost publicate în rapoarte periodice. Rapoartele prezintă sinteze ale celor mai grave erori identificate, dar și recomandări formulate în vederea eficientizării procesului de achiziție publică, atât prin prisma modificărilor legislative necesare, precum și a măsurilor concrete ce trebuie întreprinse de către actorii cheie din domeniu. Rapoartele includ studii de caz de participare cu oferte trucate (în opinia autorilor) la achizițiile publice.

### Exemplu II

**AUTOR** - Asociația PROMO-LEX.

**OBIECTIV** – Identificarea nivelului de respectare a prevederilor legislației cu privire la libertatea de întrunire de către forțele de ordine, administrația publică locală și organizatorii și participanții la întrunirile antiguvernamentale.

**INDICATORI** – Ponderea întrunirilor cu încălcări ale legislației; ponderea întrunirilor cu acțiuni non-pașnice. ponderea întrunirilor pașnice asupra cărora au fost aplicate măsuri coercitive din partea autorităților publice.

**SURSELE DE INFORMAȚIE** – Întrunirile publice propriu-zise, ședințele primăriei, paginile oficiale ale primăriilor și ale forțelor de ordine, transmisiuni și înregistrări video ale întrunirilor publice.

**EȘANTIONARE** – Selectiv, întrunirile de pe tot teritoriul țării cu mesaj declarat antiguvernamental.

**METODE DE COLECTARE:**

- Observarea fizică a întrunirilor în baza unei fișe de monitorizare (inclusiv acțiunile, inacțiunile și declarațiile tuturor actorilor implicați);
- Documentarea foto / video a celor mai importante aspecte de la întruniri;
- Colectarea declarațiilor prealabile, dispozițiilor APL și altor acte referitoare la întrunirile desfășurate;
- Monitorizarea înregistrărilor video ale întrunirilor accesibile în spațiul informațional;
- Monitorizarea paginilor oficiale ale autorităților publice.

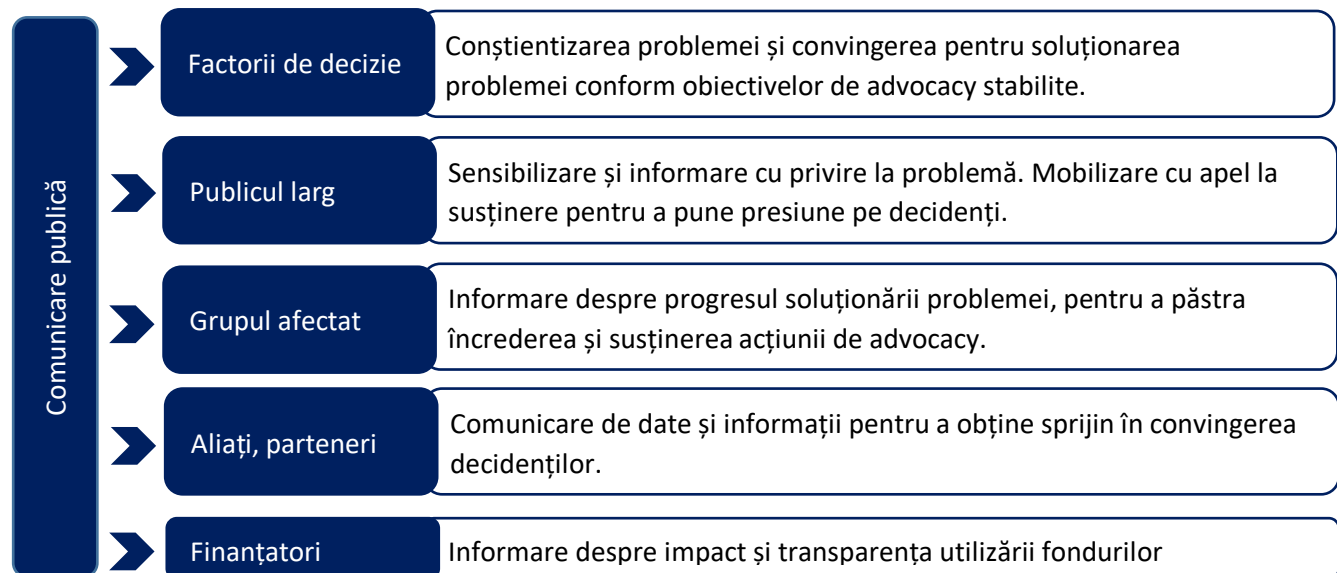
Monitorizarea a fost desfășurată de o echipă de monitori instruiți și ghidați în activitate de un Cod deontologic.

**RAPORTARE** – Constatările și recomandările monitorizării au fost publicate în rapoarte periodice lunare și un raport general de monitorizare de final. Rapoartele au prezentat studii de caz cu cele mai importante încălcări identificate și recomandări pentru forțele de ordine, administrația publică locală, organizatori și participanți privind conduita recomandată în temeiul prevederilor legale.

## VII. COMUNICARE PUBLICĂ

### Descrierea instrumentului

**Comunicarea publică este un instrument de suport pentru efortul de advocacy**, care presupune utilizarea resurselor media pentru transmiterea publică a mesajelor. Scopul comunicării publice este, în general, schimbarea de atitudine și schimbarea comportamentală a publicului vizat. Rezultatul urmărit este o rezonanță sporită a problemei în societate și o atitudine pozitivă și de susținere din partea audienței vizate față de obiectivele de advocacy promovate. Într-o acțiune de advocacy, comunicarea poate viza mai multe grupuri de audiență, care pot fi încadrate în câteva categorii: factorii de decizie, publicul general, grupul afectat, aliații, partenerii și finanțatorii. Comunicarea publică poate viza direct factorii de decizie cu scopul de a convinge decidenții cu privire la soluțiile promovate. În acest caz se va recurge preponderent la metodele directe și mai puțin la metodele publice de comunicare. Dacă factorii de decizie sunt inaccesibili sau se opun soluției promovate, comunicarea publică are scopul de a atrage alte grupuri sociale în susținerea obiectivelor de advocacy. Comunicarea cu fiecare din aceste grupuri va urmări **obiective** diferite care pot fi rezumate ca:



### Instrumente și metode de comunicare

**Fiecare acțiune de advocacy va avea o strategie de comunicare, modelată pornind de la obiectivele de advocacy.** Strategia definește modul în care are loc comunicarea cu publicul vizat, în cadrul acțiunii de advocacy. Responsabilitatea dezvoltării și implementării strategiei de comunicare va fi încredințată unei persoane specializate în comunicare, care posedă abilitățile și experiența necesară. Strategia este însoțită de planul de comunicare, care conține o combinație de metode și instrumente, adaptate la contextul publicului vizat.

COMPONENTA STRATEGIEI	CONȚINUT
Obiective	Explică ce urmărim prin acțiunile de comunicare. Clarifică scopul acțiunilor de comunicare.

<b>Publicul vizat</b>	Descrive grupurile cărora le este adresată comunicarea. Definește caracteristici numerice, demografice, geografice, comportamentale și sociale ale publicului vizat. Poate include descrierea gradului de informare și atitudinii pe care o au față de problema de advocacy.
<b>Mesajul</b>	<p>Reprezintă o idee clară, coerentă, concisă și ușor de înțeles, care va fi transmisă audienței într-un limbaj accesibil. Mesajul va fi construit pe o structură care apelează atât la partea rațională, cât și la partea empatică a publicului:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Argumentele raționale</i> – fapte și date statistice, evidențe, expertize despre problema abordată;</li> <li>- <i>Componenta emoțională</i> – „povestea” ușor de înțeles axată pe un caz exemplar;</li> <li>- <i>Chemarea la acțiune</i> – care modelează reacția dorită de atitudine și de comportament a publicului;</li> </ul> <p>De regulă, o campanie de comunicare va fi asociată cu figura purtătorului de mesaj. Purtătorul public al mesajului va fi selectat astfel încât să se bucure de admirația și respectul grupului vizat.</p>
<b>Momentul</b>	Când anume se va produce comunicarea. Momentul se stabilește în funcție de etapa de advocacy și de factorii circumstanțiali cum ar fi etapa procesului decizional, perioada anului/lunii/zilei, nivelul de conștientizare și implicare al comunității, etc.
<b>Metoda (și canalul)</b>	Fiecare produs de comunicare va fi destinat unui grup anume și va fi distribuit printr-o formă și canal de difuzare specific. <i>Produsul – Audiența – Canal de distribuție</i> vor fi descrise în planul de acțiuni care va însoți strategia. Resursele media prin care mesajul va ajunge la audiența dorită pot include media tradițională (ziare, radio, TV) și media nouă / new media (care implică utilizarea tehnologiilor digitale).

**Comunicarea publică se poate face prin mai multe forme și canale de comunicare.** Acestea pot fi utilizate separat sau în combinație, în funcție de țintele stabilite în strategia de comunicare. Fiecare din grupurile vizate în comunicarea publică are diferite niveluri de competențe, interes și implicare în problema de advocacy abordată. În aceeași campanie de advocacy, formele și metodele de comunicare vor varia în funcție de audiența vizată. Comunicarea va fi cu atât mai eficientă, cu cât este mai bine adaptată la grupurile cărora le este adresată.

FORMA	GRUPUL VIZAT / AUDIENȚA			
	FACTORI DE DECIZIE	ALIAȚI, PARTENERI	GRUPUL AFECTAT	PUBLICUL LARG
<b>Scris</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opinii, comentarii la documente de politici</li> <li>• Analize de politici</li> <li>• Rapoarte, Cercetări</li> <li>• Scrisori, Petiții</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studii, Cercetări, Rapoarte</li> <li>• Analize de politici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicate de presă</li> <li>• Articole mass-media</li> <li>• Scrisori în mass-media</li> <li>• Declarații, Apeluri publice</li> <li>• Note informative, tabele, grafice</li> <li>• Pliante, postere, stickere</li> </ul>	
<b>Oral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Întâlniri față în față</li> <li>• Consultări, audieri</li> <li>• Mese rotunde</li> <li>• Conferințe de presă</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Întâlniri față în față</li> <li>• Conferințe, mese rotunde, dezbateri</li> <li>• Prezentări formale și neformale</li> <li>• Reuniuni comunitare</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emisiuni, reportaje Radio/TV</li> <li>• Evenimente mediatizate</li> <li>• Conferințe de presă</li> </ul>
<b>Digital</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campanii e-mail, SMS</li> <li>• Petiții on-line</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postări pe rețele sociale</li> <li>• Site-uri dedicate, bloguri, vloguri, influenciari</li> <li>• Campanii SMS</li> <li>• Petiții on-line</li> </ul>		
<b>Audio / Video</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adresări video înregistrate (rar)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spoturi și publicitate socială</li> <li>• Documentare sociale</li> </ul>		

## VIII. PROTESTE ȘI MANIFESTAȚII PUBLICE

### Descrierea instrumentului

**Protestele și manifestațiile publice sunt forme de manifestare pașnică a libertății de exprimare și a libertății de întrunire.** Acest instrument de advocacy presupune mobilizarea unui număr semnificativ de persoane, pentru transmiterea în comun, în mod public a unor mesaje către societate și / sau factorii de decizie, care urmăresc un scop comun de mediatizare sau sensibilizare publică cu privire la un anumit subiect. Scopul unei manifestații publice poate exprima protest sau dezacord, dar și susținere, comemorare, celebrare, contra-manifestație sau chemare la acțiune. Pentru maximizarea impactului, protestul și manifestația publică sunt aplicate, de regulă, în combinație cu alte instrumente de advocacy. Manifestările violente nu fac parte din acest instrument și nu sunt protejate. Doar formele și metodele pașnice de protest și manifestare publică se bucură de protecție din partea legislației naționale și internaționale. Regulile, drepturile și obligațiile organizatorilor și participanților la manifestații publice cad sub incidența reglementărilor privind libertatea de întrunire publică.

### Forme de protest și manifestații publice

Formele descrise reprezintă exemple ale celor mai des întâlnite forme de protest și manifestații publice, dar nu se limitează la acestea. Pot fi întâlnite variații și combinații ale acestora, care țin de imaginația organizatorilor și de condițiile specifice în care se exprimă aceste forme, în funcție de acceptabilitatea și receptivitatea publică.

#### Proteste care nu iau forma întrunirilor publice:

FORMA	DESCRIEREA MODULUI DE MANIFESTARE A FORMEI
Protest tăcut	Oamenii expun sau poartă simboluri sau mesaje scrise pentru a arăta solidaritatea sau dezacordul cu o anumită cauză (mesaje pe tricou).
Boicot	Oamenii nu frecventează anumite spații sau nu cumpără anumite produse și servicii pentru a-și exprima dezacordul față de acțiunile unei companii sau instituții publice.
Grevă	Oamenii refuză să lucreze sau să își desfășoare activitățile normale în semn de protest împotriva angajatorilor sau a unor politici guvernamentale.
Petiții	Oamenii semnează petiții pe hârtie sau online pe platforme specializate, pentru a-și exprima sprijinul sau opoziția față de o anumită cauză.
Sit-in	Protestatarii ocupă un spațiu într-o clădire publică și refuză să plece pentru a atrage atenția asupra unei probleme.
Manifestații online	Oamenii utilizează rețele sociale și alte platforme online pentru a exprima opinii / un mesaj comun

#### Proteste și manifestații publice în formă de întruniri publice:

FORMA	DESCRIEREA MODULUI DE MANIFESTARE A FORMEI
Manifestație / demonstrație / miting	Adunare publică statică într-un spațiu public pentru exprimarea mesajelor care converg către un scop comun. De regulă poate presupune amenajarea unei scene, implică discursuri, scandări, mesaje scrise pe pancarte.
Pichetare	Adunare publică statică în scop de protest, care se desfășoară în imediata apropiere a sediului instituției vizate de mesajul protestului (în fața clădirii guvernului, în fața primăriei).
Întrunire non-stop	Manifestație sau pichetare desfășurată pe o perioadă nedeterminată, prin amplasarea de corturi și alte instalații temporare pentru acomodarea participanților.
Marș	Adunare publică cu deplasarea participanților, de regulă pe carosabil pentru a exprima mesaje în mai multe spații planificate din timp (instituții publice sau locuri cu valoare simbolică). Poate fi desfășurat cu utilizarea mijloacelor de transport.

<b>Acțiune teatralizată</b>	Întrunire care utilizează elemente de muzică, teatru, artă plastică și alte forme de exprimare artistică pentru a critica decidenții sau a sensibiliza opinia publică referitor la problemă.
<b>Flash mob</b>	Adunare publică în care participanții execută pe neașteptate, un element neobișnuit (dans, cântec, scandări) după care se dispersează. Utilizat preponderent în scopuri de expresie artistică și agrement și mai puțin pentru influențarea decidenților.

## Etape de desfășurare a unei întruniri publice

**Stabilirea obiectivului manifestației.** Se referă la rezultatul dorit ca urmare a desfășurării manifestației. Întrunirea va fi eficientă dacă va fi combinată cu alte instrumente de advocacy, care vor contribui în sinergie la efectul scontat. La această etapă, trebuie definită problema care va fi adusă în atenția publică. Formularea unui mesaj clar și concis care exprimă cerințele și obiectivele întrunirii.

**Formarea echipei de organizatori,** care va fi responsabilă de procesul organizatoric, au funcție reprezentativă în raport cu participanții și publicul larg, dar și responsabilități și obligații formale în raport cu autoritățile publice.

**Identificarea formei.** Organizatorii vor opta pentru una din formele expuse mai sus sau vor defini propria manieră de desfășurare a întrunirii. În orice situație, forma va fi modelată în funcție de adeziunea publică față de problemă. Elementele de loc, timp, durată vor varia în funcție de ziua săptămânii, timpul de afară.

**Asigurarea legalității.** Va fi studiată legislația aplicabilă și executată procedura legală de notificare descrisă în Legea privind întrunirile 26/2008. Toate condițiile întrunirii se vor alinia legislației. Ne vom asigura că toți participanții sunt bine intenționați și pașnici. Se va pregăti un plan care să gestioneze riscul deturnării întrunirii de către persoane rău-intenționate.

**Asigurarea siguranței participanților.** Organizatorii vor dezvolta un plan privind siguranța participanților și vor anticipa riscurile cu privire la posibilitatea existenței unor contramanifestanți violenți. Poate fi solicitată (prin intermediul declarației prealabile) prezența forțelor de ordine la întrunire.

**Planificarea întrunirii. Organizatorii vor elaborați un scenariu al întrunirii, care să reflecte încadrarea în timp, etapele, consecutivitatea acțiunilor, locul de adunare și de desfășurare cu vizibilitate maximă. Vor distribui sarcini și roluri, planifica logistica, pregăti mijloacele vizuale (pancarte, tricouri, steaguri, ș.a. pe care pot fi redactate texte și imagini cu mesajul prestabilit), auditive (discursuri, scandări, cântece, înregistrări audio, instrumente muzicale prin care este exprimat mesajul) și tehnice (structuri temporare, scene, sisteme de amplificare a sunetului care facilitează întrunirea) de transmitere a mesajului.**

**Mediatizarea evenimentului.** Cheia unei manifestații eficiente constă în capacitatea de a transmite corect, clar și coerent mesajul. Mediatizarea evenimentului se produce în 3 etape:

(i) Înaintea desfășurării întrunirii, utilizați rețelele sociale și alte mijloace pentru a informa comunitatea și a invita participanții. Informați din timp mass-media printr-un comunicat cu privire la detaliile desfășurării întrunirii.

(ii) În timpul întrunirii faceți uz de mijloacele vizuale, auditive și tehnice pentru a asigura exprimarea clară a mesajului. Documentați întrunirea cu video și fotografii pentru a transmite mesajul și rezultatul întrunirii. Țineți discursuri la microfon, oferiți interviuri.

(iii) după finalizarea întrunirii plasați materiale informative despre eveniment (video, foto, articole) pe sursele pe care le gestionați (conturi în rețele sociale, pagini web, etc).

**Cunoașterea drepturilor și obligațiilor.** Asigurați-vă că toți participanții își cunosc drepturile și obligațiile, cum să interacționeze cu forțele de ordine, administrația publică, mass-media și cu terțe persoane. Forma, mijloacele vizuale și auditive pot și uneori trebuie să fie provocatoare, dar întotdeauna se vor încadra în forma pașnică fără violențe. Mesajele vor fi compuse și formulate astfel încât să nu depășească limitele legate stabilite cu privire la discursul motivat de ură și prejudecată, incitare.

## EXEMPLU DE PROTEST CONTINUAT - GRUPUL OCCUPY GUGUȚĂ / PROTEST PERMANENT

**Grupul neformal de inițiativă Occupy Guguță / Protest Permanent** a fost constituit în perioada 2018-2019 și a reunit circa 20-30 de activiști civici din diverse grupuri sociale și organizații. Grupul a propus trei revendicări adresate factorilor de decizie: (i) *Anularea sistemului de vot mixt*; (ii) *Validarea mandatului de primar al municipiului Chișinău câștigat de Andrei Năstase*; (iii) *Revenirea cafenelei Guguță în proprietate publică*;

**Principala formă de promovare a celor trei revendicări a constat în desfășurarea de proteste în spațiile publice, continuate pe parcursul a mai mult de un an.** Membrii grupului au desfășurat pichetări și marșuri, au desfășurat un protest non-stop cu instalarea unui cort în preajma cafenelei Guguță și au participat la manifestații mai mari organizate de alți organizatori. Grupul a desfășurat discuții publice periodice în preajma cafenelei Guguță pe subiectele revendicate. O amprentă specifică la întrunirile publice ale grupului a fost decorul sonor creat printr-o coregrafie de instrumente de percuție. Pe lângă manifestații publice, au fost elaborate și distribuite materiale informative în spațiul fizic și pe rețelele sociale. Unii membri au devenit parte terță pe dosarul de judecată privind Cafeneaua Guguță. Efortul depus a urmărit aducerea în vizorul public a problemelor enumerate și păstrarea revendicărilor în atenția publică pe o perioadă lungă de timp. Grupul a încetat protestele după îndeplinirea revendicărilor (mai puțin cea legată de cafeneaua Guguță care nu a revenit în proprietate publică, dar în privința căreia au fost stopate proiectele de dezvoltare imobiliară).

