

Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Києво-Могилянська школа врядування
Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

2019/2020 навчальний рік

(підпис) _____ Романова Є.С.
(розробник)

(підпис) _____ Сидорчук К.Г.
(розробник)

Аналітична записка:

«Неможливість використання пільг під час інтернет-замовлення залізничних квитків особами з інвалідністю»

Анотація

Замовник: Кабінет міністрів України

Мета вирішення проблеми: розробити ефективний механізм впровадження продажу залізничних квитків он-лайн з урахуванням пільг осіб з інвалідністю.

Рекомендований варіант політики: Синхронізація он-лайн сервісу ПАТ «Укрзалізниця» з Централізованим банком даних з проблем інвалідності, щодо змісту та об'єму пільги

Відхилені варіанти політик: *Збереження чинної політики; створення незалежного веб-додатку з персональними кабінетами для осіб з інвалідністю, через який можливо використання пільги під час купівлі залізничних квитків он-лайн.*

Ця Аналітична записка – результат нашої власної роботи, вона була написана нами самостійно без співпраці з ким-небудь. Ми даємо згоду на те, що цю Аналітичну записку можна безоплатно використовувати в повному обсязі або частково для публікації он-лайн, в електронному вигляді та для адаптації в навчальних цілях.

Київ – 2020

1. Визначення проблеми, придатної для аналізу політики

1.1. Формулювання проблеми

В Україні станом на 2017 рік кількість осіб з інвалідністю складає 2 мільйони 600 тисяч осіб, у тому числі понад 240 тисяч осіб з інвалідністю 1-ї групи, понад 900 тисяч осіб з інвалідністю 2-ї групи й більш ніж 1,3 мільйона осіб 3-ї групи. Дітей з інвалідністю понад 156 тисяч. Сума цих показників складає 6% населення України [1].

Вищезгадані цифри включають і маломобільні категорії осіб з інвалідністю, які потребують особливих умов для здійснення пересування у просторі. Україна є країною-учасницею Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, відповідно до цього Конвенцію ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Конвенції про права осіб з інвалідністю і Факультативного протоколу до неї» № 1767-VI від 16.12.2009 року [2].

Пункт «а» Статті 20 Конвенції ООН зазначає, що: «Держави-учасниці вживають ефективних заходів для забезпечення індивідуальної мобільності осіб з інвалідністю з максимально можливим ступенем їхньої самостійності, зокрема шляхом сприяння індивідуальній мобільності осіб з інвалідністю вибраним ними способом, у вибраний ними час та за доступною ціною» [3]. У пункті «d» наголошується: «спонукання підприємств, що займаються виробництвом засобів, які полегшують мобільність, пристроїв та допоміжних технологій, до врахування всіх аспектів мобільності осіб з інвалідністю».

Проте, незважаючи на численні скарги та відповідні звернення до органів державної влади у ПАТ «Укрзалізниця» – єдиного залізничного перевізника України, при онлайн-купівлі електронних квитків досі відсутня опція, яка дозволяє особі з інвалідністю скористатися своєю пільгою. Ця проблема значно ускладнює пересування для осіб з інвалідністю, чим порушує зокрема статтю 20 вищезгаданої Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю.

1.2. Замовник аналізу: Кабінет Міністрів України

1.3. Симптоми проблеми

1.3.1. Опис симптомів

Ключовим симптомом проблеми є низький пасажиропотік серед людей з інвалідністю, зокрема серед маломобільних категорій через відсутність можливості скористатись пільгою під час придбання залізничного квитка онлайн, що звужує можливості доступу таких осіб до послуг залізничного транспорту.

1.3.2. Причинно-наслідкові зв'язки

Особи з інвалідністю не можуть придбати квитки через Інтернет, скориставшись своєю пільгою. Тому вони вдаються до одного з наступних сценаріїв:

- 1) Купівля квитка через касу на залізничному вокзалі. Маломобільні особи, які хочуть скористатись своєю пільгою, вимушені долати дорогу до вокзалу, яка, фактично є

бар'єрним середовищем через відсутність універсального дизайну та норм розумного облаштування. Таким чином, виникають ризики для життя та безпеки осіб з інвалідністю.