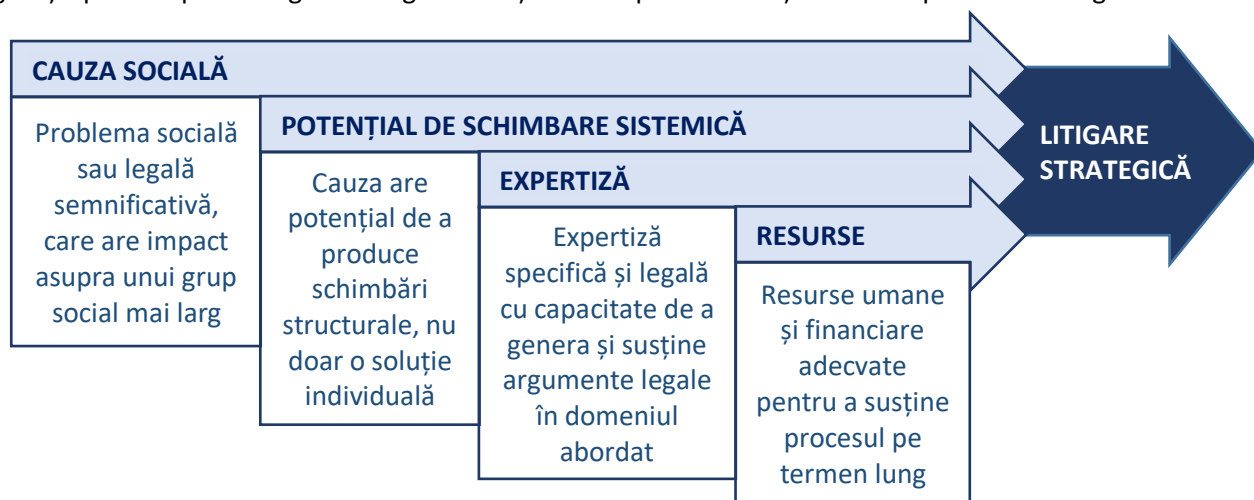
## DESCRIEREA CADRULUI LEGAL PRIVIND ÎNTRUNIRILE PUBLICE (LEGEA PRIVIND ÎNTRUNIRILE 26/2008):

- Este considerată întrunire **prezența temporară și intenționată a unui grup de persoane**, aflate împreună cu scopul exprimării unor idei sau atitudini.
- **Legea protejează doar întrunirile desfășurate în mod pașnic în spații publice.** Orice manifestație violentă sau care se desfășoară în interiorul unor clădiri nu se bucură de protecția legii privind întrunirile.
- Pentru întruniri cu un **număr mai mare de 50 de persoane** este necesară depunerea unei **declarații prealabile** la APL cu cel puțin **5 zile înainte** de data desfășurării întrunirii. Întrunirile cu mai puțin de 50 de persoane, precum și întrunirile spontane, nu necesită notificarea în scris a APL. În eventualitatea în care organizatorul dorește protecție din partea forțelor de ordine va indica această solicitare în declarație.
- **Declarația prealabilă conține** obligatoriu: numele sau denumirea organizatorului, datele de contact ale organizatorului, scopul întrunirii, locul, data, ora începerii și durata întrunirii, traseele întrunirii (după caz), forma de desfășurare a întrunirii, numărul aproximativ de participanți, serviciile solicitate din partea APL.
- **Procedura legală nu este o procedură de autorizare, dar doar de înștiințare a APL.** Reprezentantul APL înregistrează declarația prealabilă și eliberează organizatorului o copie ștampilată a acesteia, care trebuie să conțină numărul, data și ora de înregistrare a declarației.
- **Autoritățile publice vor asigura serviciile solicitate** de către organizator, pe care le prestează în mod obișnuit (salubritate, iluminare, posibilitatea conectării la electricitate, etc).
- **APL nu poate interzice sau modifica condițiile de desfășurare a unei întruniri.** Dacă consideră necesar pentru asigurarea desfășurării pașnice a întrunirii, APL poate recomanda modificarea condițiilor de desfășurare a întrunirii (ora, locul sau forma de desfășurare). Dacă deține probe concludente că întrunirea urmează să se desfășoare cu încălcarea legislației poate iniția o procedură judiciară, prin care să ceară interzicerea întrunirii sau modificarea, după caz, a orei, a locului sau a formei de desfășurare a acesteia.
- **Doar instanța de judecată poate interzice o întrunire sau modifica condițiile de desfășurare.**
- **Este interzisă blocarea căilor de acces în și din clădiri.**
- Este admisă **blocarea carosabilului, dar doar dacă este o măsură proporțională și necesară.**
- **VIOLENȚA** presupune utilizarea forței fizice de către participanți împotriva altora, care poate provoca vătămare sau deces sau prejudicii grave unor proprietăți. Împingerea sau îmbrâncirea ușoară sau întreruperea traficului rutier sau pietonal sau a activităților zilnice nu reprezintă „violență”.

## IX. LITIGARE STRATEGICĂ

### Descrierea instrumentului

Instrumentul presupune utilizarea procedurilor legale judiciare prin reprezentarea în instanța de judecată a unor cazuri cheie pentru a contesta legi, politici publice sau practici care sunt considerate injuste, discriminatorii sau nedrepte. Scopul instrumentului este de a crea precedente legale care contribuie la schimbări sociale semnificative pentru o întreagă categorie defavorizată. Litigarea nu se concentrează doar asupra cazului individual, dar vizează schimbări sociale de care vor beneficia un număr mai mare de oameni. Aplicarea instrumentului implică acumularea a câtorva condiții: este necesară identificarea unei situații cauze exemplare cu posibil impact asupra unui grup social mai larg, cu potențial de schimbare sistemică, expertiză legală și specifică pentru a genera argumente și resurse pentru a susține efortul pe termen lung.



*Componentele unui proces de litigare strategică*

### Etapele litigării strategice

**Identificarea și analiza problemei (cauza socială).** Punctul de pornire al litigării strategice constă în selectarea cauzei sociale sau a problemei juridice care necesită atenție. Chiar de la prima etapă este necesară cercetarea aprofundată a problemei pentru a înțelege contextul, legislația și jurisprudența, pentru a înțelege dacă litigarea este soluția optimă pentru problema analizată.

**Selectarea cazului exemplar (cu potențial de schimbare sistemică).** Litigarea nu poate rezolva simultan mai multe cazuri, din acest motiv va fi selectat cazul cu cel mai mare potențial de câștig în instanță, care va stabili un precedent legal, va putea influența cazurile viitoare și va putea determina schimbări în practicile și politicile legale.

**Recrutarea avocaților.** Procesele legale sunt consumatoare de resurse umane, resurse financiare și de timp. Este importantă identificarea unor reprezentanți legali cu expertiză în domeniu, capacitate și dedicație pentru cauza socială aleasă, care-și poate asuma un angajament pe termen mediu și lung. Indiferent de calificarea avocaților aceștia au nevoie de suport cu argumente și expertiză specifică cazului din partea organizației care conduce procesul de litigare strategică.

**Colectarea de probe.** Procesul de colectare de probe are implicații în special pe dimensiunea juridică și presupune în primul rând instrumentarea juridică a cazului. Pe lângă fundamentarea legală a cazului, vor fi efectuate documentarea detaliată a practicilor, observații empirice, expertize tehnice și acumularea oricăror informații, care pot servi la formularea și fundamentarea argumentelor pentru instanța de judecată.

**Strategia legală.** Echipa de avocați va elabora o strategie juridică detaliată, va identifica instanțele judiciare potrivite pe care la vor aborda, vor formula argumentele legale pentru a susține cazul și vor face o prognoză a traseului judiciar pe care îl poate avea cazul. Dacă este necesar, pe parcursul procesului judiciar, în funcție de rezultatele intermediare, strategia poate fi modificată în cazul în care obiectivele nu au fost atinse în totalitate.

**Introducerea acțiunii în justiție / acțiunea legală.** Este etapa cea mai îndelungată. Presupune depunerea cazului în instanță, începerea procedurilor legale și prezentarea argumentelor în instanță. Este posibil ca instanța de judecată să nu fie pe deplin avizată în domeniul abordat, din acest motiv argumentele prezentate trebuie să aibă și rol educativ pentru instanța legală. Cazul trebuie monitorizat pe măsură ce progresează în sistemul legal, pentru a nu rata termenele legale și oportunitățile de inițiere a unor proceduri noi. În cazul unei hotărâri favorabile, este necesară asigurarea implementării hotărârii și monitorizarea efectelor acesteia.

**Comunicarea publică.** Indiferent de finalitatea litigării, opinia publică trebuie informată și sensibilizată cu privire la problema abordată. Obiectivul comunicării constă în înțelegerea și acceptarea din partea publicului a existenței problemei. De asemenea, publicului îi vor fi prezentate argumentele privind cauza apărută și finalitatea litigării.

#### EXEMPLU DE LITIGARE STRATEGICĂ (LA NIVEL NAȚIONAL):

##### CAUZA MALAI ALEXANDRA VERSUS CNAS MOLDOVA

**Parte litigantă:** Centrul pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități (CDPD) / Alexandra Malai

**Problema:** modificările aduse sistemului de pensii prin Legea nr. 156/1998, au introdus obligativitatea acumulării stagiului de cotizare pentru obținerea pensiei pentru limita de vârstă și a exclus perioadă de îngrijire a copilului cu dizabilitate sau a unei persoane cu dizabilitate în stagiul de cotizare începând cu anul 1999.

**Cazul exemplar:** Alexandra Malai, o mamă care a îngrijit timp de 34 de ani doi copii cu dizabilități severe, nu a putut acumula stagiul de cotizare din cauza schimbării în legislație. Alexandra Malai a contestat această schimbare prin intermediul CDPD.

**Durata acțiunii de litigare strategică:** peste 3 ani (2016-2019).

##### **Cronologia evenimentelor:**

- 2016 (august) - **CDPD a inițiat un proces de litigare strategică** pentru a remedia situația Alexandrei Malai. A fost ridicată o excepție de neconstituționalitate a prevederilor Legii nr. 156/1998, privind excluderea perioadei de îngrijire în calculul pensiilor din stagiul de cotizare.
- 2017 (septembrie) - **Curtea Constituțională a respins inițial sesizarea**, argumentând că normele contestate nu se aplică litigiului și nu pot face obiectul controlului de constituționalitate.
- 2018 (aprilie) – **Juriștii CDPD și-au adaptat abordarea și au apelat la Avocatul Poporului**, nefiind de acord cu hotărârea CC.
- 2019 (mai) – **Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională**, ca urmare a insistențelor CDPD.
- 2019 (septembrie) – **Curtea Constituțională a emis o decizie care remedia inegalitățile** generate de Legea nr. 156/1998. Curtea a constatat că prevederile contestate generează discriminarea în accesul la pensie pentru limită de vârstă persoanelor care îngrijesc de adulți cu dizabilitate severă, în raport cu persoanele care au grijă de minorii cu dizabilitate severă.
- 2019 (noiembrie) – **CDPD a adus la cunoștința instanței hotărârea Curții Constituționale** în ultima ședință de judecată pe cauza Alexandra Malai versus CNAS, stabilind obligația autorităților de a lua în considerare perioadele de îngrijire a persoanelor cu dizabilități severe în stabilirea pensiilor pentru limita de vârstă.

## Formele litigării strategice

**Litigarea strategică poate lua mai multe forme.** Formele sunt complementare și se referă la aspectele particulare care caracterizează cazurile de litigare:

FORMA	DESCRIEREA FORMEI
Cazuri pilot	Cazuri individuale sau de grup pentru a testa o anumită lege sau politică publică. Hotărârea instanței în aceste cazuri reprezintă precedent legal care afectează și alte persoane cu situații similare.
Ațiuni colective	Un grup de mai multe persoane afectate de aceeași problemă este reprezentat în aceeași acțiune în justiție împotriva unei singure părți considerate vinovate. Hotărârea instanței în acest caz are impact asupra întregului grup sau întregii comunități.
Cazuri de drepturile omului	Dacă litigarea vizează încălcarea unui drept apărut prin Convenția Europeană a Drepturilor Omului În cazurile de drepturile omului pentru strategia de litigare se deschide și opțiunea litigării internaționale.
Litigare națională și internațională	În toate cazurile litigarea poate fi practică la nivelul instanțelor de justiție naționale. Dacă vizează o încălcare a drepturilor omului, litigarea strategică poate fi ridicată la nivel internațional, anume la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin îndeplinirea cumulativă a câtorva condiții: <ul style="list-style-type: none"><li>- Epuizarea tuturor căilor de atac ordinare oferite de instanțele naționale;</li><li>- Încadrarea în maxim patru luni de la epuizarea ultimei căi de atac ordinare naționale;</li><li>- A fost încălcat un drept protejat de Convenția Europeană a Drepturilor Omului de către unul din statele semnatare ale convenției;</li><li>- Încălcarea dreptului a avut loc după semnarea convenției de către statul vizat;</li></ul>

### EXEMPLU DE LITIGARE STRATEGICĂ (LA NIVEL INTERNAȚIONAL / CURTEA EUROPEANĂ PENTRU DREPTURILE OMULUI)

#### CAZUL COSOVAN v. REPUBLICA MOLDOVA

**Parte litigantă:** Serghei Cosovan reprezentat de avocații Asociației Promo-LEX

**Problema:** utilizarea nejustificată a arestului preventiv în sistemul de justiție din Republica Moldova și calitatea proastă a asistenței medicale din penitenciare, care pune în pericol sănătatea și viața deținuților.

**Cazul exemplar:** Serghei Cosovan - arestat în baza unor acuzații de abuz în serviciu și escrocherie, fără ca o sentință definitivă să constate vinovăția sa. Pe durata aflării în detenție, starea sa de sănătate a fost neglijată de autoritățile publice, chiar dacă era afectat de ciroză hepatică în fază terminală, iar probele medicale arătau o deteriorare continuă. La scurt timp după eliberare, Serghei Cosovan a decedat.

**Durata acțiunii de litigare strategică:** peste 3 ani (2016-2019)

**Cronologia evenimentelor:**

- 2017 - **Serghei Cosovan a fost arestat în baza unor acuzații de abuz în serviciu și escrocherie**, fără ca o sentință definitivă să constate vinovăția sa. Judecătoria Centru (Chișinău) a ordonat arestul preventiv al reclamantului pentru 30 de zile. **Instanța a prelungit detenția de mai multe ori, ignorând apelurile organizațiilor** internaționale și probele documentare privind starea sa gravă, chiar dacă probele medicale arătau o deteriorare continuă. În timpul detenției în Penitenciarul nr.13 și apoi în Penitenciarul nr.16 (cu statut de spital), starea sa de sănătate s-a deteriorat semnificativ, din cauza lipsei îngrijirilor medicale adecvate.
- 2018 (martie) – **Serghei Cosovan, reprezentat de Asociația Promo-LEX s-a adresat la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.** Curtea a admis intervenția Rețelei Europene de Litigii Penitenciare (EPLN) în calitate de terță parte pe dosar.

- 2018 (iulie) - **Judecătoria Buiucani (Chișinău) l-a condamnat pe Serghei Cosovan** la șapte ani de închisoare pentru înșelăciune împotriva a două persoane, prejudiciul total cauzat fiind de 8.000 EUR. Această hotărâre a fost menținută de Curtea de Apel Chișinău la 28 noiembrie 2018.
- 2019 (noiembrie) – **Instanța a dispus eliberarea lui Serghei Cosovan în stare extrem de gravă, în legătură cu boala gravă care împiedică executarea sentinței**, după ce a fost emisă sentința de condamnare (care a fost ulterior casată de Curtea Supremă de Justiție).
- 2021 (martie) – Serghei Cosovan a decedat în spitalul Sfânta Treime din mun. Chișinău, deoarece starea de sănătate s-a agravat iremediabil pe durata detenției.
- 2022 (martie) – **Curtea Europeană a Drepturilor Omului a pronunțat hotărârea, prin care a recunoscut violarea de către Republica Moldova articolului 3 Interzicerea torturii și articolului 5 Dreptul la libertate și la siguranță din Convenție Europeană a Drepturilor Omului, în cazul Cosovan v. Moldova.**

Litigarea strategică este un instrument specific de advocacy care pe lângă avantaje prezintă și o serie de dezavantaje care trebuie luate în considerare înainte de a pune în aplicare instrumentul.

#### AVANTAJE ȘI DEZAVANTAJE ALE LITIGĂRII

Avantaje	Dezavantaje
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Poate stabili un precedent legal de care va beneficia o categorie întreagă de persoane;</li> <li>+ Poate pune pe agenda publică și politică subiecte ignorate de factorii de decizie;</li> <li>+ Poate exercita presiune din exterior prin intermediul instanțelor internaționale (Curtea Europeană pentru Drepturile Omului);</li> <li>+ Cazurile de rezonanță sunt mediatizate și pot iniția un dialog public;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rezultatul litigiului nu este garantat;</li> <li>– Procesele judiciare sunt de durată lungă și necesită efort susținut continuu;</li> <li>– Valoare litigării strategice poate fi diminuată dacă sistemul judiciar nu este independent și credibil și poate genera hotărâri contrare spiritului legii;</li> </ul>

## ANEXA 1. INSTRUMENTUL DE IDENTIFICARE A NIVELULUI DE INTEGRARE A DIMENSIUNII DE GEN ÎN POLITICILE PUBLICE (SCORECARD)

### DEFINIREA ȘI ANALIZA PROBLEMEI

Standard	Nivelul de Integrare			
	Incipient (0,5)	Intermediar (1) (1,5)	Consolidat (2) (2,5)	Avansat (3) (4)
<b>(1) Datele utilizate și generate de către autoritatea publică pentru această problemă sunt dezagregate pe criteriul de gen</b>	Datele utilizate nu sunt dezagregate pe criteriul de gen.	Mai puțin de 50% din datele generate și utilizate sunt dezagregate pe criteriul de gen.	Datele generate/utilizate de către autoritatea publică pentru această problemă sunt în proporție de 75% dezagregate și sensibile la dimensiunea de gen.	Datele generate/utilizate sunt dezagregate pe criteriul de gen și alte criterii relevante: teritoriu, etnie, dizabilitate etc.
<b>Argument:</b>				
<b>(2) Sunt identificate nevoile/preocupările specifice de gen</b>	Nevoile/preocupările specifice de gen nu au fost identificate.	Doar unele nevoi marginale au fost identificate.	Au fost identificate cele mai relevante nevoi/preocupări de gen.	Au fost identificate și acceptate nevoi speciale de gen inclusiv pe subgrupuri: rural/urban, dizabilitate, nivel de educație etc.
<b>Argument:</b>				
<b>(3) Este realizată o analiză a cauzelor care determină inegalitatea de gen</b>	Analiza cauzelor care generează inegalitatea de gen nu a fost realizată.	Cel puțin 1 cauză structurală relevantă a fost identificată și explicată.	Au fost identificate cele mai relevante cauze structurale care determină inegalitatea de gen.	Au fost identificate principalele cauze structurale în baza unor studii în domeniu, a datelor și a evidențelor.
<b>Argument:</b>				
<b>(4) Procesul de definire și analiză a problemei a permis participarea echitabilă a bărbaților și femeilor</b>	Definirea și analiza problemei a fost realizată fără participarea părților interesate.	Proiectul de politică a fost expedit spre consultare organizațiilor din domeniu, inclusiv celor ce activează în domeniul egalității de gen, drepturilor femeilor și drepturile omului.	Au fost respectate procedurile de transparență decizională. Au fost organizate consultări publice, dezbateri pentru ONG-urile din domeniu, inclusiv cele care promovează egalitatea de gen.	Au fost realizate consultări mai largi prin realizarea focus grupurilor, sondajelor de opinie dedicate etc. A fost depus efort pentru a asigura o participare echilibrată a femeilor și a bărbaților în acest proces.
<b>Argument:</b>				

## ELABORAREA POLITICII PUBLICE

Standard	Nivel de Integrare			
	Incipient (0,5)	Intermediar (1) (1,5)	Consolidat (2) (2,5)	Avansat (3) (4)
<b>(5) Obiectivele strategice ale documentului de politici publice sunt sensibile la dimensiunea egalității de gen</b>	Nici un obiectiv strategic nu presupune nici o schimbare calitativă în ceea ce privește egalitatea de gen.	Unul sau mai multe obiective strategice indirect va contribui la reducerea inegalităților de gen.	Cel puțin un obiectiv strategic va produce schimbări relevante în ceea ce privește reducerea inegalităților de gen.	Toate obiectivele strategice presupun schimbări structurale în reducerea inegalităților și promovarea egalității de gen.
<b>Argument:</b>				
<b>(6) Sunt prevăzute măsuri pozitive/de acomodare rezonabilă menite să asigure egalitatea de gen</b>	Nu există măsuri pozitive/de acomodare rezonabilă orientate spre asigurarea egalității de gen.	Măsurile pozitive/de acomodare rezonabilă vizează intervenții cu efect de scurtă durată.	Există cel puțin o măsură pozitivă/de acomodare rezonabilă cu caracter strategic.	Documentul de politici include mai multe măsuri pozitive/de acomodare rezonabilă cu caracter strategic atât din perspectiva asigurării egalității de gen, cât și din perspectiva altor caracteristici de vulnerabilitate (nivel de venit, mediul de trai etc.)
<b>Argument:</b>				
<b>(7) Planul de acțiuni va determina realizarea obiectivelor egalității de gen</b>	Planul de acțiuni nu prevede acțiuni care ar determina asigurarea egalității de gen în domeniu.	Planul prevede un set minim de acțiuni cu relevanță marginală pentru realizarea schimbărilor necesare pentru asigurarea egalității de gen.	Există suficiente acțiuni pentru ca schimbarea dezirabilă a egalității de gen să se producă în mare parte.	Există suficiente acțiuni pentru ca schimbarea dezirabilă a egalității de gen să se producă, inclusiv prin prisma altor caracteristici de vulnerabilitate.
<b>Argument:</b>				
<b>(8) Planul de acțiuni prevede măsuri speciale pentru femei care reprezintă grupuri vulnerabile (rome, femei cu dizabilități etc).</b>	Planul de acțiuni nu prevede măsuri speciale.	Planul prevede acțiuni cu efect pe termen scurt pentru femei care reprezintă grupurile vulnerabile.	Planul prevede parțial anumite acțiuni speciale pentru femeile care reprezintă grupurile vulnerabile.	Planul include acțiuni speciale cu caracter strategic pentru femeile care reprezintă grupurile vulnerabile.
<b>Argument:</b>				

## CADRUL DE IMPLEMENTARE

Standard	Nivel de Integritate			
	Incipient (0,5)	Intermediar (1) (1,5)	Consolidat (2) (2,5)	Avansat (3) (4)
<b>(9) Există cadru de monitorizare și evaluare sensibil la dimensiunea de gen</b>	Indicatorii de performanță a politicii publice nu vor măsura realizarea obiectivului egalității de gen.	Există o segregare generală a indicatorilor de produs (echivalentă cu numărul X femei și Y bărbați) fără a atribui o importanță strategică acestui indicator.	Există un set definit de indicatori sensibili la dimensiunea de gen care sunt pliați pe obiectivul de egalitate de gen. Există obligațiunea de a raporta asupra progreselor pentru obiectivul egalității de gen.	Toți indicatorii, indiferent de obiectiv sunt sensibili la dimensiunea de gen. Astfel, înțelegem cum realizarea fiecărui obiectiv contribuie la asigurarea egalității de gen. Există obligativitatea pentru a raporta progresele pentru egalitatea de gen a politicii publice.
<b>Argument:</b>				
<b>(10) Există alocații financiare specifice și suficiente pentru realizarea obiectivelor pentru atingerea egalității de gen cât și a acțiunilor speciale</b>	Politica publică a fost adoptată fără alocații financiare.	Există alocații financiare pentru anumite componente ale politicii publice (până la 30% din costuri). Nu există certitudinea pentru bugetarea/asigurarea resurselor financiare pe termen mediu și lung.	Realizarea obiectivului pentru egalitatea de gen este acoperită financiar într-o proporție mai mare de 60%.	Costurile sunt acoperite în proporție de cel puțin 80%. Există un mecanism eficient de finanțare a implementării politicii publice inclusiv a componentelor ce țin de egalitatea de gen.
<b>Argument:</b>				
<b>(11) Planul de acțiuni este formulat în proiecte/inițiative specifice și coerente de implementare</b>	Planul de acțiuni este elaborat într-o manieră generală și cuprinde acțiuni cu caracter neuniform <sup>2</sup> .	Există o ierarhizare a acțiunilor din planul de implementare: acțiuni pe termen scurt, acțiuni pe termen mediu etc. inclusiv pentru acțiunile cu relevanță pentru asigurarea egalității de gen.	Există componente conectate logic la cadrul de rezultate inclusiv pentru obiectivul de realizare a egalității de gen.	Planul de implementare este compus sub forma unui portofoliu de proiecte tematice definite în mod specific și coerent sensibile la dimensiunea de gen.
<b>Argument:</b>				
<b>(12) Există cadru instituțional capabil de implementare</b>	În cadrul instituției nu este un implementator cu mandat	Este creat un cadru instituțional difuz de	Este creată funcție nouă (specialist pentru egalitatea	Implementarea prevederilor pentru asigurarea egalității de

<sup>2</sup>Modificările legislative sunt planificate alături de realizarea unor schimbări pe termen mediu și lung: elaborarea Regulamentului cu privire la bugetarea de gen VS. Implementarea acestei proceduri la nivel local.

	deplin pentru realizarea prevederilor pentru egalitatea de gen.	implementare (comisie, consiliu, grup de lucru) fără atribuții ca: sancționare, ordonator de credite.	de gen) cu mandat de administrare și implementare a planului de acțiuni.	gen este atribuită în sarcina unei subdiviziuni care are mandat de: sancționare, ordonator de credite.
<b>Argument:</b>				
<b>(13) Există susținere politică pentru implementarea cu succes a obiectivului pentru egalitatea de gen</b>	Există puțină înțelegere față de importanța realizării efortului pentru asigurarea egalității de gen în cadrul politicii publice din partea conducerii autorității responsabile.	Există susținere parțială fie datorată intervențiilor externe (parteneri de dezvoltare, ONG-uri).	Asigurarea egalității de gen se află în primele 5 priorități ale ministrului/ministrei.	Există un angajament public ferm din partea conducerii ministerului/Guvernului pentru asigurarea egalității de gen în cadrul acestei politici publice. Acesta este periodic reiterat.
<b>Argument:</b>				

## CONCLUZII:

Componente Politici Publice	Punctaj componente
Analiza problemei	
Cadrul de rezultate	
Cadrul de implementare	
<b>MEDIA</b>	

## ANEXA 2. TIPOLOGIA POLITICILOR PUBLICE DIN PERSPECTIVA EGALITĂȚII DE GEN

Tipologia politicilor publice din perspectiva egalității de gen se definesc după următoarele criterii:

Nivelul de integrare a dimensiunii de gen	Descriere	Punctaj
<b>Nivelul 1: Inegalitate de gen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perpetuează inegalitatea de gen prin consolidarea normelor, a rolurilor și a relațiilor inegale dintre genuri;</li> <li>• Privilegiază bărbații asupra femeilor (sau invers);</li> <li>• Deseori conduce la faptul că unul dintre genuri se bucură de mai multe drepturi sau oportunități decât celălalt.</li> </ul>	<b>0</b>
<b>Nivelul 2: Ignoră dimensiunea egalității de gen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ignoră normele, rolurile și relațiile de gen;</li> <li>• De foarte multe ori consolidează discriminarea de gen prin omisiune;</li> <li>• Ignoră diferențele în ceea ce privește oportunitățile și alocarea resurselor pentru femei și bărbați;</li> <li>• Deseori este construit pe baza principiului "echitabil", tratându-i pe toți la fel.</li> </ul>	<b>0,5 - 1</b>
<b>Nivelul 3: Sensibil la dimensiunea de gen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consideră normele, rolurile și relațiile de gen;</li> <li>• Are o abordare foarte individuală în evaluarea nevoilor, aptitudinilor și capacităților;</li> <li>• Soluționează într-o oarecare măsură inegalitatea generată de norme, roluri sau relații inegale;</li> <li>• Indică gradul de conștientizare a genului, deși adesea nu se dezvoltă o abordare sistematică de remediere.</li> </ul>	<b>1 - 2</b>
<b>Nivelul 4: Abordare specifică de gen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consideră normele de gen, rolurile și relațiile dintre femei și bărbați și modul în care acestea afectează accesul și controlul asupra oportunităților;</li> <li>• Consideră nevoile specifice ale femeilor și bărbaților;</li> <li>• Abordează în mod intenționat un anumit grup de femei sau bărbați pentru a atinge anumite obiective de politică sau program sau pentru a remedia inegalitățile de gen.</li> </ul>	<b>2 - 3</b>
<b>Nivelul 5: Abordare transformativă de gen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consideră normele, rolurile și relațiile de gen pentru femei și bărbați și că acestea afectează accesul la resurse și oportunități și controlul acestora;</li> <li>• Consideră nevoile specifice ale femeilor și bărbaților;</li> <li>• Abordează cauzele inechităților bazate pe gen într-un mod sistematic;</li> <li>• Include modalități de a transforma normele, rolurile și relațiile de natură dăunătoare într-un mod consistent și sistematic;</li> <li>• Presupune un obiectiv clar de a promova egalitatea de gen.</li> </ul>	<b>3-4</b>



# КАК ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ АДВОКАЦИЯ?

Руководство по адвокации для платформ, представляющих гражданское общество и уязвимые группы населения

Кишинев 2024



Данное руководство подготовлено Центром партнерства в целях развития (ЦПР) в рамках программы «Активные граждане, процветающие сообщества – Фаза II», реализуемой за счет средств, выделенных Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству (SDC) и Швецией. Высказанные мнения принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения доноров.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К АДВОКАЦИИ.....	3
ИНСТРУМЕНТЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В АДВОКАЦИИ .....	5
I. АНАЛИЗ НЕРАВЕНСТВ .....	6
II. ПРИЧИННО-СЛЕДСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ .....	10
III. ТЕОРИЯ ИЗМЕНЕНИЙ.....	15
IV. АНАЛИЗ ПРОЕКТОВ РЕШЕНИЙ.....	18
V. ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ.....	20
VI. МОНИТОРИНГ И АНАЛИЗ.....	24
VII. ОБЩЕСТВЕННАЯ КОММУНИКАЦИЯ .....	29
VIII. МАССОВЫЕ ПРОТЕСТЫ И ДЕМОНСТРАЦИИ .....	31
IX. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ СУДЕБНЫЕ ПРОЦЕССЫ .....	35
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ УРОВНЯ УЧЕТА ГЕНДЕРНОГО АСПЕКТА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ (ОЦЕНОЧНАЯ ШКАЛА).....	40
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ТИПОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА .....	38

## ВВЕДЕНИЕ

**Инструментарий по адвокации** – это практическое руководство для платформ, представляющих гражданское общество и уязвимые группы, для использования в адвокационных кампаниях на местном, региональном или национальном уровне. Руководство обеспечивает методологическую поддержку при подготовке, разработке и осуществлении адвокационных кампаний. В этом смысле руководство представляет собой инструмент для расширения прав и возможностей, который также включает примеры накопленного за годы работы передового опыта гражданского общества по взаимодействию с лицами, принимающими государственные решения.

**Инструменты, описанные в данном руководстве, применимы на каждом этапе процесса адвокации** - от анализа ситуации, выработки решений и вплоть до применения методов адвокации к лицам, принимающим решения. Предлагаемые инструменты требуют от пользователей разного уровня навыков и знаний, но могут применяться постепенно, по мере накопления опыта и продвижения в адвокационной деятельности. Список предлагаемых инструментов адвокации включает в себя *причинно-следственный анализ, анализ неравенства, теорию изменений, анализ проектов решений, гендерный анализ государственной политики, мониторинг и анализ, общественную коммуникацию, массовые протесты и демонстрации, а также стратегические судебные процессы*. Каждый инструмент описан с точки зрения его полезности, способа использования, подробно описаны этапы применения, приведены примеры из практики организаций гражданского общества в Республике Молдова.

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К АДВОКАЦИИ

В понимании данного руководства **адвокация** – это организованный процесс содействия изменениям в государственной политике или решениях государственных институтов с целью решения конкретной проблемы определенной социальной группы. Концептуально адвокационный подход включает в себя три основных компонента: проблему, стратегию и цель. Любая адвокационная кампания начинается с необходимости решения **ПРОБЛЕМЫ** социальной группы. Суть проблемы заключается в беспокойстве, которое вызывает негативные последствия для определенной социальной группы. **СТРАТЕГИЯ** адвокации включает в себя совокупность элементов, запланированных на среднесрочную или долгосрочную перспективу, с помощью которых лица, принимающие решения, получают информацию и убеждаются в необходимости принятия решения по проблеме адвокации. **ЦЕЛЮ** адвокационной кампании является принятие органами государственной власти благоприятного решения, реализующего на практике решение выявленной проблемы.



**В данном руководстве представлены инструменты для каждого из концептуальных компонентов адвокации.** Предлагаемые инструменты могут применяться на каждом из этапов адвокационной деятельности. Некоторые инструменты служат для выявления и анализа проблемы, другие – для постановки целей адвокации, третьи – для применения наиболее подходящей стратегии для достижения целей.

**Для осуществления адвокационной деятельности не обязательно использовать все предложенные инструменты.** Некоторые кампании могут ограничиваться применением только одного или двух инструментов, которых достаточно для достижения поставленных целей. В других случаях могут применяться более сложные комбинации взаимодополняющих инструментов. Пользователь сам решает, какие инструменты применять, в зависимости от сложности решаемой проблемы и поставленных целей. Каждый из описанных инструментов предполагает различные уровни взаимодействия с лицами, принимающими решения: от отсутствия прямого взаимодействия (например, в случае причинно-следственного анализа) до интенсивного взаимодействия посредством сотрудничества или конфронтации. Инструменты различаются по уровню необходимых профессиональных знаний и опыта и времени, необходимому для их применения. В таблице приведен ориентировочный показатель полезности инструмента, тип взаимодействия, который он предполагает, период времени, необходимый для его применения, и этап, на котором он применяется.

Таблица 1. Матрица инструментов адвокации

ИНСТРУМЕНТ	ТИП ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ЛИЦАМИ, ПРИНИМАЮЩИМИ РЕШЕНИЯ	ПЕРИОД ВРЕМЕНИ	РЕЗУЛЬТАТ	ЭТАП
АНАЛИЗ НЕРАВЕНСТВ	Отсутствует / Нейтральный	Короткий	Выявление различий, существующих в отношении различных социальных групп в определенной области, и определение критериев дифференциации	Проблема
ПРИЧИННО- СЛЕДСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ	Отсутствует / Нейтральный	Короткий	Определение структурных причин проблемы для поиска соответствующих решений	Проблема
ТЕОРИЯ ИЗМЕНЕНИЙ	Нейтральный / Консультации	Короткий	Разработка модели для внесения желаемых изменений в отношении существующей социальной проблемы	Цель
АНАЛИЗ ПРОЕКТОВ РЕШЕНИЙ	Сотрудничество / Конфронтация	Короткий	Выявление пробелов в проектах решений с точки зрения (i) процедуры, (ii) результата и (iii) воздействия	Проблема Цель
ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ	Сотрудничество / Конфронтация	Короткий / Средний		Проблема Цель
МОНИТОРИНГ И АНАЛИЗ	Сотрудничество / Конфронтация	Средний / Длительный	Подготовка доказательств и фактов о состоянии дел и прогрессе, достигнутом в определенной области	Проблема Стратегия Цель
ОБЩЕСТВЕННАЯ КОММУНИКАЦИЯ	Сотрудничество / Конфронтация	Короткий / Средний / Длительный	Повышение уровня осведомленности общественности о проблеме и уровня поддержки общественностью предлагаемого решения	Стратегия
МАССОВЫЕ ПРОТЕСТЫ И ДЕМОНСТРАЦИИ	Конфронтация	Короткий / Средний	Повышение осведомленности о проблеме. Оказание общественного давления на лиц, принимающих решения	Стратегия
СТРАТЕГИЧЕСКИЕ СУДЕБНЫЕ ПРОЦЕССЫ	Конфронтация	Длительный	Вынесение подлежащего исполнению судебного решения, которое создает прецедент по конкретной проблеме	Стратегия

# ИНСТРУМЕНТЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В АДВОКАЦИИ

## I. АНАЛИЗ НЕРАВЕНСТВ

### Описание инструмента

Любые усилия повлиять на государственную политику или решения, затрагивающие ту или иную группу, должны начинаться с анализа потребностей и интересов этих групп, чтобы понять масштаб проблемы, их объективные потребности и изменения, которые необходимо произвести (для сокращения неравенства между социальными группами или внутри одной группы). Социальные группы можно разграничить по ряду критериев, включая, в частности, пол, возраст, этническую принадлежность, способности (физические и умственные), среду проживания (городская или сельская местность), образование, а также нормы и ценности общества, в котором они живут. В большинстве случаев группы по-разному воспринимают последствия государственной политики, и иногда эти различия выливаются в значительное неравенство, которое ставит некоторые социальные группы в невыгодное положение. Эффективная адвокатура начинается с анализа проблемы и существующего неравенства с целью отстаивания определенных изменений, которые сократят это неравенство и обеспечат справедливые возможности для всех.

**В какой бы области ни проводилась государственная политика (инфраструктура, здравоохранение, образование, услуги и т.д.), она должна обеспечивать равные возможности для всех граждан.** Государственная политика должна учитывать различия и соответствующим образом их устранять. Например, если государственная политика направлена на охрану здоровья населения, то документ должен учитывать основные потребности граждан в этой сфере, будь то женщины или мужчины, молодые или пожилые люди, жители городов или сел и т.д. Если государственная политика касается развития инфраструктуры, то доступ должен быть обеспечен для всех категорий населения, включая людей с ограниченными возможностями. Выявление и устранение неравенства необходимо для обеспечения равного доступа к ресурсам и возможностям, справедливого представительства и равных возможностей в целом.

### Этапы анализа неравенства

**Статистические данные с разбивкой по позициям чрезвычайно важны для определения неравенства в той или иной области.** Самый простой и эффективный способ определения неравенства – это изучение показателей, разбитых по различным критериям. Наличие доступа к всеобъемлющей, актуальной и детальной статистике имеет решающее значение. Чем значительнее неравенство в той или иной области, тем больше нужно задуматься об учете равных возможностей в политике/документах, касающихся этой области, и тем больше усилий по адвокации будет направлено на продвижение мер по сокращению этого неравенства с помощью мероприятий, соизмеримых с масштабом проблемы.

## ВЫЯВЛЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА

### I. АНАЛИЗ ДЕЗАГРЕГИРОВАННЫХ СТАТИСТИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

- Определение статистических показателей, разбитых по группам (женщины/мужчины, сельские/городские жители, с/без ограниченных возможностей, по этнической принадлежности, уровню образования, доходам и т. д.).
- Оценка уровня неравенства между различными группами населения.

### II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЗНАЧИМОСТИ

- Показывает, насколько серьезно нужно относиться к неравенству в рамках предпринимаемых усилий.
- Если выявленные различия между группами превышают 5%, то эти различия считаются значимыми, и необходимо вмешаться в ситуацию с помощью корректирующих решений.

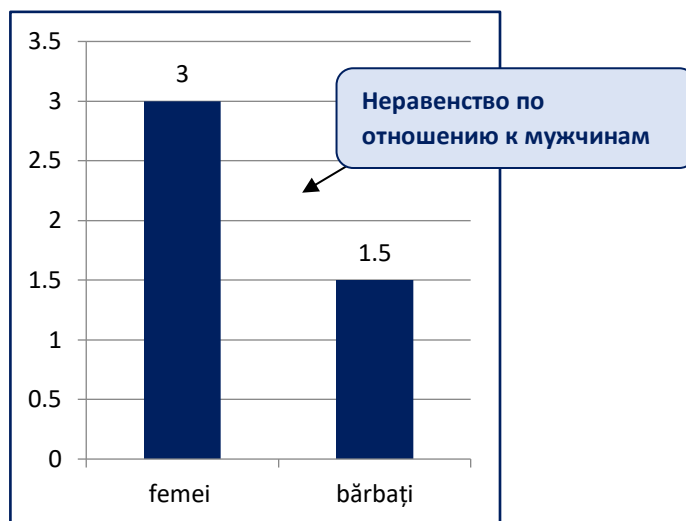
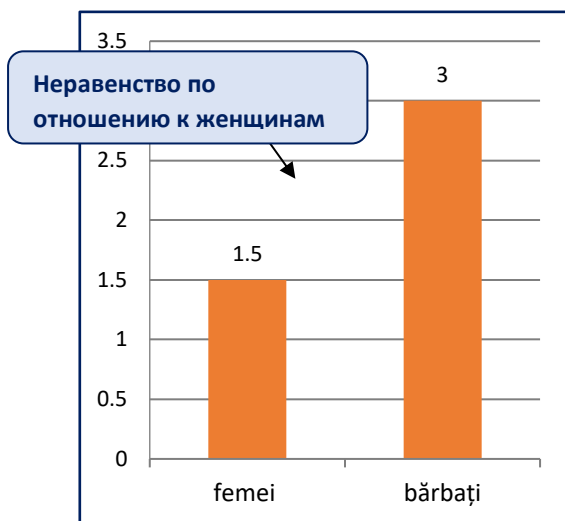
Рисунок 1. Модель выявления неравенств

Для сбора статистических показателей могут использоваться национальные и международные источники данных. Национальные источники, такие как [Национальное бюро статистики](#), [Барометр общественного мнения](#), опросы, проводимые [неправительственными организациями](#), отчеты органов государственной власти, предоставляют широкий спектр данных, касающихся сфер социальной жизни. Эти данные можно использовать для определения текущей ситуации, потребностей социальных групп и тенденций последних лет. Международные статистические источники (ОЭСР, ВОЗ, ЕВРОСТАТ и пр.) позволяют выяснить, какое место Республика Молдова занимает по сравнению с другими странами в различных областях.