- 2) Особа відмовляється від придбання квитка. Через складність мобільності особи з інвалідністю не можуть скористатись послугами ПАТ «Укрзалізниця» та скасовують свої поїздки або послуговуються іншими транспортними засобами. Це не тільки сприяє зниженню продажів квитків, але, фактично є і порушенням національного законодавства України (Закон «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю» [4], Постанова КМУ Про затвердження Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року [7]) та міжнародних правових актів (Конвенція ООН про права людей з інвалідністю [3]), є дискримінаційним відносно осіб з інвалідністю.
- 3) Особа купує квиток онлайн без використання своєї пільги. Таким чином відбувається перешкоджання реалізації гарантованих законом прав.

Відсутність можливості осіб з інвалідністю користуватись своїми пільгами під час придбання залізничних квитків онлайн виражається у цілій сукупності вищезгаданих проблем. Однак в усіх них наявна тенденція до маргіналізації маломобільних груп населення, соціальної дезадаптації та унеможливленню повної соціальної інтеграції та інклюзії, гарантованої, як національними, так і міжнародними законодавчими актами про права осіб з інвалідністю.

1.3.3 Доказова база

За даними ВГО «Національна асамблея людей з інвалідністю України» за чотири місяці 2016 року Придніпровська залізниця перевезла 463 пасажирів з інвалідністю та 116 осіб, які їх супроводжували. У тому числі 51 раз до складу пасажирських поїздів включалися спеціальні вагони для осіб з інвалідністю.

У порівнянні з аналогічним періодом 2015 року кількість пасажирів з інвалідністю, які скористалися послугами залізниці, зросла більш як удвічі (за чотири місяці магістраль перевезла 224 таких пасажирів) [8].

1.4. Законодавча й інституційна база у сфері, де спостерігаються вказані симптоми

В українському правовому полі є ціла низка нормативно-правових актів, які встановлюють правовий статус осіб з інвалідністю та визначають основні принципи соціального захисту. Основним документом, який регламентує права осіб з інвалідністю в Україні є Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» [4]. Цей закон визначає правовий статус осіб, узагальнює їхні права, зазначає, які саме органи здійснюють державне управління з питань надання соціальної захищеності. Відповідно до

статті 4, «діяльність держави щодо осіб з інвалідністю проявляється у виявленні, усуненні перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб, у тому числі стосовно доступу до об'єктів громадського та цивільного призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу (далі – об'єкти фізичного оточення), транспорту, інформації та зв'язку, а також з урахуванням індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів – до освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту».

Конституція України також гарантує соціальний захист: у статті 46 зазначено, що громадянам *«у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом»* гарантується державне соціальне страхування. *«Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом»* [3].

Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю» також визначає правовий статус та соціальні гарантії для осіб з інвалідністю. У статті 3 визначено, що основними завданнями законодавства у цьому питанні є зокрема *«створення умов для усунення обмежень життєдіяльності осіб з інвалідністю, відновлення і компенсації їх порушених або втрачених здатностей до побутової, професійної, суспільної діяльності»* [5].

Існує низка міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, які також порушують питання соціального забезпечення осіб з інвалідністю. Серед них – Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю, яка набрала чинності в Україні з березня 2010 року [2]. Відповідно до змісту цього документу, одним із основних принципів визначено недискримінацію, а держави-учасниці *«зобов'язуються вживати всіх належних заходів, зокрема законодавчих, для зміни чи скасування існуючих законів, постанов, звичаїв та практик, які є дискримінаційними стосовно осіб з інвалідністю»* [3].

Однак за українських реалій усі вищезгадані законодавчі акти мають декларативний характер, а їхня пряма дія не реалізується у повному обсязі.

1.5. Масштаби проблеми

Проблема має всеукраїнський масштаб. Варто згадати, що станом на 2017 рік кількість осіб з інвалідністю склала 2 мільйони 600 тисяч осіб, що становить 6% населення України [1]. Ця кількість охоплює представників різних груп інвалідності, різних вікових категорій, різних соціальних прошарків, які зазнають дискримінації у зв'язку з неможливістю реалізувати гарантоване законом право через ігнорування категорії осіб з інвалідністю при онлайн замовленні квитків ПАТ «Укрзалізниця».

Окрім дискримінації осіб з інвалідністю і порушення національного законодавства, Україна також порушує свої зобов'язання як держави-учасниці, яка ратифікувала Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю. Цим самим Україна нівелює задекларовані гарантії, а також ставить під питання наявність правовладдя (верховенства права) на своїй території.

1.6. Новизна проблеми

Новизна роботи полягає у тому, що тема неможливості використання пільг під час інтернет-замовлення залізничних квитків особами з інвалідністю ще не піднімалась для розгляду у рамках аналізу політики. Уперше було конкретизовано проблему, співставлено акти, які регламентують надання особам з інвалідністю соціальних послуг і гарантій з реальною ситуацією сьогодення.

1.7. Опис механізмів та інструментів чинної політики

Головним механізмом чинної політики є наявність законодавства про осіб з інвалідністю, що декларує і передбачає право на використання пільг під час купівлі залізничних квитків для осіб з інвалідністю. Разом з тим, зазначений механізм має обмежений інструментарій і дозволяє за умов використання пільги придбати квитки лише через залізничні каси.

1.8. Нагальність проблеми

Нагальність розв'язання проблеми полягає у наступному:

- ❖ Велика кількість осіб з інвалідністю в Україні, які не можуть повною мірою користуватись правами, що гарантовані законодавством.
- ❖ Проблема відсутності універсального дизайну та норм розумного прилаштування.
- ❖ Порушення Україною своїх зобов'язань перед міжнародними організаціями та порушення власного законодавства.

2. Мета вирішення проблеми

2.1. Формулювання мети вирішення проблеми (за необхідності вказати відповідні завдання політики як конкретизації цілей).

Розробити ефективний механізм впровадження продажу он-лайн квитків з урахуванням пільг осіб з інвалідністю на залізничному транспорті.

2.1.1. Показники (індикатори) результативності (кожній цілі (завданню) має відповідати свій індикатор результативності або система індикаторів – якщо один індикатор не розкриває всі суттєві аспекти цілі

Індикатором змін при впровадженні даної політики буде збільшення кількості придбаних квитків пасажирами з інвалідністю з використанням електронного сервісу продажів залізничних квитків.

2.1.2. Критерій досягнення цілей (критерій визначає конкретне значення індикатора результативності, яке вважається достатнім для визнання проблеми розв'язаною; кожному індикатору має відповідати свій критерій)

Показник кількості осіб з інвалідністю, які скористались послугою на сайті для придбання квитків онлайн з використанням пільги осіб з інвалідністю, за аналогією з придбанням квитків за студентськими пільгами.

2.1.3. Обмеження (список обмежень може охоплювати будь-які ресурси, необхідні для реалізації альтернатив політики)

До обмежень може бути віднесені наступні проблеми:

- ❖ обмеженість у часі;
- ❖ територіальний фактор;
- ❖ матеріально-технічна база;
- ❖ ресурсний потенціал та його можливості (кадрові ресурси);
- ❖ відсутність державного субвенцій на покриття використаних пільг. На сьогодні видатки на покриття використаної пільги здійснюються з місцевих бюджетів;
- ❖ відсутність доступу до Централізованого банку з питань інвалідності у ПАТ «Укрзалізниця», що потребує нормативного врегулювання питання передачі персональної інформації осіб з інвалідністю, яка зберігається у Централізованому банку з питань інвалідності;
- ❖ нестача коштів та людського капіталу для підтримання Централізованого банку з питань інвалідності та забезпечення його інтеграції до сайту ПАТ «Укрзалізниця»;
- ❖ потенційні корупційні ризики, пов'язані з адмініструванням коштів для підтримання Централізованого банку з питань інвалідності та забезпечення його інтеграції до сайту ПАТ «Укрзалізниця».

3. Підстави для державного втручання

3.1. Аналіз неспроможностей ринку (які саме ситуації неспроможності ринку потребують державного втручання – з огляду на економічні, соціальні та економічні чинники)

Систематичне порушення прав осіб з інвалідністю, відсутність механізмів для гарантування прав зазначених у Статті 20 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю дає підставу для державного врегулювання проблеми, адже підприємство, що надає залізничні послуги ПАТ «Укрзалізниця» є підпорядкованим Міністерству інфраструктури України, саме тому необхідність захисту прав громадян на рівні органів державної влади є частиною зобов'язань соціального захисту покладених на державу [3].