**Неравенство можно измерить с помощью разрывов.** Разрыв – это разница между средним значением показателя среди населения, деленная на эталонный критерий. Например, по гендерному признаку, если доля мужчин, обращающихся к врачу, составляет 23%, а доля женщин по тому же показателю - 37%, то разрыв по этому показателю составит:  $37\% \text{ (максимальное значение)} - 23\% \text{ (минимальное значение)} = 14 \text{ п.п.}$ <sup>1</sup>

<sup>1</sup>На этапе представления разрыва используются п.п. (процентные пункты), когда речь идет об арифметической разнице между показателями, выраженными в % или когда рассчитывается увеличение или уменьшение одного показателя относительно другого (например, динамика с течением времени), а когда рассчитывается соотношение одного показателя к другому, то используется % (процент).

### Пример оценки неравенства по гендерному признаку



### ПРИМЕР РАСЧЕТА НЕРАВЕНСТВА ПО ГЕНДЕРНОМУ ПРИЗНАКУ

Область	Значимые показатели	Показатели с разбивкой по гендерному признаку		Неравенство, %	<i>Неравенство = (% показатель с более высоким значением) – (% показатель с меньшим значением)</i>
		Мужчины %	Женщины %		
1. Профилактика неинфекционных заболеваний	Потребление табака среди населения	42,8%	5,3%	42,8 – 5,3 = 37,5 пп	
2. Поддержка ромов	Уровень грамотности ромов	77%	63%	77 – 63 = 14 пп	

Можно заметить, что в случае с показателем 1 наблюдается неравенство по отношению к мужчинам - они потребляют больше табака и, соответственно, более уязвимы с точки зрения здоровья. В случае с показателем 2 разрыв указывает на неравенство по отношению к женщинам, причем более низкий уровень грамотности среди женщин ромов свидетельствует о более низком уровне образования по сравнению с мужчинами этой же этнической принадлежности.

**Неравенство может быть рассчитано с использованием множественной разбивки.** Этот метод покажет, что помимо общих средних показателей можно выявить более существенные неравенства, которые необходимо устранить. Например, анализ данных по полу и месту жительства может выявить еще более выраженное неравенство, а изучение гендерных данных в сравнении с данными по доходам, ограниченным возможностям, этнической принадлежности и т.д. может дать тот же результат. В тех случаях, когда наличие данных позволяет, целесообразно рассчитывать разрывы с помощью критериев.

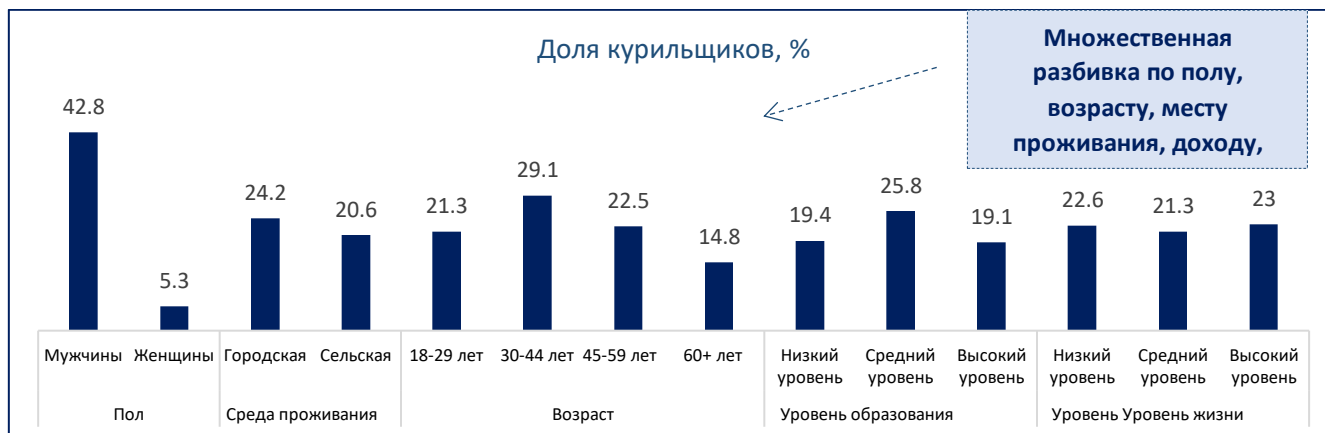


Рисунок 2. Модель множественной разбивки

**После оценки неравенства необходимо определить его значимость.** Не каждый разрыв является значимым. Например, разрыв до 1 п. п. в принципе незначителен, а до 3 п. п. может находиться в пределах обычной статистической погрешности. Поэтому мы можем считать разрыв значимым, только если он превышает определенное контрольное значение. Таким образом, **если разрыв между группами превышает 5 п.п. (или %), то мы считаем эту разницу статистически значимой**, и становятся актуальными/необходимыми конкретные меры и вмешательства по сокращению этого неравенства, которые можно продвигать посредством адвокации.

Описание	Последующие действия?
Разрыв составляет менее 5 п.п. (%)	Дальнейшие действия не требуются. Если политические меры, на которые мы стремимся повлиять, не подразумевают дискриминационных мер, то, скорее всего, они не окажут влияния на критерий дифференциации.
Разрыв превышает 5 п.п. (%)	Необходим более детальный анализ, чтобы определить, в каком направлении политика будет влиять на группу и нужны ли определенные меры/вмешательства.
Рассчитать разрыв сложно. Однако есть некоторые свидетельства того, что политика окажет влияние на группу.	Как решение об интеграции групповой перспективы, так и решение не делать этого будут рассмотрены (при представлении соответствующих аргументов) и проанализированы с точки зрения затрат и выгод. Лицам, принимающим решения, настоятельно рекомендуется, по крайней мере, разбить значимые показатели по различным критериям.

ПРИМЕРЫ ОЦЕНКИ ЗНАЧИМОСТИ					
Область	Значимые показатели	Дезагрегированные показатели		Неравенство	Значимость
		Женщины	Мужчины		
Развитие предпринимательства	Доля предприятий, которыми руководят женщины	26%	74%	48 п.п.	Очень высокая значимость
Децентрализация в секторе образования	Уровень окончания программы высшего образования	61,2%	38,7%	22,5 п.п.	Высокая значимость

Обеспечение доступа к питьевой воде	Потребление воды для приготовления пищи, из колодца	67,8%	63,5%	4,3 п.п.	Низкая значимость
-------------------------------------	-----------------------------------------------------	-------	-------	----------	-------------------

## II. ПРИЧИННО-СЛЕДСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ

### Описание инструмента

**Инструмент причинно-следственного анализа незаменим на этапе изучения проблемы адвокации.** Он включает в себя логический и сложный процесс исследования и документирования, который позволяет выяснить, *почему* та или иная проблема проявилась в обществе в широких масштабах. Причинно-следственный анализ начинается с гипотезы о том, что проблема вызвана рядом факторов. Если анализ ограничивается выявлением проблем, это не изменит ситуацию, поскольку реальные и насущные потребности затронутой группы останутся невыясненными и не смогут быть эффективно удовлетворены лицами, принимающими решения. Понимание причин возникновения проблемы – это ключ к разработке эффективной государственной политики, отвечающей реальным потребностям людей в долгосрочной перспективе.

**Причины возникновения проблемы можно определить с помощью модели дерева причин или дерева проблем.** Дерево причин позволяет проводить анализ как *по горизонтали* (с точки зрения субъектов, обусловивших проблему - лиц, принимающих решения, правообладателей и общества), так и *по вертикали* (с точки зрения типа причин - структурных и первичных/непосредственных). На этапе анализа причин используются разбитые по критериям статистические данные в соответствующей области государственной политики.

Чем более документированной и конкретной будет работа на этом этапе, тем легче выявить причины анализируемой проблемы. Должны использоваться только надежные источники сбора и проверки данных.



Рисунок 3. Дерево причин – модель причинно-следственного анализа в зависимости от категорий субъектов (по горизонтали) и типов причин (по вертикали)

### Этапы причинно-следственного анализа

#### 2.1. АНАЛИЗ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ СУБЪЕКТОВ (горизонтальный анализ)

**Причины возникновения проблем можно разделить по трем категориям субъектов.** Так, горизонтальный причинно-следственный анализ основан на идее о том, что проблемы возникают в результате взаимодействия между *органами власти* (лицами, принимающими решения), *правообладателями* (затронутой группой) и *обществом* - силами в обществе/на рынке, которые формируют дифференцированные результаты для различных социальных групп.

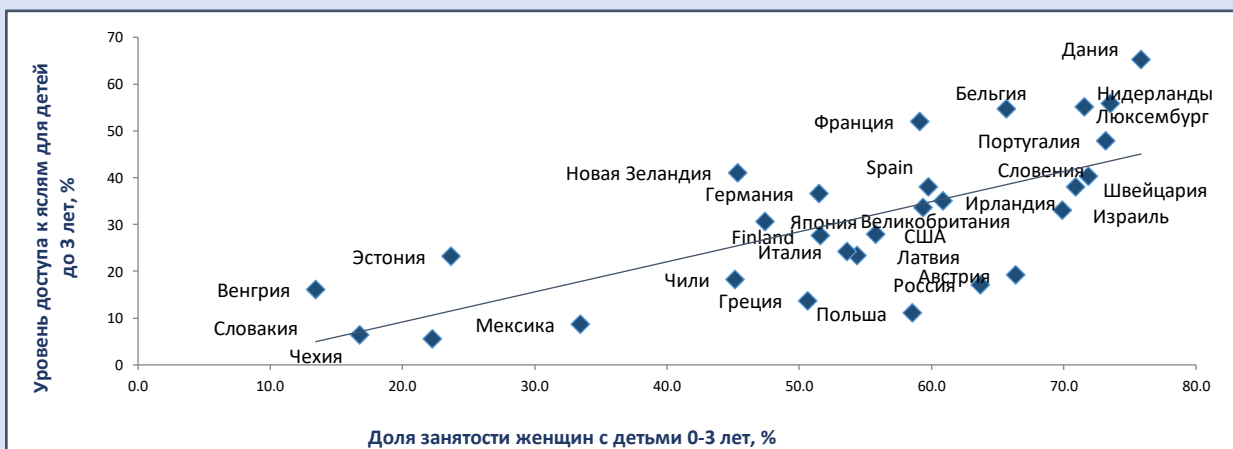
**К органам власти (лицам, принимающим решения)** относятся учреждения и лица, уполномоченные законом разрабатывать, утверждать и реализовывать документы государственной политики на национальном и местном уровнях. Лица, принимающие решения, могут непосредственно влиять на сохранение или смягчение проблемы посредством вмешательства в государственную политику. Чтобы определить основные причины и расположить их в порядке приоритетности, необходимо выяснить, каким образом лица, принимающие решения, отвечают за эту область. Для этого можно использовать ряд аналитических вопросов: (a) *Обладают ли они опытом и институциональными возможностями для решения проблемы?* (b) *Сколько ресурсов имеется в их распоряжении для эффективного решения проблемы?* (c) *Как принимающие решения лица учитывают потребности затронутой группы?* (d) *Существуют ли какие-либо нормативно-правовые акты или политические документы, предусматривающие определенные расходы (прямые или косвенные) в связи с данной проблемой?*

**ПРИЧИНЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (ОТВЕТСТВЕННЫМИ ЛИЦАМИ)**

- снижение возможностей по предоставлению услуг для исключенной группы;
- недостаточность ресурсов;
- прямая и косвенная дискриминационная практика;
- слабая политическая воля;
- отсутствие признания проблемы и осведомленности о ней;
- низкая ответственность за сокращение неравенства;
- проблема признана, неэффективное планирование сохраняется

**ПРИМЕРЫ ПРИЧИН, СВЯЗАННЫХ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (лица, принимающие решения)**

**Доступ к услугам по уходу за детьми определяет участие женщин на рынке труда.** На графике показана взаимосвязь между уровнем доступа к услугам по уходу за детьми (0-3 года) и уровнем занятости женщин, имеющих детей дошкольного возраста. Можно заметить, что в странах, где доступ к яслям выше, уровень занятости женщин этой категории тоже выше. Поскольку в Республике Молдова доступ к услугам по уходу за детьми ограничен (причина, касающаяся государственных органах власти, которые отвечают за их создание), это объясняет низкий уровень занятости женщин.



**Правообладатели** – это лица, которых непосредственно затрагивает проблема. Поэтому после изучения причин, возникших в результате деятельности органов власти, анализируется положение правообладателей. В этом случае также предлагается ряд контрольных вопросов, таких как: (а) *Обладают ли правообладатели необходимыми знаниями или навыками, чтобы реагировать на изменения?* (b) *Каков уровень мотивации правообладателей к доступу к определенным государственным услугам?* (с) *Каково отношение/поведение правообладателей к определенным вопросам государственной политики (например, готовность взять кредит/желание открыть свое дело)?*

### ПРИЧИНЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРАВООБЛАДАТЕЛЯМИ

- ограниченные соответствующие знания;
- ограниченность необходимых навыков;
- низкая мотивация к действию;
- низкий мобилизационный и организационный потенциал;
- низкая способность покрывать определенные расходы;
- низкая адресуемость;
- низкая способность предпринимать действия в случае нарушения их прав.

### ПРИМЕРЫ ПРИЧИН, СВЯЗАННЫХ С ПРАВООБЛАДАТЕЛЯМИ (затронутая группа)

**Некоторые неравенства в области здравоохранения объясняются различиями в поведении женщин и мужчин.** Уровень смертности, связанной с поведением (агрессия, курение, чрезмерное употребление алкоголя, пренебрежение правилами безопасности и т. д.), гораздо выше среди мужчин. Мужчины реже обращаются к врачу, чем женщины; уровень курения и потребления алкоголя среди женщин гораздо ниже. Все эти поведенческие аспекты способствуют возникновению и сохранению неравенства в системе здравоохранения.

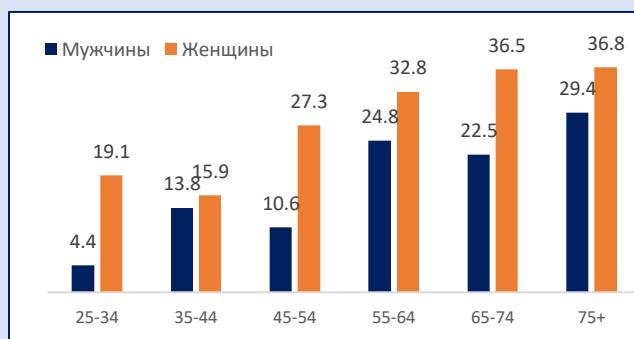


Рисунок 5. Обращение к врачам, Источник: НБС



Рисунок 6. Уровень потребления алкоголя и табака.

Источник: Исследование MICS

**Общество (рынок)** представляет собой группу лиц, институтов и отношений (помимо органов власти и правообладателей), которые могут повлиять на проявление проблемы и на то, как она воздействует на правообладателей (например, работодатели, международные партнеры, семьи уязвимой группы, жители по соседству, члены сообщества и т.д.). В данном случае анализ будет сосредоточен на выявлении социально обусловленных недостатков, которые, в свою очередь, приводят к возникновению проблемы, а именно: (а) *Существуют ли общие установки и стереотипы, которые влияют на правообладателей?* (b) *Существуют ли скрытые издержки, которые может понести потенциальный работодатель?*

## ПРИЧИНЫ, ОБУСЛОВЛЕННЫЕ ОБЩЕСТВОМ

- сохранение гендерных ролей и стереотипов;
- прямые и косвенные дискриминационные практики;
- возникновение скрытых издержек

### ПРИМЕР ПРИЧИН, ОБУСЛОВЛЕННЫХ ОБЩЕСТВОМ

**Стереотипы общества в отношении гендерных ролей влияют на социально-экономическое участие женщин.** Индекс гендерного равенства 2024, определенный Комиссией ООН по народонаселению и развитию, показывает, что мнение о традиционных гендерных ролях в обществе ухудшилось. Разбивка данных по полу позволила установить, что такая ситуация сложилась в результате усиления стереотипов среди мужчин. Так, более 60 % населения считают, что именно мужчина должен приносить деньги в семью, а 50 % - что женщина должна заботиться о семье и домашнем хозяйстве. Недостаточное осознание двойной нагрузки, с которой сталкиваются женщины в Молдове (совмещение работы и семейных обязанностей), можно рассматривать как причину, повлиявшую на получение таких результатов.



Рисунок 7. Устойчивость стереотипов относительно гендерных ролей в динамике и с разбивкой по полу  
Источник: Индекс гендерного равенства 2024, Комиссия ООН по народонаселению и развитию

## 2.2. АНАЛИЗ ПО ТИПАМ ПРИЧИН (вертикальный анализ)

**Проблему необходимо исследовать, применяя также и вертикальный анализ.** Этот подход предполагает анализ в разрезе двух типов причин: *(i) первичные причины* – факторы, которые прямо и непосредственно вызывают проблему; *(ii) структурные причины* - фундаментальные (глубинные) причины, которые косвенно определяют проявление проблемы. Вертикальная оценка позволяет выявить структурные причины для каждого социального субъекта (лица, принимающего решения, уязвимой группы, общества). В этом случае каждый раз необходимо задать вопрос: «Почему?»

**Важно проанализировать типы причин, чтобы составить комплексную и целостную картину причин, обусловивших проблему.** Кроме того, такой анализ позволяет определить основные факторы, которые необходимо учесть в стратегическом политическом документе, чтобы смягчить или даже устранить проблему. Поэтому, если анализ ограничивается выявлением только первичных (непосредственных или прямых) причин, то даже вмешательство властей будет иметь краткосрочный эффект, не уменьшая фактической проблемы.

### ПРИМЕР АНАЛИЗА С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ДЕРЕВА ПРИЧИН

**Женщины реже открывают свой бизнес.** На более низкую предрасположенность женщин к предпринимательской деятельности влияют структурные причины, такие как: *(i)* отсутствие в школьной

программе бизнес-обучения с акцентом на представление реальной специфики предпринимательской сферы; (ii) неэффективное обеспечение мерами по совмещению работы и семейной жизни со стороны органов власти; (iii) отсутствие комплексного подхода к решению проблемы гендерного разрыва в оплате труда, особенно в частном секторе; (iv) применение устаревшей системы сбора статистических данных, разбитых по множеству критериев. На диаграмме ниже представлен более подробный анализ структурных и непосредственных причин, обусловивших указанную проблему.

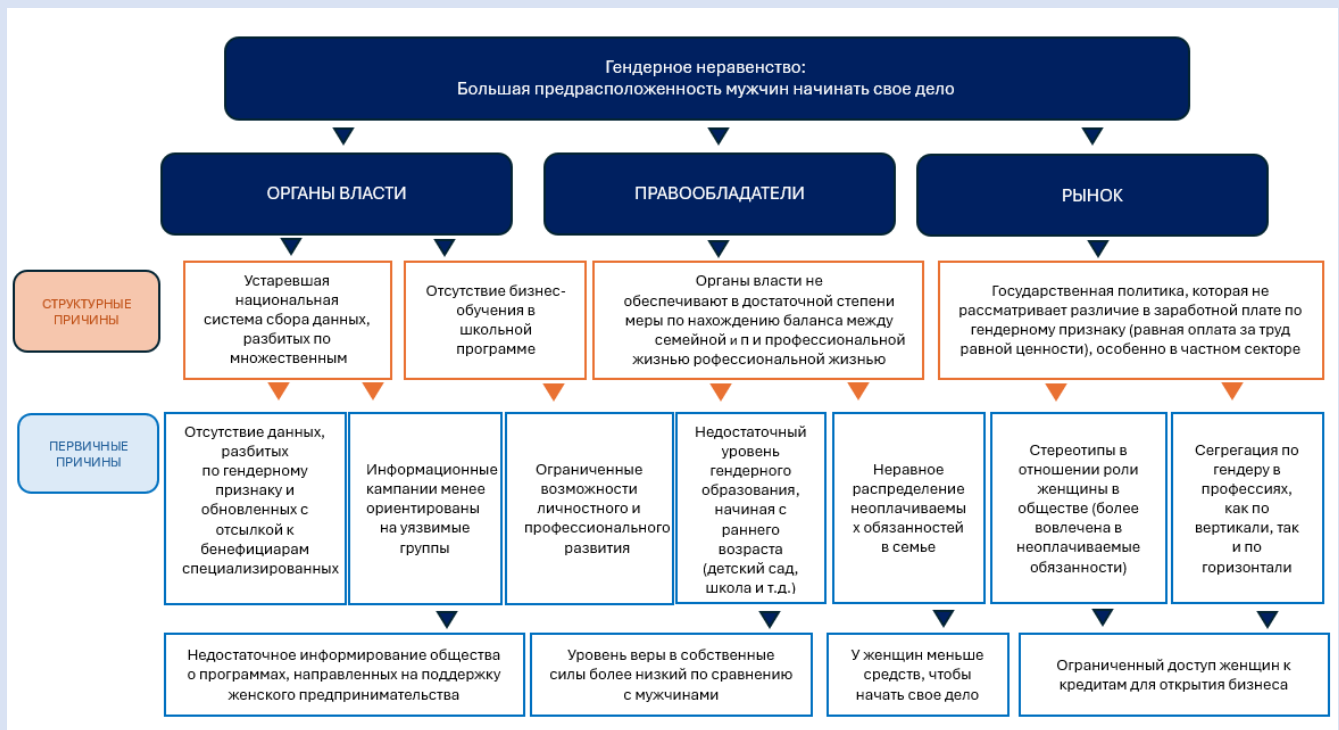


Рисунок 8. Детальное дерево причин для проблемы, касающейся предпринимательства в Республике Молдова

Источник: Комиссия ООН по народонаселению и развитию в сотрудничестве с Координационной группой по гендерным вопросам MEI

### III. ТЕОРИЯ ИЗМЕНЕНИЙ

#### Описание инструмента

**Теория изменений – это инструмент, используемый на этапе планирования целей и стратегии адвокации.** Обычно он применяется после того, как определена и проанализирована конкретная проблема, с которой сталкивается затронутая группа. Данный инструмент представляет собой метод моделирования вмешательства или набора вмешательств, который объясняет, как они будут способствовать желаемым изменениям в затронутой проблемой группе. Теория изменений описывает всю цепочку или цепочки результатов, которые приводят к желаемым изменениям, посредством элементов, находящихся в причинно-следственной связи. Она называется *Теорией изменений*, потому что по сути представляет собой предположение о том, как ситуация может измениться к лучшему. Она обеспечивает ясность, четко разграничивая *модальность* с акцентом на *КАК* и *изменения* с акцентом на *КАКИЕ* результаты будут получены.

#### Этапы формулирования теории изменений

**Порядок планирования компонентов Теории изменений – сверху вниз.** Описание теории изменений осуществляется с помощью комплексной схемы (см. ниже), в которой все элементы цепочки результатов представлены в причинно-следственной связи: от желаемого воздействия до ресурсов, необходимых для его получения. Сначала по порядку определяется желаемое воздействие, цели и результаты, а затем описываются мероприятия, действия и ресурсы, необходимые для достижения поставленных целей. Этап реализации, естественно, следует в обратном порядке, то есть снизу вверх, начиная с запланированных ресурсов и действий.



Рисунок 9. Логическая структура инструмента «Теория изменений»

## ПОДГОТОВКА ПРОЦЕССА

Перед построением Теории изменений необходимо определить проблему, которую нужно решить. Для этого рекомендуется применить *анализ неравенства*, а затем *причинно-следственный анализ*, чтобы всесторонне понять контекст, причины и последствия проблемы. После определения и анализа проблемы можно приступать к разработке Теории изменений. Процесс разработки Теории изменений должен осуществляться с привлечением всех заинтересованных сторон и на основе консультаций, чтобы отразить их понимание и мнения. Кроме того, разработка Теории изменений должна основываться на веских фактах, проверяться и пересматриваться на всех этапах. Для этого собираются данные и информация, чтобы обеспечить качественную и количественную поддержку выдвинутых утверждений и гипотез.

## ПОСТРОЕНИЕ ТЕОРИИ ИЗМЕНЕНИЙ

На этапе планирования воздействие, цели и результаты формулируются и описываются с точки зрения населения, т. е. затронутой группы. Разбивка процессов на составляющие позволяет четко разграничить результаты и требуемые усилия и ресурсы.

<b>ВОЗДЕЙСТВИЕ</b> (отвечает на вопрос: <i>КАКИЕ позитивные изменения мы произведем для затронутой группы?</i> )	Это первый элемент Теории изменений, который необходимо определить. Воздействие необходимо понимать и описывать с точки зрения затронутой группы, как ожидаемое конечное благоприятное изменение, противоположное той проблеме, которую мы решаем.
<b>ЦЕЛИ</b> (отвечает на вопрос: <i>КТО и ЧТО должен сделать ПО-ДРУГОМУ?</i> )	Цели – это изменения в поведении, отношениях, действиях, деятельности, политике или практике группы, сообщества или учреждения. По сути, цели – это желаемые долгосрочные результаты, которые появляются через 2-3 года после начала деятельности, после краткосрочных и среднесрочных результатов. Они являются наиболее сложными результатами.
<b>ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ЦЕЛИ</b> (отвечает на вопрос: <i>КАКОЙ БУДЕТ немедленный РЕЗУЛЬТАТ?</i> )	Промежуточные цели включают среднесрочные результаты, способствующие достижению долгосрочных результатов. Среднесрочные результаты могут быть достигнуты в течение 1-3 лет и имеют более высокий уровень сложности по сравнению с краткосрочными результатами.
<b>РЕЗУЛЬТАТЫ</b> (отвечает на вопрос: <i>ЧТО ДАСТ наша деятельность?</i> )	Результаты – это краткосрочные результаты, которые относятся к изменениям, которые могут быть достигнуты менее чем за год (временной аспект) и могут быть достигнуты относительно легко (аспект сложности). Они часто относятся к материальным активам или услугам, которые являются непосредственным результатом деятельности. В процессе адвокации чаще всего мы имеем дело с результатами интеллектуальной деятельности, такими как опрос, отчет о мониторинге или предложение по государственной политике. Также к этой категории относятся услуги, полученные в результате деятельности, как например, обучение или консультационные услуги.
<b>ДЕЙСТВИЯ</b> (отвечает на вопрос: <i>ЧТО МЫ БУДЕМ ДЕЛАТЬ?</i> )	Действия включают в себя совокупность программ, вмешательств и мероприятий, которые команда будет осуществлять на постоянной основе, чтобы добиться изменений.

## РЕСУРСЫ

(отвечает на вопрос: *ЧТО МЫ ИСПОЛЬЗУЕМ?*)

Ресурсы включают в себя весь спектр материальных активов, интеллектуальных способностей, информации, опыта, времени и пространства, необходимых для реализации необходимых действий и вмешательств.

## ВЫБОР ОПТИМАЛЬНОГО СЦЕНАРИЯ

В процессе разработки теории может быть разработано несколько альтернативных сценариев осуществления *изменений*. Эти сценарии объединяют элементы цепочки результатов и могут быть дифференцированы по объему требуемых ресурсов, времени, типу необходимых вмешательств и оказываемому эффекту. Процесс выбора оптимального сценария включает в себя сравнение альтернативных сценариев с точки зрения всех звеньев цепочки – от требуемых ресурсов до ожидаемых результатов. Графическая визуализация всех составляющих Теории изменений осуществляется в соответствии со схемой представления, которая включает все звенья цепочки результатов.



Рисунок 10. Схематическое изображение инструмента «Теория изменений»

## IV. АНАЛИЗ ПРОЕКТОВ РЕШЕНИЙ

### Описание инструмента

**Анализ проектов решений – это инструмент, применимый на ранних этапах адвокации** и разработанный для выявления пробелов в проектах решений местного уровня с точки зрения процедуры, результатов и воздействия. Этот инструмент широко применяется районными советами по участию для оказания поддержки лицам, принимающим решения, в улучшении проектов решений. В то же время инструмент позволяет выявить проблемы, связанные с проектами решений, которые впоследствии могут быть решены с помощью адвокационных действий. Инструмент сопровождается контрольными листами, структурированными по трем анализируемым параметрам.

### Этапы анализа проектов решений

Инструмент для анализа проектов решений основан на модели анализа решений МОВ (местных органов власти) по трем аспектам: Воздействие, Результат, Процедура. Применение модели к проектам решений, разработанным районным/муниципальным/местным советом, подразумевает, что проект решения должен быть проанализирован с трех основных позиций, с точки зрения: (i) процедуры, (ii) результата и (iii) воздействия.

Каждый из трех аспектов анализируется путем подробного описания того, насколько соблюдены различные условия формы и содержания (как показано в таблице ниже). Процесс анализа включает в себя заполнение контрольных листов с аналитическими вопросами, которые позволяют собрать качественные данные по каждому целевому аспекту.



Рисунок 11. Модель анализа решений (МОВ)

ПРОЦЕДУРА	РЕЗУЛЬТАТ	ВОЗДЕЙСТВИЕ
Анализ направлен на понимание того, соблюдаются ли основные процедуры, касающиеся прозрачности принятия решений.	Анализ направлен на понимание того, достигнет ли рассматриваемое решение заявленного результата и будет ли оно справедливым.	Анализ касается того, как проект решения улучшит положение целевых групп и существует ли лучшая альтернатива.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Законность</li> <li>• Прозрачность</li> <li>• Консультации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ясность</li> <li>• Эффективность</li> <li>• Справедливость</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Логика вмешательства</li> <li>• Целесообразность</li> </ul>

### ПРОЦЕДУРА

#### 1. Законность

№	Вопросы для анализа
1	В какой степени разработка проекта решения вытекает из законных полномочий органов власти?
2	В какой степени проект решения соответствует законодательству?

3	В какой степени были соблюдены процедуры разработки проектов решений, описанные в положении о деятельности совета, и положения закона «О местном публичной управлении»?
4	Существуют ли обоснованные подозрения относительно рисков для целостности проекта решения?

## 2. Прозрачность

№	Вопросы для анализа
5	Было ли обнародовано объявление о начале процесса принятия решения за 15 дней до его принятия?
6	Было ли объявление полным (необходимость принятия решения, проект решения, процедуры консультаций, контактные данные ответственного лица)?

## 3. Консультации

№	Вопросы для анализа
7	Кто является заинтересованными сторонами, которых касается данное решение?
8	Кто является бенефициарами решения?
9	Как с ними консультировались?

## РЕЗУЛЬТАТ

### 4. Ясность

№	Вопросы для анализа
10	Каков ожидаемый результат проекта решения?
11	Какой результат определен властями?
12	Как орган власти будет контролировать достижение результата?

### 5. Эффективность

№	Вопросы для анализа
13	Какова стоимость реализации решения?
14	Существуют ли потенциальные скрытые затраты?
15	Существуют ли другие, более эффективные способы достижения того же результата?

### 6. Справедливость

№	Вопросы для анализа
15	Какую пользу получают наиболее уязвимые слои населения от результатов проекта решения?
16	Какова вероятность того, что наиболее уязвимые слои населения выиграют от этого решения?
17	Каковы истинные намерения властей обеспечить получение выгоды от данного решения наиболее уязвимыми слоями населения?

## ВОЗДЕЙСТВИЕ

### 7. Логика вмешательства

№	Вопросы для анализа
18	Какую основную проблему решает проект решения?
19	Каковы наиболее значительные неравенства, связанные с рассматриваемой проблемой?
20	В какой степени проект решения устраняет фундаментальные причины проблемы?
21	Является ли данное решение частью более стратегического подхода властей к решению проблемы?
22	Насколько амбициозным является предлагаемое решение по отношению к существующей проблеме?

### 8. Целесообразность

№	Вопросы для анализа
---	---------------------

23	Какова альтернатива предлагаемому вмешательству?
24	Какова будет стоимость этого вмешательства?
25	Каковы возможности МОВ по осуществлению вмешательства?

## V. ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

### Описание инструмента

Инструмент гендерного анализа государственной политики разработан для проверки того, насколько документ государственной политики учитывает гендерные аспекты. Инструмент применим к уже разработанным или находящимся в процессе разработки политическим документам. Применение инструмента позволяет выявить части политического документа, которые не включают в себя гендерный и инклюзивный аспект.

### Этапы анализа государственной политики

**Методология анализа учета гендерного аспекта в государственной политике** затрагивает основные элементы цикла планирования. Для простоты попытаемся рассмотреть три наиболее важных элемента документа государственной политики: (i) определение и идентификация проблемы, (ii) определение структуры результатов и (iii) уточнение структуры результатов. В таблице ниже представлено описание того, как аспект гендерного равенства вписывается в «классический» метод разработки и анализа государственной политики.

МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА УЧЕТА ГЕНДЕРНОГО АСПЕКТА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ		
	Общий анализ	Анализ с учетом гендерного равенства
Анализ и определение проблемы	Объясняет суть проблемы, почему она возникла, каковы ее причины, кого она затрагивает, что произойдет, если проблема не будет решена и т.д.	Объясняет, как проблема затрагивает мужчин и женщин, выявляет наибольшее неравенство между женщинами и мужчинами в связи с проблемой, определяет причины этого неравенства.
Структура результатов (разработка стратегии/государственной политики и ожидаемые результаты)	Каковы стратегические цели, каковы вмешательства/действия, есть ли взаимосвязь и логика между проблемой-целями-действиями-результатами?	Существуют ли стратегические цели, направленные на удовлетворение потребностей женщин и мужчин, предусмотрены ли вмешательства, которые позволят сократить выявленное неравенство и устранить основные причины этого неравенства, окажут ли результаты воздействие на женщин и мужчин?
Рамки реализации стратегии/политики	Имеется ли институциональный потенциал для реализации, существует ли механизм мониторинга и оценки, оправданы ли затраты, соизмеримы ли используемые ресурсы с достигнутым прогрессом?	Учитывают ли установленные показатели гендерные аспекты? Предусмотрены ли финансовые ресурсы для сокращения неравенства? Имеется ли институциональный потенциал для реализации положений о гендерном равенстве?

Данная модель интегрирована в практический инструмент, который облегчает анализ и оценку уровня учета гендерного аспекта в государственной политике (см. ПРИЛОЖЕНИЕ 1). Этот инструмент

воспроизводит структуру политического документа и позволяет ответить на вышеизложенные вопросы по каждому компоненту. Данная модель позволяет присвоить каждому показателю определенный балл, что дает возможность классифицировать и определить типологию государственной политики в зависимости от степени отражения аспекта гендерного равенства в политическом документе.

**Каждый из трех элементов государственной политики можно измерить с помощью конкретных показателей.** Они помогут детально понять, как измерить уровень учета гендерной проблематики в каждом компоненте государственной политики. На рисунке ниже схематично представлен перечень показателей, используемых для анализа и определения типа государственной политики по уровню учета гендерного аспекта. Важно иметь в виду, что эти показатели могут быть непосредственно отражены в политическом документе, но в некоторых случаях они могут подразумеваться (например, политическая поддержка реализации целей гендерного равенства).

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ДЛЯ КАЖДОГО АСПЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ					
<b>Анализ и определение проблемы</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Используемые данные разбиты по гендерному критерию</li> <li>Определены специфические гендерные потребности/проблемы</li> <li>Проведен анализ причин гендерного неравенства</li> <li>Процесс определения и анализа проблемы обеспечил равное участие мужчин и женщин.</li> </ul>	<b>Структура результатов (разработка политики)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Стратегические цели документа государственной политики учитывают аспект гендерного равенства</li> <li>Предусмотрены позитивные/разумные меры по обеспечению гендерного равенства</li> <li>План действий приведет к достижению целей гендерного равенства</li> <li>План действий предусматривает специальные меры для женщин, представляющих уязвимые группы.</li> </ul>	<b>Рамки реализации</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Наличие системы мониторинга и оценки с учетом гендерного аспекта</li> <li>Существуют конкретные и достаточные финансовые ассигнования для реализации целей и специальных действий по обеспечению гендерного равенства</li> <li>План действий сформулирован в виде конкретных и последовательных инициатив/проектов по реализации</li> <li>Имеется политическая поддержка для успешной реализации целей гендерного равенства</li> </ul>

### АНАЛИЗ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ

**Документ государственной политики должен содержать разбитые по гендерному признаку данные, сопоставленные с другими существующими данными.** При анализе документа государственной политики часто можно заметить, что в документе используются данные, которые описывают существующую ситуацию в общих чертах. В большинстве случаев общая основа для анализа ситуации не содержит данных с разбивкой по полу, а если определенные статистические данные имеются, то они являются неполными. В этом случае мы считаем анализ проблемы ограниченным, так как он не содержит гендерно значимых данных. В то же время важно, чтобы эти данные были помещены в более широкий контекст и логически и/или зависимо связаны с другими данными, чтобы получить более широкое представление о том, существует ли гендерное неравенство в описываемом контексте и где оно наиболее выражено. Это позволит разработать меры по устранению такого неравенства.

**При анализе проблемы очень важно учитывать конкретные потребности и проблемы женщин и мужчин,** что возможно только путем анализа гендерной статистики. Чем больше дезагрегированных

данных используется при анализе проблемы, тем легче определить конкретные потребности. Например, в случае политики в сфере труда можно проанализировать ряд статистических данных, которые выявляют неравенство в отношении: (i) мужчин, например, уровень занятости в неформальном секторе (в сельской местности, по возрастным группам), уровень занятости в сельском хозяйстве, доступ к гибкому графику работы и т.д., или (ii) женщин, например, уровень занятости женщин с детьми дошкольного возраста, доля получателей отпуска по уходу за ребенком и т.д. Стоит отметить, что потребности женщин и мужчин различаются, даже если речь идет об одном и том же секторе. Поэтому при анализе проблемы важно понять, удовлетворяются ли эти разнообразные потребности, характерные для женщин и мужчин.

**В отсутствие таких данных становится сложно объективно определить причины гендерного неравенства** в том или ином секторе. Причинно-следственный анализ – один из ключевых элементов государственной политики: он должен служить основой для определения комплекса мер и вмешательств, направленных на снижение неравенства. В противном случае воздействие политики может оказаться минимальным.

**На этом этапе также важно проанализировать, как проводились консультации с гражданами при разработке политического документа.** Равноправное участие женщин и мужчин из затронутых групп в разработке политического документа повышает вероятность того, что их интересы будут учтены. Чем более развит процесс консультаций (создание рабочих групп, организация дебатов, фокус-группы с участием лиц, затронутых проблемой), тем большее влияние окажет государственная политика.

### **СТРУКТУРА РЕЗУЛЬТАТОВ (РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ/ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ)**

**Анализ структуры результатов предполагает установление логической связи между решаемой проблемой и вмешательством в государственную политику.** На этом этапе необходимо понять, в какой степени цель, задачи и предлагаемые действия соотносятся с причинами неравенства в секторе. В этой связи на данном этапе мы анализируем: (i) есть ли хотя бы одна цель, которая будет способствовать сокращению выявленного неравенства; (ii) предусмотрены ли в документе конкретные меры, которые приведут к улучшению положения женщин или мужчин в целевом секторе, независимо от того, является ли это конкретной целью; (iii) есть ли в плане действий мероприятия, которые смягчат последствия такого неравенства для женщин и мужчин. Соотнесение этих элементов позволяет понять, приведет ли политическое вмешательство (его цели, действия и результаты) к сокращению неравенства, выявленного в описании проблемы. Если между ними нет логической связи, государственная политика не окажет желаемого воздействия.

**Для большего эффекта план действий должен включать специальные меры для женщин из уязвимых групп.** Когда мы говорим о неравенстве, которое в большей степени затрагивает женщин, ситуация становится еще более серьезной для представителей уязвимых групп (ромов, женщин с ограниченными возможностями и т.д.), которые маргинализированы и исключены из социально-экономической жизни. По этим причинам женщины из этих групп нуждаются в дополнительных позитивных мерах, обеспечивающих им равный доступ к инфраструктуре, ресурсам и участию в политической жизни.

#### **ПРИМЕР АНАЛИЗА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЛОГИЧЕСКОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА: НЕРАВЕНСТВО НА РЫНКЕ ТРУДА**

**При анализе проблемы важно описать наиболее значимые проявления неравенства, связанные с уровнем занятости женщин и мужчин с детьми дошкольного возраста, уровнем занятости по месту проживания, долей женщин и мужчин, пользующихся отпуском по уходу за ребенком, с продолжительностью оплачиваемого и неоплачиваемого труда, гендерным разрывом в оплате труда, разрывом в пенсионном обеспечении и т. д.**

**Затем необходимо понять, анализируются ли причины такого неравенства.** Почему женщины находятся в более неблагоприятном положении на рынке труда? Объективный анализ должен отражать причины, связанные с существующей моделью отпуска по уходу за ребенком, уровнем доступа к услугам по уходу за ребенком, доступом к гибкому рабочему графику, доступом к руководящим должностям, прозрачностью политики в области оплаты труда и т. д.