Згідно з законом «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» статті 4, держава має здійснювати заходи щодо «забезпечення прав і задоволення потреб, у тому числі стосовно доступу до об'єктів громадського та цивільного призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу (далі - об'єкти фізичного оточення), транспорту, інформації та зв'язку, а також з урахуванням індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів – до освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту» [5].

Забезпечення можливості осіб з інвалідністю користуватись пільгою на придбання залізничних квитків онлайн є змішаним суспільним благом. Це благо, надання якого одній особі, неможливе без одночасного надання іншим. Таким чином, благо є невиключеним у споживанні. Це благо є конкурентним: вартість обслуговування кожного нового споживача є значною. Це благо також існує на національному рівні, що зумовлює необхідність державного втручання, оскільки на сьогодні воно не розподіляється між споживачами справедливо (через відсутність опції використання пільги для онлайн-придбання квитків дискриміновано осіб з інвалідністю).

4. Середовище проблеми для аналізу політики

4.1 Складники середовища державної політики які мають вплив на проблему, ідентифіковану для аналізу

На нашу думку, найбільший вплив має **фізичне середовище** – відсутність безбар'єрного середовища для людей з інвалідністю як у міській, так і у сільській місцевості, що власне і зумовлює необхідність купівлі залізничних квитків через онлайн-сервіси. Досить вагомим є вплив і **економічного середовища**, а саме, наявності/відсутності необхідних фінансових ресурсів у поточному бюджетному році задля вирішення проблеми. У зв'язку з цим, значний вплив матиме фактор відносної заможності чи бідності регіону, оскільки саме з місцевих бюджетів здійснюється компенсація державному акціонерному товариству «Укрзалізниця» втрат через використання пільгових залізничних квитків людьми з інвалідністю.

Політичне середовище має досить опосередкований вплив на проблему, оскільки тема підвищення інклюзивності простору для людей з інвалідністю дуже мало присутня як в українських ЗМІ, так і у програмах політичних сил. Необхідність вирішення цієї проблеми не створює опору і у контексті **соціального середовища**, але радше через те, що малочисельності груп осіб, що цього потребують не дозволяє бути помітними у суспільному дискурсі.

4.2. Ресурси, необхідні для розв'язання сформульованої проблеми для аналізу державної політики:

- Організаційний (спроможність органів державної влади у розумні строки вирішити зазначену проблему);

- Правовий (створення нормативної бази, що дозволить синхронізувати он-лайн сервіс ПАТ «Укрзалізниця» з Централізованим банком даних з проблем інвалідності щодо змісту та об'єму пільги);
- Фінансовий (питання компенсації за використання пільг);
- Людський (фахівці-розробники сайту онлайн-купівлі електронних квитків);
- Інформаційний (інформування населення про зміну сайту та появу нової опції через загальнонаціональні та регіональні ЗМІ, соціальні мережі та розповсюдження зовнішньої реклами).

4.3. Ресурси, яких може бракувати для розв'язання сформульованої проблеми для аналізу державної політики:

- ❖ Організаційний;
- ❖ Фінансовий.

4.4. Конкретні продукти як результат розв'язання сформульованої проблеми для аналізу державної політики

Опція на сайті для придбання квитків он-лайн як можливість використання пільги для осіб з інвалідністю, за аналогією з придбанням квитків за студентськими пільгами.

4.4.1. Короткострокові, середньострокові й віддалені кінцеві результати (наслідки) розв'язання сформульованої проблеми для аналізу державної політики

Короткострокові – зростання попиту на залізничні квитки серед людей з інвалідністю.

Середньострокові – закладення у місцевих бюджетах у найближчі бюджетні роки захищеної статті видатків на компенсацію ПАТ «Укрзалізниця» витрат на пільги.

Віддалені – актуалізація проблем маломобільних категорій населення у суспільному дискурсі, зміна публічної політики щодо людей з інвалідністю, врахування потреб у інклюзивності публічного простору при створенні загальнодержавних цільових програм, зокрема, й у сфері інфраструктури.

4.4.2. Бажані та небажані, передбачувані та непередбачувані кінцеві результати (наслідки) розв'язання сформульованої проблеми для аналізу державної політики

Бажаним і передбачуваним результатом є запровадження опції використання пільги онлайн. Натомість через те, що альтернатива потребує укладення угоди між міністерствами щодо спільного використання бази даних щодо осіб з інвалідністю. Це може гальмуватись бюрократичними процедурами та впливати на часові проміжки реалізації альтернативи. Таким чином виникає простір і для корупційних ризиків.