**Следующий шаг – проанализировать, логически ли соотносятся меры, предусмотренные государственной политикой, с выявленными причинами.** Например, низкое число женщин с детьми дошкольного возраста, включенных в рынок труда, обусловлено ограниченным доступом к услугам по уходу за детьми. Если государственная политика предложит создать новые службы поддержки занятости или внедрить новый механизм финансирования таких служб, эффект от такого вмешательства будет практически нулевым, поскольку оно не связано с первопричиной неравенства.

## РАМКИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ/ПОЛИТИКИ

**Наличие системы мониторинга и оценки позволяет измерять воздействие и результаты.** Под мониторингом понимается механизм отслеживания на протяжении всего процесса реализации государственной политики динамики достижения целей, потребления ресурсов, охвата целевых групп, систематической количественной оценки изменений, вызванных реализацией государственной политики. Мониторинг носит описательный характер, а оценка – пояснительный. Связь между мониторингом и оценкой очень тесная. Оценка не может быть проведена (или может быть крайне затруднена) без согласованной системы мониторинга.

**Система мониторинга и оценки, учитывающая гендерный аспект, предполагает наличие показателей, соответствующих цели гендерного равенства.** Таким образом, установленные показатели должны показывать, как достижение каждой цели будет способствовать обеспечению гендерного равенства, в какой степени женщины и мужчины получают пользу от определенных вмешательств. Речь идет не только о показателях результативности (X женщин и X мужчин получают пользу от положительной меры), но и о показателях эффективности (как изменится жизнь женщин и мужчин после вмешательства). Таким образом, если в случае с показателями результативности результаты реализации политики можно оценить в краткосрочной перспективе – кто и сколько получил выгоды от реализации, то в случае с показателями эффективности – эффект можно наблюдать в долгосрочной перспективе (как изменилось положение дел после реализации мер, предусмотренных государственной политикой).

**Примеры показателей, измеряющих результаты реализации государственной политики с учетом гендерного аспекта:**

Область вмешательства политики	Показатели результативности	Показатели эффективности
Рынок труда	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % уязвимых женщин, охваченных активными мерами на рынке труда</li> <li>• Гендерный разрыв в оплате труда</li> <li>• Количество открытых яслей</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процентное увеличение уровня занятости женщин</li> <li>• Новые законодательные меры о равной оплате за труд равной ценности</li> </ul>
Здравоохранение	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Распространенность факторов риска среди женщин и мужчин</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процентное увеличение уровня доступа к медицинским услугам</li> </ul>
Образование	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Число социально уязвимых детей, охваченных системой образования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сокращение гендерных различий среди выпускников учебных заведений</li> </ul>

Участие	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Число женщин на руководящих должностях</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сокращение различий в представленности женщин и мужчин на выборных должностях</li> </ul>
Предпринимательство	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Число женщин и мужчин, занимающихся бизнесом</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Расширение доступа женщин к микрофинансированию</li> </ul>

Государственная политика сможет обеспечить изменения путем целенаправленных мер вмешательства только при условии выделения достаточных финансовых ресурсов. Важно проанализировать, предусмотрены ли в плане действий конкретные финансовые ассигнования на достижение целей гендерного равенства, а также специальные действия. При отсутствии таковых (некоторые действия могут быть предусмотрены, но их стоимость не указана в бюджете) влияние политики на обеспечение равенства будет минимальным.

На основе показателей представленного выше инструмента анализа можно применить систему оценок (оценочная шкала). Каждый компонент, упомянутый выше (Анализ и определение проблемы, Структура результатов и Рамки реализации), содержит ряд критериев анализа, которые позволяют оценить, насколько государственная политика учитывает гендерную проблематику. Каждый критерий анализа, включенный в 3 компонента государственной политики, может быть оценен по шкале от 0,5 до 4 баллов, где 0,5 означает начальный уровень учета гендерной проблематики (государственная политика не отвечает специфическим потребностям женщин и мужчин), а 4 – продвинутый уровень учета гендерной проблематики (более подробно о критериях анализа и их оценке см. в ПРИЛОЖЕНИИ 1). В соответствии с баллом, набранным по каждому критерию анализа (суммарно по всем трем компонентам), государственная политика может быть классифицирована следующим образом:

Суммарный балл (суммарно по каждому критерию анализа)	Уровень учета гендерной проблематики
0,5 – 0,99 балла	Начальный уровень
1 – 1,99 балла	Средний уровень
2 – 2,99 балла	Консолидированный уровень
3 – 4 балла	Продвинутый уровень

## VI. МОНИТОРИНГ И АНАЛИЗ

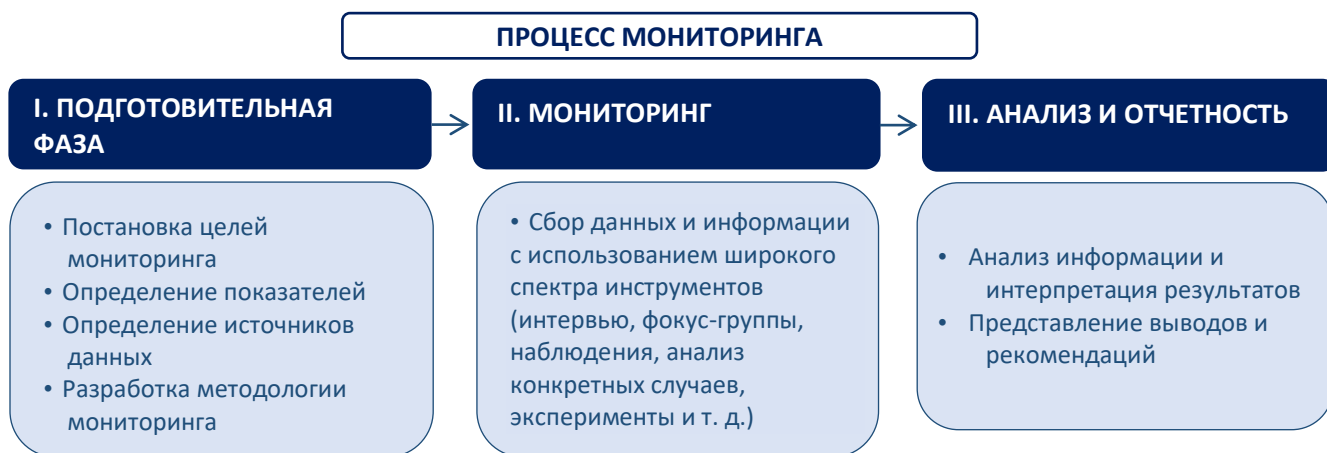
### Описание инструмента

Мониторинг – это спланированный и систематический процесс сбора, отслеживания и оценки соответствующей информации, который осуществляется в режиме реального времени или периодически. Мониторинг, как инструмент адвокации, применяется на ранней стадии, когда необходимо изучить ситуацию и познакомиться с проблемой. Он служит для ознакомления с проблемой и аргументированного подкрепления общественной позиции субъекта, осуществляющего мониторинг. Этот инструмент предполагает максимально непосредственное наблюдение за тем, как проявляется та или иная проблема. По этой причине мониторинг предполагает пристальное наблюдение за явлениями, но без вмешательства, чтобы не повлиять на качество результатов. В принципе, мониторингу может быть подвергнут любой процесс, явление или ситуация. Предметом мониторинга может быть способ реализации или влияние государственной политики, регулирующей ту или иную сферу, деятельность какого-либо учреждения, способ соблюдения того или иного права или закона, любая практическая ситуация или иное проявление объективной реальности, представляющее интерес. Каким бы ни был

предмет мониторинга, он должен быть четко и однозначно определен до начала наблюдения. По времени мониторинг может длиться как несколько часов, так и несколько лет, но всегда должны быть четко определены начальная и конечная точки мониторинга.

## Этапы процесса мониторинга

Для того чтобы мониторинг давал правдивые выводы, он должен проводиться объективно, на основе четкой методологии, не допускающей искажения результатов. Для этого процесс мониторинга включает в себя несколько этапов, которые можно объединить в три фазы: подготовительную фазу, затем собственно мониторинг, в ходе которого собираются данные, и завершающую фазу анализа и представления результатов и выводов.



## ПОДГОТОВИТЕЛЬНАЯ ФАЗА

**Постановка целей мониторинга.** Перед началом мониторинга необходимо определить точные цели его проведения. Если социальная проблема известна или интуитивно понятна, цели мониторинга будут направлены на выявление и изучение конкретных проявлений проблемы. Если проблема не известна, мониторинг будет направлен на ее выявление и сбор фактов относительно существования проблемы и ее основных проявлений.

**Определение показателей.** Исходя из целей, определяется ряд показателей, которые будут измеряться и анализироваться в процессе мониторинга. Для описания фактической ситуации будут выбраны наиболее значимые качественные или количественные показатели. В ходе мониторинга могут быть определены и другие значимые показатели (например, *уровень доступа к государственным услугам, эффективность использования финансовых ресурсов, степень распространенности того или иного явления среди населения или определенной социальной группы*).

**Определение источников данных.** После определения показателей необходимо выявить наиболее подходящие источники данных и информации, которые позволят понять суть явления, за которым ведется наблюдение. Источники данных можно классифицировать по различным критериям: (i) по происхождению информации – *первичные источники* (собранные непосредственно из источника) и *вторичные источники* (любой тип данных, уже собранных и доступных для использования), *внутренние источники* (принадлежащие организации) и *внешние источники*; (ii) по типу предоставляемой информации – *количественные источники* (которые могут быть выражены в числовом выражении) и *качественные источники* (нечисловая информация, позволяющая глубже понять изучаемое явление); (iii)

по организационной форме держателя данных – *государственные источники данных и частные источники*; (iv) по носителю, на котором они записаны - *физические источники и цифровые источники*. Источники данных определяют, какие методы и инструменты будут использоваться на этапе сбора информации, и какая методология мониторинга будет применяться.

**Разработка методологии мониторинга.** Методология обеспечивает структуру и последовательность процесса, включая предсказуемость для всех участников. Разработанная методология повышает доверие к результатам мониторинга и минимизирует ошибки. Точная методология позволяет повторить мониторинг в тех же условиях в другой период времени и в другом пространстве. Это позволит проверить и обобщить результаты в различных контекстах (сравнение между годами или между учреждениями или населенными пунктами). Методология включает в себя следующие подробные сведения:

- Периодичность и график мониторинга (начало, конец, циклы мониторинга).
- Методы и инструменты сбора данных и информации.
- Выборка исследования, репрезентативная по размеру, социальному составу, географическому охвату и т.д.
- Группа мониторинга (численность, квалификация, распределение, роли, объективность и точность).
- Необходимые технические ресурсы (сертифицированные измерительные или записывающие приборы, транспортные средства и другое оборудование).
- Соблюдение этических и правовых норм (включая инструкции или этический кодекс).
- Точность и корректность данных

Методология обеспечивает корректность применяемых технических, статистических и социологических инструментов.

## МОНИТОРИНГ

**Сбор данных и информации** является наиболее последовательным этапом процесса мониторинга. Сбор информации может осуществляться с помощью различных методов и инструментов, которые описаны ниже в таблице «*Методы и инструменты сбора информации*», но не ограничиваются предложенным перечнем. Сбор данных осуществляется в режиме реального времени, что позволяет выявлять любые изменения и адаптироваться к происходящим значительным изменениям.

### Методы и инструменты сбора информации

МЕТОД / ИНСТРУМЕНТ	ОПИСАНИЕ
Интервью	Сбор информации непосредственно от человека путем: <b>Структурированного интервью:</b> интервью, в котором вопросы заранее определены. <b>Полу-структурированного интервью:</b> интервью, в котором есть набор заранее определенных закрытых и открытых вопросов, но можно задавать новые вопросы, вытекающие из контекста. <b>Неструктурированного интервью:</b> интервью, в котором вопросы заранее не определены, а интервьюер руководствуется общей целью интервью и задает открытые вопросы, ориентируясь по ситуации.
Фокус-группа	Аналогично интервью, за исключением того, что проводится с участием небольшой группы людей со схожими характеристиками или опытом. Позволяет изучить реакцию и позиции по рассматриваемой теме.
Анкета	Использование стандартизированных вопросов для получения информации от выборки респондентов.

<b>Прямое наблюдение</b>	Сбор данных путем непосредственного наблюдения за явлением или поведением. Наблюдение можно проводить на основе заранее подготовленного листа наблюдений, содержащего список вопросов или показателей, которые необходимо описать.
<b>Анализ конкретного случая</b>	Метод, позволяющий провести детальный и глубокий анализ предмета исследования. Позволяет получить исчерпывающее описание и полное понимание деталей предмета исследования в его естественном контексте.
<b>Эксперимент</b>	Метод проверки социального явления, правовой процедуры или закона с целью демонстрации его эффективности и выявления недостатков.
<b>Документация</b>	Изучение существующих документов, отчетов, реестров, исследований, Реестры, отчеты государственных учреждений
<b>Анализ содержания</b>	Извлечение и оценка информации из письменных источников, СМИ, социальных сетей и т. д.
<b>Базы данных</b>	Использование баз данных для извлечения статистических данных, демографических показателей и т.д.
<b>Количественные исследования</b>	Исследования, направленные на количественный сбор и анализ данных. Количественные методы предполагают получение числовых данных для анализа с помощью статистических инструментов и методов.
<b>Качественные исследования</b>	Исследования, направленные на сбор описательных, нечисловых данных, раскрывающих социальные реалии, понимание личных установок, мотивов и убеждений.

При выборе методов и инструментов сбора информации учитывается ряд факторов, объективно влияющих на возможности изучения целевого явления. При этом учитываются как внутренние факторы (имеющиеся финансовые и человеческие ресурсы, опыт и знания), так и внешние (возможности и готовность к взаимодействию государственных институтов и носителей информации, открытость населения).

## АНАЛИЗ И ОТЧЕТНОСТЬ

**Анализ информации и интерпретация результатов** является ключевым этапом в процессе мониторинга. На этом этапе собранная первичная информация преобразуется в выводы о характере и масштабах наблюдаемых явлений. На этом этапе информация систематизируется, выявляются тенденции и закономерности, результаты интерпретируются, формулируются выводы и рекомендации, которые помогают принимать решения. В некоторых случаях анализ информации и интерпретация результатов могут занять больше времени, чем сбор этой информации. Интерпретация результатов осуществляется путем сравнения с определенными эталонами, такими как международные стандарты, национальные стандарты, установленные нормативными документами, или с критериями и требованиями, установленными референтными учреждениями, результатами предыдущего мониторинга, проведенного по аналогичной методологии.

**Представление выводов и рекомендаций.** Мониторинг завершается составлением одного или нескольких периодических отчетов, которые используются для оглашения результатов мониторинга. Они включают выводы и рекомендации для лиц, принимающих решения. Отчет о мониторинге, будь то в физической или электронной форме, является кульминацией процесса мониторинга. Хотя не существует определенной стандартной формы отчета о мониторинге, он обычно содержит описание примененной методологии, цели мониторинга, результаты наблюдений, представленные в виде количественных данных и качественных интерпретаций, выводы и рекомендации. В целом, отчет о мониторинге представляет собой документ, содержащий техническую информацию, предназначенную для узкого

круга экспертов или лиц, принимающих решения. Отчет о мониторинге является основой для дальнейших действий по изменению системы. Рекомендации, содержащиеся в отчете о мониторинге, будут подкреплены дальнейшими действиями в рамках адвокационной кампании.

#### ПРИМЕРЫ МОНИТОРИНГА ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК:

##### Пример I

**АВТОР** – Ассоциация за эффективное и ответственное управление (AGER), при поддержке двух местных организаций - Ассоциации за права человека LEX XXI (Бельцы) и ОО «Солидарные родители» (Кишинев).

**ЦЕЛИ** – Определить степень соблюдения Закона 131/2015 «О государственных закупках», провести мониторинг использования государственных средств, в частности, посредством процедур государственных закупок, в рамках проекта «Государственные деньги – мои деньги!».

**ПОКАЗАТЕЛИ** - Нарушения законных процедур государственных закупок; уровень прозрачности государственных закупок и уровень конкуренции в сфере государственных закупок.

**ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ** – Автоматизированная информационная система «Государственный реестр государственных закупок», решения Национального агентства по разрешению споров, открытые заседания по рассмотрению жалоб в НАРС.

**ВЫБОРКА** – Организации выборочно провели мониторинг нескольких государственных учреждений на национальном уровне, а также на местном уровне в Бельцах и Кишиневе.

**МЕТОДЫ СБОРА** – анализ нескольких процедур из электронной системы государственных закупок MTender, данных о заключенных договорах и решений, вынесенных Национальным агентством по разрешению споров. Наблюдатели также участвовали в качестве представителей гражданского общества в рабочих группах государственных заказчиков по определенным тендерным процедурам и присутствовали на десятках открытых заседаний по рассмотрению споров в НАРС. В то же время на местном уровне были созданы группы активных граждан, которые проходят обучение и участвуют в обсуждении и контроле вопросов государственных закупок.

**ОТЧЕТНОСТЬ** - Результаты мониторинга и рекомендации публикуются в периодических отчетах. В отчетах обобщены наиболее серьезные выявленные ошибки, а также представлены рекомендации по повышению эффективности процесса государственных закупок, как с точки зрения необходимых изменений в законодательстве, так и конкретных мер, которые должны принять ключевые участники процесса. В отчетах приводятся примеры фальсификации (по мнению авторов) заявок на участие в государственных закупках.

##### Пример II

**АВТОР** - Ассоциация «PROMO-LEX».

**ЦЕЛЬ** - Выявить степень соблюдения положений законодательства о свободе собраний правоохранительными органами, местными органами власти, организаторами и участниками антиправительственных митингов.

**ПОКАЗАТЕЛИ** – Доля митингов с нарушениями законодательства; доля митингов с немирными акциями; доля мирных митингов, к которым были применены меры принуждения со стороны органов власти.

**ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ** – Фактические массовые собрания, заседания в примэриях, официальные сайты примэрий и правоохранительных органов, трансляции и видеозаписи массовых собраний.

**ВЫБОРКА** – Выборочно, общенациональные митинги с заявленным антиправительственным посланием.

##### **МЕТОДЫ СБОРА:**

- Физическое наблюдение за собраниями на основе листа наблюдения (включая действия, бездействие и заявления всех участвующих сторон);
- Фото/видео документирование основных моментов собраний;

- Сбор предварительных заявлений, распоряжений органов МОВ и других документов, относящихся к проведенным собраниям;
- Мониторинг видеозаписей собраний, доступных в информационном пространстве;
- Мониторинг официальных сайтов органов государственной власти.

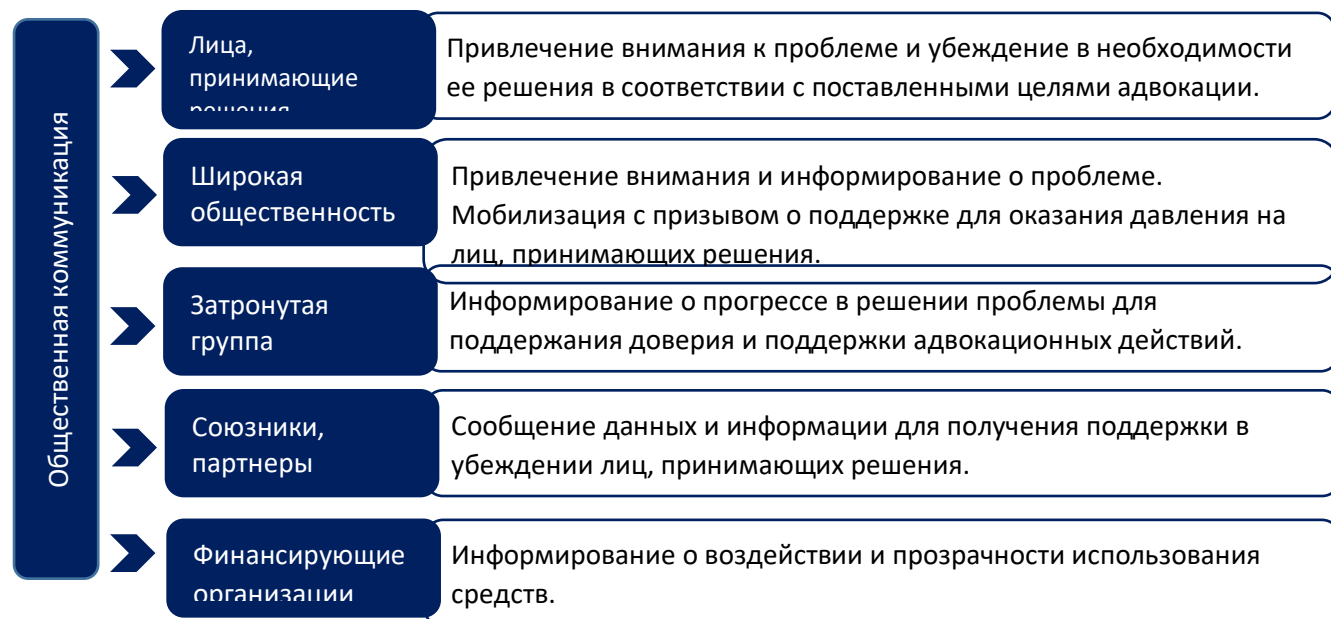
Мониторинг проводился группой обученных наблюдателей, руководствующихся в своей деятельности Кодексом этики.

**ОТЧЕТНОСТЬ** - Результаты мониторинга и рекомендации публиковались в регулярных ежемесячных отчетах и итоговом общем отчете по мониторингу. В отчетах приводились примеры наиболее значительных выявленных нарушений и рекомендации для правоохранительных органов, местных органов власти, организаторов и участников по поводу рекомендуемого поведения в соответствии с положениями законодательства.

## VII. ОБЩЕСТВЕННАЯ КОММУНИКАЦИЯ

### Описание инструмента

**Общественная коммуникация** – это инструмент поддержки усилий по адвокации, который предполагает использование медиаресурсов для донесения информации до общественности. Целью общественной коммуникации обычно является изменение отношения и поведения целевой аудитории. Желаемый результат – повышение резонансности проблемы в обществе и позитивное и благожелательное отношение целевой аудитории к продвигаемым целям адвокации. В рамках адвокационной деятельности коммуникация может быть направлена на несколько групп аудитории, которые можно разделить на несколько категорий: лица, принимающие решения, широкая общественность, затронутая группа, союзники, партнеры и финансирующие организации. Общественная коммуникация может быть направлена непосредственно на лиц, принимающих решения, с целью убедить их в правильности предлагаемых решений. В этом случае используются преимущественно прямые методы и в меньшей степени способы общественной коммуникации. Если лица, принимающие решения, недоступны или выступают против предлагаемого решения, общественная коммуникация направлена на привлечение других социальных групп в поддержку целей адвокации. Общение с каждой из этих групп будет преследовать различные **цели**, которые можно обобщить следующим образом:



## Инструменты и методы коммуникации

Для каждой адвокационной кампании разрабатывается коммуникационная стратегия, основанная на целях адвокации. Стратегия определяет, как происходит коммуникация с целевой аудиторией в рамках адвокационной кампании. Ответственность за разработку и реализацию коммуникационной стратегии возлагается на специалиста в области коммуникации, обладающего необходимыми навыками и опытом. Стратегия сопровождается планом коммуникации, который содержит ряд методов и инструментов, адаптированных к контексту целевой аудитории.

КОМПОНЕНТ СТРАТЕГИИ	СОДЕРЖАНИЕ
Цели	Объяснить, чего мы хотим достичь с помощью коммуникационных действий. Прояснить цель коммуникационных действий.
Целевая аудитория	Описание групп, которым адресована коммуникация. Определение численных, демографических, географических, поведенческих и социальных характеристик целевой аудитории. Может включать описание уровня их осведомленности о проблеме адвокации и отношения к ней.
Сообщение	<p>Это четкая, последовательная, лаконичная и легко понимаемая идея, которая будет донесена до аудитории доступным языком. Сообщение должно быть построено в соответствии со структурой, которая апеллирует как к рациональной, так и к эмпатической стороне аудитории:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Рациональные аргументы</i> – факты и статистические данные, доказательства, экспертные знания по рассматриваемой проблеме;</li><li>- <i>Эмоциональный компонент</i> – понятная «история», в центре которой – показательный случай;</li><li>- <i>Призыв к действию</i> – формирование желаемого отношения и поведенческой реакции аудитории;</li></ul> <p>Обычно коммуникационная кампания ассоциируется с фигурой лица, выступающего с сообщением. Лицо, выступающее с сообщением, выбирается таким образом, чтобы он или она вызывали восхищение и пользовались уважением целевой группы.</p>
Время	Когда именно будет происходить общение. Время определяется в зависимости от этапа адвокации и сопутствующих факторов, таких как стадия процесса принятия решений, время года/месяц/день, уровень осведомленности и вовлеченности сообщества и т.д.
Метод (и канал)	Каждый коммуникационный продукт должен быть ориентирован на определенную группу и распространяться через определенную форму и канал распространения. <i>Продукт - Аудитория - Канал распространения</i> будут описаны в плане действий, который сопровождает стратегию. Медиаресурсы, с помощью которых сообщение дойдет до целевой аудитории, могут включать традиционные СМИ (газеты, радио, телевидение) и новые медиатехнологии (подразумевающие использование цифровых технологий).

**Общественная коммуникация может осуществляться с использованием различных форм и каналов связи.** Их можно использовать по отдельности или в сочетании, в зависимости от целей, поставленных в коммуникационной стратегии. Каждая из целевых групп, на которых направлена коммуникация, имеет разный уровень знаний, заинтересованности и вовлеченности в рассматриваемую проблему адвокации. В рамках одной и той же адвокационной кампании формы и методы коммуникации будут различаться в

зависимости от целевой аудитории. Коммуникация будет тем эффективнее, чем лучше она адаптирована к группам, которым она адресована.

ФОРМА	ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА / АУДИТОРИЯ			
	ЛИЦА, ПРИНИМАЮЩИЕ РЕШЕНИЯ	СОЮЗНИКИ, ПАРТНЕРЫ	ЗАТРОНУТАЯ ГРУППА	ШИРОКАЯ ОБЩЕСТВЕННОСТЬ
<b>Письменная</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Мнения, комментарии к политическим документам</li> <li>Анализ политики</li> <li>Отчеты, исследования</li> <li>Письма, петиции</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Исследования, изыскания, отчеты</li> <li>Анализ политики</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Пресс-релизы</li> <li>Статьи для СМИ</li> <li>Письма в СМИ</li> <li>Заявления, обращения к общественности</li> <li>Информационные записки, таблицы, графики</li> <li>Листовки, плакаты, наклейки</li> </ul>	
<b>Устная</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Личные встречи</li> <li>Консультации, слушания</li> <li>Круглые столы</li> <li>Пресс-конференции</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Личные встречи</li> <li>Конференции, круглые столы, дебаты</li> <li>Официальные и неофициальные презентации</li> <li>Встречи с населением</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Радио- и телепередачи, репортажи</li> <li>Мероприятия для СМИ</li> <li>Пресс-конференции</li> </ul>
<b>Цифровая</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Кампании по электронной почте, SMS</li> <li>Онлайн-петиции</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Посты в социальных сетях</li> <li>Специальные веб-сайты, блоги, влоги, инфлюэнсеры</li> <li>SMS-кампании</li> <li>Онлайн-петиции</li> </ul>		
<b>Аудио / Видео</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Записанные видеобращения (редко)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Коммерческие ролики и социальная реклама</li> <li>Социальные документальные фильмы</li> </ul>		

## VIII. МАССОВЫЕ ПРОТЕСТЫ И ДЕМОНСТРАЦИИ

### Описание инструмента

**Массовые протесты и демонстрации являются мирным проявлением свободы выражения мнений и свободы собраний.** Этот инструмент адвокации предполагает мобилизацию значительного числа людей для совместного публичного донесения информации до общества и/или лиц, принимающих решения, с общей целью освещения в СМИ или повышения осведомленности общественности по определенному вопросу. Целью массовой демонстрации может быть выражение протеста или несогласия, а также поддержка, чествование, празднование, контрдemonстрация или призыв к действию. Для достижения максимального эффекта массовые протесты и демонстрации обычно применяются в сочетании с другими инструментами адвокации. Насильственные демонстрации не являются частью этого инструмента и не подлежат защите. Только мирные формы и методы протеста и массовых демонстраций пользуются защитой в соответствии с национальным и международным правом. Правила, права и обязанности организаторов и участников массовых демонстраций подпадают под действие положений о свободе публичных собраний.

### Формы массовых протестов и демонстраций

Описанные формы являются примерами наиболее распространенных форм массовых протестов и демонстраций, но не ограничиваются ими. Могут встречаться их вариации и сочетания, в зависимости от фантазии организаторов и конкретных условий, в которых эти формы выражаются, в зависимости от приемлемости и восприимчивости общества.

#### Протесты, не принимающие форму массовых собраний:

ФОРМА	ОПИСАНИЕ СПОСОБА ПРОЯВЛЕНИЯ ФОРМЫ
Молчаливый протест	Люди демонстрируют или носят символы или письменные сообщения, чтобы продемонстрировать солидарность или несогласие с определенным вопросом (сообщения на футболках).
Бойкот	Люди не посещают определенные места или не приобретают определенные товары и услуги, чтобы выразить свое несогласие с действиями компании или государственного учреждения.
Забастовка	Люди отказываются работать или заниматься своей обычной деятельностью в знак протеста против действий работодателей или правительства.
Петиции	Люди подписывают петиции на бумаге или в Интернете на специализированных платформах, чтобы выразить свою поддержку или несогласие с определенным вопросом.
Сидячая забастовка	Протестующие занимают место в общественном здании и отказываются его покидать, чтобы привлечь внимание к какой-либо проблеме.
Онлайн-демонстрации	Люди используют социальные сети и другие онлайн-платформы, чтобы выразить свое мнение / общее послание.

#### Массовые протесты и демонстрации в форме массовых собраний:

ФОРМА	ОПИСАНИЕ СПОСОБА ПРОЯВЛЕНИЯ ФОРМЫ
Демонстрация / манифестация / митинг	Статичное массовое собрание в общественном месте для выражения призывов, сходящихся к общей цели. Как правило, это может включать в себя установку сцены, произнесение речей, скандирование, лозунги, написанные на плакатах.
Пикетирование	Статичное массовое собрание с целью протеста, которое проводится в непосредственной близости от места нахождения учреждения, против которого направлено протестное послание (перед зданием правительства, перед примэрией).
Бессрочное собрание	Демонстрация или пикетирование, проводимые в течение неопределенного периода времени, с установкой палаток и других временных сооружений для размещения участников.
Марш	Массовое собрание, в ходе которого участники перемещаются, обычно по проезжей части, чтобы выразить свои идеи в нескольких заранее запланированных местах (государственных учреждениях или местах, имеющих символическое значение). Может проводиться с использованием транспортных средств.
Театрализованное действие	Собрание с использованием музыкальных, театральных, изобразительных элементов и других форм художественного выражения для критики лиц, принимающих решения, или привлечения внимания общественности к проблеме.
Флешмоб	Массовое собрание, в ходе которого участники исполняют неожиданный элемент (танец, песню, скандирование), после чего расходятся. В основном используется для художественного самовыражения и развлечения и в меньшей степени для оказания влияния на лиц, принимающих решения.

## Этапы проведения массового собрания

**Определение цели мероприятия.** Это относится к желаемому результату мероприятия. Собрание будет эффективным, если будет сочетаться с другими инструментами адвокации, которые будут способствовать достижению желаемого эффекта в синергии. На этом этапе необходимо определить проблему, к которой необходимо привлечь внимание общественности. Необходимо сформулировать четкое и краткое послание, выражающее требования и цели собрания.

**Формирование команды организаторов,** которые будут отвечать за организационный процесс, иметь представительские функции по отношению к участникам и широкой общественности, а также формальные обязанности и обязательства по отношению к органам государственной власти.

**Определение формы.** Организаторы выбирают одну из вышеперечисленных форм или определяют свой собственный способ проведения собрания. В любом случае, форма будет определяться в соответствии с общественным отношением к проблеме. Элементы места, времени, продолжительности будут зависеть от дня недели, погоды на улице.

**Обеспечение законности.** Будет изучено применимое законодательство и выполнена процедура уведомления, описанная в Законе «О собраниях» 26/2008. Все условия проведения собрания должны соответствовать законодательству. Следует убедиться, что все участники имеют добрые намерения и настроены мирно. Должен быть подготовлен план по управлению риском перехвата собрания злонамеренными лицами.

**Обеспечение безопасности участников.** Организаторы разработают план обеспечения безопасности участников и предвидят риски, связанные с возможностью агрессивных действий антипротестующих. Может быть запрошено (по предварительному заявлению) присутствие сотрудников правоохранительных органов на митинге.

**Планирование собрания.** Организаторы разработают сценарий собрания, отражающий временные рамки, этапы, последовательность действий, место сбора и место проведения с максимальной наглядностью. Они распределяют задачи и роли, планируют логистику, готовят средства донесения послания, будь то *визуальные* (плакаты, футболки, флаги и т. д., на которых могут быть воспроизведены тексты и изображения с заранее определенным посланием), *звуковые* (речи, скандирования, песни, аудиозаписи, музыкальные инструменты для выражения послания) или *технические* (временные сооружения, сцены, системы звукоусиления для облегчения проведения собрания).

**Освещение мероприятия в СМИ.** Ключ к эффективному мероприятию – это умение правильно, четко и последовательно донести послание. Освещение мероприятия в СМИ происходит в 3 этапа:

(i) Перед собранием используются социальные сети и другие средства для информирования сообщества и приглашения участников. Заранее проинформируйте СМИ, опубликовав пресс-релиз о деталях собрания.

(ii) Во время собрания используются визуальные, звуковые и технические средства, чтобы обеспечить четкое выражение послания. Собрание документируется с помощью видео- и фотоматериалов, чтобы передать его суть и результаты. Выступайте с речами у микрофона, давайте интервью.

(iii) После завершения собрания разместите информационные материалы о мероприятии (видео, фотографии, статьи) на управляемых вами источниках (аккаунты в социальных сетях, веб-сайты и т.д.).

**Знание своих прав и обязанностей.** Убедитесь, что все участники знают свои права и обязанности, как взаимодействовать с правоохранительными органами, органами государственной власти, СМИ и третьими лицами. Форма, визуальные и звуковые средства могут и иногда должны быть провокационными, но всегда должны оставаться в рамках мирной ненасильственной формы. Послания

должны быть составлены и сформулированы таким образом, чтобы не выходить за рамки, установленные в отношении языка ненависти, предрассудков и подстрекательства.

#### ПРИМЕР БЕССРОЧНОГО ПРОТЕСТА - ГРУППА «ОССУРУ ГУГУЃĂ»/ БЕССРОЧНЫЙ ПРОТЕСТ

**Неформальная инициативная группа «Оссиру Guguṭă» / Бессрочный протест** была сформирована в 2018-2019 годах и объединила около 20-30 гражданских активистов из различных социальных групп и организаций. Группа выдвинула три требования, адресованные лицам, принимающим решения: i) *отмена смешанной системы голосования*; ii) *подтверждение мандата примара муниципия Кишинев, полученного Андреем Нэстасе*; iii) *возвращение кафе «Гугуцэ» в государственную собственность*.

**Основной формой продвижения этих трех требований стало проведение акций протеста в общественных местах, которые продолжались более года.** Члены группы устраивали пикеты и марши, проводили безостановочные акции протеста, установив палатку возле кафе «Гугуцэ», а также участвовали в более масштабных демонстрациях, организованных другими организаторами. Группа регулярно проводила публичные дискуссии вблизи кафе «Гугуцэ» по вопросам, которые они поднимали. Особенностью публичных собраний группы был звуковой фон, создаваемый ударными инструментами. Помимо массовых демонстраций, были созданы и распространены информационные материалы в физическом пространстве и в социальных сетях. Некоторые члены организации стали третьими сторонами в судебном деле, касающемся кафе «Гугуцэ». Эти усилия были направлены на то, чтобы привлечь внимание общественности к перечисленным проблемам и удерживать эти требования в поле зрения общественности в течение длительного периода времени. Группа прекратила свои акции протеста после того, как требования были выполнены (за исключением акции, связанной с кафе «Гугуцэ», которое не было возвращено в государственную собственность, но в отношении которого были приостановлены проекты по развитию недвижимости).

#### ОПИСАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ, РЕГУЛИРУЮЩЕЙ ПРОВЕДЕНИЕ МАССОВЫХ СОБРАНИЙ (ЗАКОН О СОБРАНИЯХ 26/2008):

- Собранием считается **временное и намеренное совместное присутствие группы лиц** с целью выражения каких-либо идей или взглядов.
- **Закон защищает только мирные собрания в общественных местах.** Любые демонстрации, которые сопровождаются насилием или проходят внутри зданий, не защищены законом о собраниях.
- Для собраний с участием **более 50 человек** необходимо подать **предварительное заявление** в местный орган власти (МОВ) не менее чем **за 5 дней** до даты проведения собрания. Собрания с участием менее 50 человек, а также спонтанные собрания не требуют письменного уведомления МОВ. В случае если организатор желает получить защиту со стороны правоохранительных органов, он/она указывает эту просьбу в заявлении.
- **Предварительное заявление должно содержать** имя или наименование организатора, контактные данные организатора, цель собрания, место, дату, время начала и продолжительность собрания, маршруты собрания (если применимо), форму проведения собрания, примерное число участников, услуги, запрашиваемые у МОВ.
- **Данная юридическая процедура не является разрешительной, а лишь уведомительной для МОВ.** Представитель МОВ регистрирует предварительное заявление и выдает организатору его заверенную печатью копию, которая должна содержать номер, дату и время регистрации заявления.

- **Органы государственной власти обеспечивают оказание запрошенных организатором услуг**, которые предоставляются в обычном порядке (санитария, освещение, возможность подключения к электричеству и т.д.).
- **МОВ не имеют права запрещать или изменять условия проведения собрания.** При необходимости обеспечения мирного проведения собрания МОВ могут рекомендовать изменить условия проведения собрания (время, место или форму проведения собрания). Если существуют убедительные доказательства того, что собрание будет проводиться с нарушением закона, может быть возбуждено судебное разбирательство с требованием запретить собрание или изменить время, место или форму его проведения, в зависимости от обстоятельств.
- **Только судебная инстанция может запретить собрание или изменить условия его организации.**
- **Блокирование доступа к зданиям и выхода из них запрещено.**
- **Блокирование проезжей части разрешено, но только если это соразмерная и необходимая мера.**
- **НАСИЛИЕ** подразумевает применение физической силы участниками против других лиц, что может привести к травмам или смерти или серьезному повреждению имущества. Легкие толчки или пихание, прерывание дорожного или пешеходного движения или повседневной деятельности не являются «насилием».

## IX. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ СУДЕБНЫЕ ПРОЦЕССЫ

### Описание инструмента

**Данный инструмент предполагает использование судебных процессов путем представления ключевых дел в суде для оспаривания законов, государственной политики или практики, которые считаются несправедливыми, дискриминационными или неправомерными.** Цель инструмента – создать правовые прецеденты, способствующие значительным социальным изменениям для целой категории социально незащищенных слоев населения. Судебный процесс не ограничивается рассмотрением отдельного дела, а направлен на социальные изменения, которые принесут пользу большому числу людей. Применение этого инструмента требует наличия ряда предпосылок: необходимость выявления показательной ситуации с возможным воздействием на более широкую социальную группу, с потенциалом системных

изменений, наличие юридических и специальных знаний для формулирования аргументов и ресурсов для поддержания усилий в долгосрочной перспективе.



Компоненты стратегического судебного процесса

## Этапы стратегического судебного процесса

**Выявление и анализ проблемы (социальной причины).** Отправной точкой стратегического судебного процесса является выбор социальной проблемы или правового вопроса, требующего внимания. На самом первом этапе необходимо тщательно изучить проблему, чтобы понять контекст, законодательство и прецедентное право, понять, является ли судебный процесс оптимальным решением для анализируемой проблемы.

**Выбор показательного случая (с потенциалом для системных изменений).** Судебный процесс не может разрешить несколько проблем одновременно, поэтому будет выбрано дело с наибольшим потенциалом для победы в суде, которое создаст правовой прецедент, сможет повлиять на будущие дела и привести к изменениям в юридической практике и политике.

**Подбор юристов.** Судебные разбирательства требуют больших затрат человеческих, финансовых ресурсов и времени. Важно найти юристов, обладающих опытом в данной области, способных и преданных выбранному социальному делу, которые могут взять на себя среднесрочные и долгосрочные обязательства. Независимо от квалификации юристов, им необходима поддержка в виде аргументов и экспертных знаний по делу со стороны организации, ведущей стратегический судебный процесс.