4.4.3. Результативність розв'язання сформульованої проблеми для аналізу державної політики

Завдяки об'єднанню баз даних та введенню опції використання пільги он-лайн буде реалізовано міжнародні зобов'язання України та національне законодавство, збільшиться кількість залізничних квитків, придбаних особами з інвалідністю он-лайн. Разом з тим, це допомагає досягти справедливості у наданні соціальних гарантій громадянам України.

4.4.4. Ефективність розв'язання сформульованої проблеми для аналізу державної політики

Мети буде досягнуто найменш ресурсовитратним способом в той час як потенційні користувачі онлайн-сервісу матимуть рівноцінний доступ до послуг з можливістю використати законні пільги.

4.4.5. Економічність розв'язання сформульованої проблеми для аналізу державної політики

Обрана альтернатива політики щодо синхронізації є «дешевшою» за створення веб-додатку і такою, що найефективніше зменшує фактор бар'єрності середовища і забезпечує свободу пересування для ширшого кола маломобільних категорій населення.

4.4.6. Політичні сили, у програмах і гаслах яких задекларовано вирішення сформульованої проблеми для аналізу державної політики

Програма партії «Голос»:

- ✓ Соціальна політика буде сформована, виходячи з реальних потреб і можливостей бюджету, а процедури отримання допомоги нарешті стануть прозорими і зручними.
- ✓ Ми прагнемо змінити соціальну сферу в Україні, для цього зробимо політику якіснішою, раціональнішою. Ми застосуємо сучасні цифрові технології та європейські підходи до управління.
- ✓ Соціальна політика буде сформована, виходячи з реальних потреб і можливостей бюджету, а процедури отримання допомоги нарешті стануть прозорими і зручними.

Програма партії «Європейська солідарність»

- ❖ Підвищувати допомогу малозабезпеченим за рахунок зростання надходжень до бюджету.

Програма партії «Слуга народу»:

- ❖ Провести всеукраїнський (...) аудит системи соціального забезпечення.

Програма партії «Опозиційний блок»:

- ❖ Розвивати транзитну інфраструктуру України: залізниці, морські порти, міжнародні дорожні коридори.

5. Консультації

Задля розробки майбутньої політики було проведено низку публічних консультацій серед стейкхолдерів, до обговорення було залучено органи державної влади, Національну асамблею людей з інвалідністю України як головного правозахисника прав осіб з інвалідністю, ЗМІ для напрацювання концепції змін, з метою подальшої імплементації політики.

5.1. Аналіз стейкхолдерів: категорії заінтересованих сторін, на яких не здійснюється вплив, але які сприяють вирішенню проблеми

Банківські установи – посередник у придбанні квитків онлайн.

ЗМІ – висвітлення проблеми.

5.2. Розподіл ідентифікованих стейкхолдерів на групи:

- 5.2.1. цільова група: особи з інвалідністю (на них спрямовано пропонувані варіанти політики);
- 5.2.2. група непрямого впливу: банківські установи (посередник, розширення кола клієнтів установи);
- 5.2.3. група потенційного впливу: підприємства-перевізники (новий гравець на ринку, зацікавлені в тому, щоб привернути осіб з інвалідністю, потенційно можуть отримати субвенції);
- 5.2.4. група з вагомим авторитетом: Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів, Міністерство цифрової трансформації України, Державне підприємство «Інформаційно-обчислювальний центр Міністерства соціальної політики України» (налагодження інтегрованості міністерства, бази даних, а також бюджетування політики);
- 5.2.5. експерти: Національна асамблея людей з інвалідністю України, Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю; Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю (активно займаються адвокацією прав осіб з інвалідністю);
- 5.2.6. групи, які виявляють інтерес: ЗМІ, НГО з захисту прав осіб з інвалідністю (участь в інформаційних кампаніях, висвітленні питання).

5.3. Стейкхолдери, з якими слід провести:

- 5.3.1. безпосередню форму консультацій: Національна асамблея людей з інвалідністю України, ЦОВВ, ПАТ «Укрзалізниця», UNDP, інші перевізники (потенційно), міжнародні організації;
- 5.3.2. опосередковану форму консультацій: політичні сили (партії «Голос», «Слуга народу»), банківські установи, ЗМІ.