**Сбор доказательств.** Процесс сбора доказательств имеет особое значение для правового аспекта и включает в себя, прежде всего, юридическое оформление дела. Помимо юридического обоснования дела, проводится подробное документирование практики, эмпирические наблюдения, технические экспертизы и сбор любой информации, которая может быть использована для формулирования и обоснования аргументов для судебной инстанции.

**Правовая стратегия.** Команда юристов разрабатывает подробную правовую стратегию, определяет судебные инстанции, в которые они будут обращаться, формулирует правовые аргументы в поддержку дела и прогнозирует судебный путь, по которому может пойти дело. При необходимости, в зависимости

от промежуточных результатов стратегия может быть изменена в ходе судебного процесса, если поставленные цели не были полностью достигнуты.

**Предъявление судебного иска / судебное разбирательство.** Это самый длительный этап. Он включает в себя обращение в судебную инстанцию, начало судебного разбирательства и представление своих аргументов в суде. Вполне возможно, что суд не полностью информирован в рассматриваемой области, поэтому представленные аргументы должны иметь образовательную роль для судебной инстанции. За ходом дела необходимо следить по мере его продвижения по судебной системе, чтобы не пропустить установленные законом сроки и возможности начать новое разбирательство. В случае положительного решения необходимо обеспечить исполнение решения и проследить за его последствиями.

**Общественная коммуникация.** Каким бы ни был исход судебного разбирательства, общественность должна быть проинформирована и осведомлена о проблеме, о которой идет речь. Цель коммуникации – заставить общественность понять и принять факт существования проблемы. Общественности также будут представлены аргументы, относящиеся к защищаемому делу, и цель судебного процесса.

#### ПРИМЕР СТРАТЕГИЧЕСКОГО СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА (НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ):

##### **ДЕЛО МАЛАЙ АЛЕКСАНДРЫ ПРОТИВ НКСС МОЛДОВЫ**

**Сторона судебного процесса:** Центр правовой помощи для лиц с ограниченными возможностями (ЦППЛОВ) / Александра Малай

**Проблема:** изменения, внесенные в пенсионную систему Законом № 156/1998, ввели обязательство по накоплению страхового стажа для получения пенсии по старости и исключили период ухода за ребенком или совершеннолетним лицом с ограниченными возможностями из страхового стажа с 1999 года.

**Показательный случай:** Александра Малай, мать, которая в течение 34 лет ухаживала за двумя детьми с тяжелыми формами инвалидности, не смогла накопить страховой стаж в связи с изменением законодательства. Александра Малай оспорила это изменение через ЦППЛОВ.

**Продолжительность стратегического судебного процесса:** более 3 лет (2016-2019 гг.).

##### **Хронология событий:**

- 2016 год (август) - ЦППЛОВ инициировал стратегический судебный процесс для исправления ситуации Александры Малай. Было поднят вопрос об исключении в виду неконституционности положений Закона № 156/1998, касающихся исключения из страхового стажа периода ухода при расчете пенсии.
- 2017 (сентябрь) - Конституционный суд первоначально отклонил ходатайство, сославшись на то, что оспариваемые нормы не применимы к данному спору и не могут быть предметом конституционного контроля.
- 2018 (апрель) - Юристы ЦППЛОВ изменили свой подход и обратились к народному адвокату, не согласившись с решением КС.
- 2019 (май) - Народный адвокат передал дело в Конституционный суд по настоянию ЦППЛОВ.
- 2019 (сентябрь) - Конституционный суд вынес решение, устраняющее неравенство, порожденное Законом № 156/1998. Суд установил, что оспариваемые положения порождают дискриминацию в доступе к пенсии по старости для лиц, ухаживающих за совершеннолетними с тяжелыми формами инвалидности, по сравнению с лицами, осуществляющими уход за несовершеннолетними с тяжелыми формами инвалидности.
- 2019 год (ноябрь) - ЦППЛОВ обратил внимание суда на решение Конституционного суда на последнем слушании по делу Александра Малай против НКСС, устанавливающее обязанность властей учитывать периоды ухода за лицами с тяжелыми формами инвалидности при назначении пенсии по старости.

## Формы стратегического судебного процесса

Стратегический судебный процесс может принимать различные формы. Формы дополняют друг друга и касаются конкретных аспектов, характерных для судебных дел:

ФОРМА	ОПИСАНИЕ ФОРМЫ
Пилотные дела	Индивидуальные или групповые дела, направленные на проверку конкретного закона или государственной политики. Судебные решения по таким делам представляют собой правовой прецедент, влияющий на других людей, столкнувшихся с аналогичной ситуацией.
Групповые иски	Группа из нескольких лиц, пострадавших от одной и той же проблемы, представлена в одном иске против одной стороны, которая считается виновной. Решение суда по этому делу оказывает влияние на всю группу или сообщество.
Дела о правах человека	Если судебное разбирательство касается нарушения права, защищаемого Европейской конвенцией по правам человека В делах о правах человека в рамках стратегии судебного разбирательства также существует вариант международного судебного разбирательства.
Национальные и международные судебные процессы	Во всех случаях судебные процессы могут вестись в национальных судебных инстанциях. Если речь идет о нарушении прав человека, то стратегический судебный процесс можно вывести на международный уровень, а именно в Европейский суд по правам человека, при соблюдении ряда условий: <ul style="list-style-type: none"><li>- Исчерпание всех обычных средств правовой защиты, предлагаемых национальными судами;</li><li>- Соблюдение четырехмесячного предельного срока с момента исчерпания последнего стандартного национального средства правовой защиты;</li><li>- Право, защищаемое Европейской конвенцией по правам человека, было нарушено одним из государств, подписавших Конвенцию;</li><li>- Нарушение права произошло после того, как соответствующее государство подписало Конвенцию.</li></ul>

### ПРИМЕР СТРАТЕГИЧЕСКОГО СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА (НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ / ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА)

#### [ДЕЛО КОСОВАН против РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА](#)

**Сторона судебного процесса:** Сергей Косован, чьи интересы представляли адвокаты Ассоциации «Promo-LEX»

**Проблема:** необоснованное применение предварительного заключения в системе правосудия Республики Молдова и низкое качество медицинского обслуживания в тюрьмах, что ставит под угрозу здоровье и жизнь заключенных.

**Показательный случай:** Сергей Косован – арестован по обвинению в злоупотреблении служебным положением и мошенничестве без вынесения окончательного приговора о признании его виновным. Во время содержания под стражей органы государственной власти не обращали внимания на состояние его здоровья, хотя он страдал от терминальной стадии цирроза печени, и медицинские показания свидетельствовали о постоянном ухудшении состояния. Вскоре после освобождения Сергей Косован скончался.

**Продолжительность стратегического судебного процесса:** более 3 лет (2016-2019 гг.).

**Хронология событий:**

- 2017 - Сергей Косован был арестован по обвинению в злоупотреблении служебным положением и мошенничестве без вынесения окончательного приговора о признании его виновным. Суд

сектора Чентру (Кишинев) вынес постановление о предварительном заключении обвиняемого на 30 суток. **Суд несколько раз продлевал срок его содержания под стражей, игнорируя обращения международных организаций** и документальные свидетельства о его тяжелом состоянии, хотя медицинские показатели свидетельствовали о продолжающемся ухудшении состояния. Во время содержания в исправительной колонии № 13, а затем в исправительной колонии № 16 (со статусом больницы) его здоровье значительно ухудшилось из-за отсутствия адекватной медицинской помощи.

- 2018 (март) - **Сергей Косован, чьи интересы представляла Ассоциация «Promo-LEX», обратился в Европейский суд по правам человека.** Суд допустил вмешательство Европейской сети по судебной защите прав заключенных (EPLN) в качестве третьей стороны по делу.
- 2018 (июль) - **Суд сектора Буюкань (Кишинев) приговорил Сергея Косована к семи годам лишения свободы за мошенничество в отношении двух лиц, общая сумма причиненного ущерба составила 8 000 евро.** Это решение было оставлено в силе Апелляционной палатой Кишинева 28 ноября 2018 года.
- 2019 (ноябрь) - **Суд постановил освободить Сергея Косована в крайне тяжелом состоянии, в связи с тяжелой болезнью, препятствующей исполнению приговора,** после вынесения обвинительного приговора (который впоследствии был отменен Высшей судебной палатой).
- 2021 (март) - Сергей Косован скончался в больнице Святой Троицы в мун. Кишинев, так как его здоровье непоправимо ухудшилось во время содержания под стражей.
- 2022 (март) - **Европейский суд по правам человека вынес решение, признающее нарушение Республикой Молдова статьи 3 «Запрет пыток» и статьи 5 «Право на свободу и личную неприкосновенность»** Европейской конвенции по правам человека в деле «Косован против Молдовы».

Стратегический судебный процесс – это особый инструмент адвокации, который, помимо преимуществ, имеет и ряд недостатков, которые необходимо учитывать, прежде чем применять этот инструмент.

#### ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА

Преимущества	Недостатки
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Может создать правовой прецедент, от которого выиграет целая категория людей;</li> <li>+ Может вынести на общественную и политическую повестку дня вопросы, игнорируемые политиками;</li> <li>+ Может оказывать внешнее давление через международные суды (Европейский суд по правам человека);</li> <li>+ Громкие дела освещаются в СМИ и могут инициировать общественный диалог</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Исход судебного разбирательства не гарантирован;</li> <li>– Судебные процессы длительны и требуют постоянных усилий;</li> <li>– Ценность стратегического судебного процесса может быть снижена, если судебная система не является независимой и авторитетной и может выносить решения, противоречащие духу закона;</li> </ul>

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ УРОВНЯ УЧЕТА ГЕНДЕРНОГО АСПЕКТА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ (ОЦЕНОЧНАЯ ШКАЛА)

ОПРЕДЕЛЕНИЕ И АНАЛИЗ ПРОБЛЕМЫ

Стандарт	Уровень учета			
	Начальный (0,5)	Средний (1) (1,5)	Консолидированный (2) (2,5)	Продвинутый (3) (4)
<b>(1) Данные, используемые и генерируемые органом государственной власти по данной проблеме дезагрегированы по гендерному критерию</b>	Используемые данные не дезагрегированы по гендерному критерию.	Менее 50% генерируемых и используемых данных дезагрегированы по гендерному критерию.	Данные, генерируемые/используемые органом государственной власти по данной проблеме, на 75% дезагрегированы и учитывают гендерный аспект.	Генерируемые/используемые данные дезагрегированы по гендерному критерию и другим соответствующим критериям: территория, этническая принадлежность, ограниченные возможности и т. д.
<b>Аргумент:</b>				
<b>(2) Выявлены связанные с гендером потребности/беспокойства</b>	Связанные с гендером потребности/беспокойства не выявлены.	Были выявлены лишь некоторые незначительные потребности.	Выявлены наиболее значимые гендерные потребности/беспокойства.	Были выявлены и приняты особые гендерные потребности, в том числе по подгруппам: сельская/городская местность, ограниченные возможности, уровень образования и т.д.
<b>Аргумент:</b>				
<b>(3) Проведен анализ причин, определяющих гендерное неравенство</b>	Анализ причин гендерного неравенства не проводился.	Выявлена и объяснена как минимум 1 значимая структурная причина.	Выявлены наиболее значимые структурные причины гендерного неравенства.	Основные структурные причины были определены на основе исследований, данных и доказательств.
<b>Аргумент:</b>				
<b>(4) Процесс определения и анализа проблемы позволил обеспечить равноправное участие мужчин и женщин</b>	Определение и анализ проблемы проводились без участия заинтересованных сторон.	Проект политики был направлен для обсуждения в соответствующие организации, в том числе	Были соблюдены процедуры прозрачного принятия решений. Были организованы общественные консультации и дебаты с	Более широкие консультации проводились с помощью фокус-групп, специальных опросов общественного мнения и т.д. Были

		в организации, занимающиеся вопросами гендерного равенства, прав женщин и прав человека.	соответствующими НПО, в том числе с теми, кто выступает за гендерное равенство.	предприняты усилия для обеспечения сбалансированного участия женщин и мужчин в процессе.
<b>Аргумент:</b>				

## РАЗРАБОТКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Стандарт	Уровень интеграции			
	Начальный (0,5)	Средний (1) (1,5)	Консолидированный (2) (2,5)	Продвинутый (3) (4)
<b>(5) Стратегические цели документа государственной политики учитывают аспекты гендерного равенства</b>	Ни одна стратегическая цель не подразумевает качественного изменения в плане гендерного равенства.	Одна или несколько стратегических целей будут косвенно способствовать снижению гендерного неравенства.	Как минимум одна стратегическая цель приведет к значимым изменениям в плане снижения гендерного неравенства.	Все стратегические цели предполагают структурные изменения, направленные на сокращение неравенства и содействие гендерному равенству.
<b>Аргумент:</b>				
<b>(6) Предусмотрены позитивные/разумные меры приспособления, направленные на обеспечение гендерного равенства</b>	Позитивные меры/разумные меры приспособления, направленные на обеспечение гендерного равенства, не предусмотрены.	Позитивные меры/разумные меры приспособления направлены на вмешательство с краткосрочным эффектом.	Имеется как минимум одна позитивная мера/разумная мера приспособления стратегического характера.	Политический документ включает несколько позитивных/разумных мер приспособления стратегического характера как с точки зрения обеспечения гендерного равенства, так и с точки зрения других характеристик уязвимости (уровень дохода, условия жизни и т.д.)
<b>Аргумент:</b>				
<b>(7) План действий приведет к достижению целей гендерного равенства</b>	План не предусматривает действий, которые бы привели к достижению гендерного равенства в данной области.	План предусматривает минимальный набор действий, имеющих минимальное значение для достижения изменений, необходимых для обеспечения гендерного равенства.	Запланировано достаточно действий для того, чтобы желаемые изменения в области гендерного равенства были в значительной степени реализованы.	Запланировано достаточно действий для того, чтобы желаемые изменения в области гендерного равенства произошли, в том числе с учетом других характеристик уязвимости.
<b>Аргумент:</b>				

<b>(8) План действий предусматривает специальные меры для женщин, представляющих уязвимые группы (ромы, женщины с ограниченными возможностями и т.д.).</b>	План действий не предусматривает специальных мер.	План предусматривает краткосрочные действия для женщин, представляющих уязвимые группы.	План частично предусматривает некоторые специальные действия для женщин, представляющих уязвимые группы.	План включает специальные действия стратегического характера для женщин, представляющих уязвимые группы.
<b>Аргумент:</b>				

## РАМКИ РЕАЛИЗАЦИИ

Стандарт	Уровень интеграции			
	Начальный (0,5)	Средний (1) (1,5)	Консолидированный (2) (2,5)	Продвинутый (3) (4)
<b>(9) Наличие системы мониторинга и оценки с учетом гендерных аспектов</b>	Показатели эффективности государственной политики не измеряют достижение цели гендерного равенства.	Существует общая сегрегация показателей результативности (эквивалентная количеству X женщин и Y мужчин) без придания стратегического значения этому показателю.	Существует определенный набор связанных с гендерной проблематикой показателей, которые включены в цель гендерного равенства. Существует обязательство отчитываться о прогрессе в достижении цели гендерного равенства.	Все показатели, независимо от цели, учитывают гендерный аспект. Таким образом, мы понимаем, как достижение каждой цели способствует обеспечению гендерного равенства. Существует обязательство отчитываться о прогрессе в достижении гендерного равенства в государственной политике.
<b>Аргумент:</b>				
<b>(10) Имеются конкретные и достаточные финансовые ассигнования для достижения целей гендерного равенства, а также специальные действия.</b>	Государственная политика была принята без финансовых ассигнований.	На определенные компоненты государственной политики выделяются финансовые средства (до 30% расходов). Нет никакой уверенности в планировании средств/обеспечении финансовыми ресурсами в среднесрочной и долгосрочной перспективе.	Достижение цели гендерного равенства финансово обеспечена более чем на 60%.	Покрывается не менее 80% расходов. Существует эффективный механизм финансирования реализации государственной политики, в том числе включающей компоненты гендерного равенства.

<b>Аргумент:</b>				
<b>(11) План действий сформулирован в виде конкретных и последовательных проектов/инициатив по реализации</b>	План действий составлен в общем виде и включает действия неоднородного характера <sup>2</sup> .	В плане реализации предусмотрена приоритетность действий: краткосрочные действия, среднесрочные действия и т.д., в том числе для действий, имеющих отношение к обеспечению гендерного равенства.	В структуре результатов имеются логически связанные компоненты, в том числе с целью достижения гендерного равенства.	План реализации составлен в виде портфеля конкретно определенных и последовательных тематических проектов, учитывающих гендерные аспекты.
<b>Аргумент:</b>				
<b>(12) Существует институциональная структура, способная обеспечить реализацию</b>	В учреждении нет уполномоченного исполнителя для реализации положений о гендерном равенстве.	Создана разрозненная институциональная структура для реализации (комиссия, совет, рабочая группа) без полномочий, таких как санкционирование, управление денежными средствами.	Создана новая должность (специалист по гендерному равенству) с полномочиями по управлению и реализации плана действий.	Реализация положений по обеспечению гендерного равенства возлагается на подразделение с полномочиями санкционирования, управления денежными средствами.
<b>Аргумент:</b>				
<b>(13) Имеется политическая поддержка для успешного достижения цели гендерного равенства</b>	Руководство ответственного органа власти слабо понимает важность усилий по обеспечению гендерного равенства в государственной политике.	Имеется частичная поддержка либо за счет внешнего вмешательства (партнеры по развитию, НПО).	Обеспечение гендерного равенства входит в пятерку основных приоритетов министра.	Руководство министерства/Правительства твердо намерено обеспечить гендерное равенство в рамках государственной политики. Это регулярно подтверждается.
<b>Аргумент:</b>				

<sup>2</sup>Планируется внесение изменений в законодательство наряду с реализацией среднесрочных и долгосрочных изменений: разработка Положения о гендерно-ориентированном бюджетировании. Внедрение этой процедуры на местном уровне.

**Выводы:**

<b>Компоненты государственной политики</b>	<b>Оценка компонента</b>
Анализ проблемы	
Структура результатов	
Рамки реализации	
<b>СРЕДНИЙ БАЛЛ</b>	

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ТИПОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА

Типология государственной политики с точки зрения гендерного равенства определяется в соответствии со следующими критериями:

Уровень учета гендерного аспекта	Описание	Оценка
<b>Уровень 1: Гендерное неравенство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сохранение гендерного неравенства путем закрепления неравных гендерных норм, ролей и отношений;</li> <li>• Предпочтение мужчин перед женщинами (или наоборот);</li> <li>• Часто приводит к тому, что один пол пользуется большими правами или возможностями, чем другой.</li> </ul>	<b>0</b>
<b>Уровень 2: Игнорирование аспектов гендерного равенства</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Игнорирование гендерных норм, ролей и отношений;</li> <li>• Очень часто усиливает гендерную дискриминацию путем упущения;</li> <li>• Игнорирование различий в возможностях и распределении ресурсов для женщин и мужчин;</li> <li>• Часто строится на принципе «справедливости» - одинакового отношения ко всем.</li> </ul>	<b>0,5 - 1</b>
<b>Уровень 3: Ориентированность на гендерный аспект</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Учет гендерных норм, ролей и отношений;</li> <li>• Индивидуальный подход к оценке потребностей, навыков и способностей;</li> <li>• Устранение в некоторой степени неравенства, порожденного неравными нормами, ролями или отношениями;</li> <li>• Указывает на степень гендерной осведомленности, хотя систематический подход к исправлению ситуации часто не разработан.</li> </ul>	<b>1 - 2</b>
<b>Уровень: Подход, учитывающий гендерный аспект</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Учитывает гендерные нормы, роли и отношения между женщинами и мужчинами и то, как они влияют на доступ к возможностям и контроль над ними;</li> <li>• Учитывает особые потребности женщин и мужчин;</li> <li>• Целенаправленно ориентируется на определенную группу женщин или мужчин для достижения конкретных политических или программных целей или для устранения гендерного неравенства.</li> </ul>	<b>2 - 3</b>
<b>Уровень 5: Трансформационный гендерный подход</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Учитывает гендерные нормы, роли и отношения для женщин и мужчин, а также то, как они влияют на доступ к ресурсам и возможностям и контроль над ними;</li> <li>• Учитывает особые потребности женщин и мужчин;</li> <li>• Систематическое рассмотрение причин гендерного неравенства;</li> <li>• Включает способы последовательного и систематического преобразования наносящих ущерб норм, ролей и отношений;</li> <li>• Предполагает четкую цель продвижения гендерного равенства.</li> </ul>	<b>3-4</b>