5.4. Градуїтований перелік стейкхолдерів, з якими необхідно провести:

- 5.4.1. електронні консультації: ЦОВВ, ПАТ «Укрзалізниця», UNDP, банківські установи, міжнародні організації;

5.4.2. громадські обговорення: ЦОБВ, Національна асамблея людей з інвалідністю України, ПАТ «Укрзалізниця», UNDP, інші перевізники (потенційно), політичні сили.

5.5. Градуйований перелік стейкхолдерів за очікуваним позитивним короткостроковим чи середньостроковим впливом:

Короткостроковий вплив:

UNDP – потенційно може просувати політику, займатись адвокацією, інформаційною кампанією, створити власні проекти, які доповнюватимуть обраний варіант політики (наприклад, проекти з розвитку інфраструктури вокзалів, створення інклюзивного дизайну);

Національна асамблея людей з інвалідністю України – адвокація, інформаційна кампанія;

ЗМІ – інформування населення щодо варіанту політики, популяризація ідей інклюзивного дизайну;

банківські установи – оптимізація сервісів придбання квитків через онлайн банкінг, потенційне залучення більшої кількості людей з інвалідністю в якості своїх клієнтів сприятиме кращій соціалізації та інтеграції людей з інвалідністю до громад;

міжнародні організації – адвокація, покращення суспільного ставлення до проблем осіб з інвалідністю;

Середньостроковий вплив:

ЦОБВ – покращення інтероперабельності, швидша взаємодія між міністерствами, покращення робот баз даних щодо людей з інвалідністю (оперативніше оновлення даних, інтерфейс);

інші перевізники - покращення сервісів задля привернення нових клієнтів (людей з інвалідністю);

політичні сили – просування та захист інтересів людей з інвалідністю, робота з покращенням нормативно-правової бази у питанні інклюзивності.

5.5.1. Градуйований перелік стейкхолдерів за очікуваним негативним короткостроковим чи середньостроковим впливом:

Короткостроковий вплив:

ПАТ «Укрзалізниця» – гальмування реалізації варіанту політики, небажання змінювати налагоджений механізм роботи, небажання адаптувати інфраструктури до вимог інклюзивного дизайну.

Середньостроковий вплив:

ЦОБВ – спротив через ускладнення адміністративних процедур взаємодії між міністерствами.

Опозиційні політичні сили – спротив ідеям коаліції, гальмування нормотворчого процесу у сфері інклюзивності.

5.6. Градуйований перелік організацій громадянського суспільства у статутах, проектах і гаслах яких задекларовано вирішення сформульованої Вами проблеми для аналізу державної політики:

ВГО «Національна Асамблея людей з інвалідністю України»;

ВГО «Асоціація реабілітації та захисту прав інвалідів України»;

ГО «Українська асоціація інвалідів АТО»;

ГО «Асоціація інвалідів-спинальників України»;

ГО «Правозахисний рух Донбасу»;

Благодійний фонд «Допомога інвалідам України»;

Благодійна організація «МБФ «Небайдужа Україна».

5.7. Градуйований, перелік організацій громадянського суспільства для проведення громадської експертизи:

ВГО «Національна Асамблея людей з інвалідністю України»;

ВГО «Асоціація реабілітації та захисту прав інвалідів України»;

ГО «Українська асоціація інвалідів АТО»;

ГО «Асоціація інвалідів-спинальників України»;

ГО «Правозахисний рух Донбасу».

5.8. Градуйований, перелік організацій громадянського суспільства які будуть брати активну участь у її вирішенні/не вирішенні через:

5.8.1. вплив: ВГО «Національна Асамблея людей з інвалідністю України», ВГО «Асоціація реабілітації та захисту прав інвалідів України» (всеукраїнські громадські організації мають найширше персональне представництво в регіонах України, громадських радах при ЦОВВ і мають безпосередній доступ до decision makers);

5.8.2. тиск: ГО «Асоціація інвалідів-спинальників України» (громадська організація, що об'єднує осіб з одним з найнижчих рівнів мобільності найбільше зацікавлена в успішному вирішенні проблеми);

5.8.3. контроль: Благодійна організація «МБФ «Небайдужа Україна», Благодійний фонд «Допомога інвалідам України», «Українська асоціація інвалідів АТО» (організації, що мають дещо менший вплив на ухвалення управлінських рішень, але в силу своїх можливостей можуть здійснювати контроль за процесом реалізації обраного варіанту політики);

5.8.4. оцінку: ГО «Правозахисний рух Донбасу» (регіональна громадська організація, яка зможе ефективно оцінити як виконується нововведення у конкретному регіоні України).

6. Формулювання варіантів (альтернатив політики)

Нами було виділено 3 варіанти політики: збереження чинної політики, синхронізація он-лайн сервісу ПАТ «Укрзалізниця» з Централізованим банком даних з проблем інвалідності, створення незалежного додатку з персональними кабінетами для осіб з інвалідністю для придбання квитків он-лайн.

6.1. Варіант 1: Збереження чинної політики

Збереження чинної політики означає відсутність дій з боку влади для врегулювання проблеми відсутності механізмів реалізації права використання пільг особами з інвалідністю. Така пасивна позиція з боку держави спричинила написання петицій, висловлення незадоволення громадськими організаціями та виникнення кризи довіри до влади.

Потенційними перевагами цього варіанта є його високий рівень політичної та адміністративної здійсненості. Але альтернатива має такі недоліки, як продовження порушення Україною національного законодавства та міжнародних зобов'язань, дискримінація осіб з інвалідністю та відсутність механізмів реалізації права на пільговий проїзд шляхом придбання квитків через он-лайн-сервіси. Тобто, основними недоліками є ті, що можна віднести до недотримання принципу справедливості. Неспроможність влади полягає у її неможливості надавати гарантовані пільги особам з інвалідністю під час купівлі залізничних квитків он-лайн, тобто влада неспроможна надавати суспільні блага, дотримуючись умови невиключеності жодного зі споживачів блага.

6.2. Варіант 2: Синхронізація он-лайн сервісу ПАТ «Укрзалізниця» з Централізованим банком даних з проблем інвалідності, щодо змісту та об'єму пільги

Реалізація альтернативи передбачає створення механізму підтвердження дійсності статусу документа, що посвідчує право на пільгу окремих пільгових категорій громадян, за допомогою Централізованого банку даних з проблем інвалідності Міністерства соціальної політики України при оформленні проїзду на пасажирські поїзди через електронні канали обслуговування. На даному етапі ПАТ «Укрзалізниця» не володіє доступом до цієї бази даних, тому для реалізації альтернативи між ПАТ «Укрзалізниця» та Міністерством соціальної політики, яке керує Централізованим банком даних з проблем інвалідності, має бути підписана угода про надання доступу до банку. Після підписання угоди треба розширити можливості сайту та додати опцію вибору пільги при купівлі квитків онлайн.

Перевагами альтернативи є її висока результативність: завдяки об'єднанню баз даних та введенню опції використання пільги он-лайн буде реалізовано міжнародні зобов'язання

України та національне законодавство, збільшиться кількість залізничних квитків, придбаних особами з інвалідністю он-лайн. А також альтернатива допомагає досягти справедливості у наданні соціальних гарантій громадянам України.

Потенційними недоліками є складність у адміністративному здійсненні: альтернатива потребує, щоб було заключено угоди між міністерствами щодо спільно використання бази даних щодо осіб з інвалідністю. Це може гальмуватись бюрократичними процедурами та впливати на часові проміжки реалізації альтернативи. Також виникає ряд корупційних ризиків.

6.3. Варіант 3: Створення незалежного веб-додатку з персональними кабінетами для осіб з інвалідністю, через який можливо використання пільги під час купівлі залізничних квитків он-лайн

Альтернатива полягає у створенні окремого веб-додатку на базі даних з Централізованого банку даних з проблем інвалідності Міністерства соціальної політики. Таким чином, на відміну від другого варіанту не треба буде підписувати окремі угоди щодо надання даних, тому що додаток і так існуватиме під контролем і у юрисдикції Мінсоцполітики. Окрім наявності профіля користувача з даними щодо групи інвалідності та пільгової категорії має бути створена опція придбання он-лайн квитків через сторонні додатки (за прикладом оплати залізничних квитків через Приватбанк, веб-ресурсу «Tickets.ua»).

Перевагами альтернативи є відсутність потреби в підписанні додаткових угод щодо доступу до Централізованого банку даних з проблем інвалідності, тому що додаток буде створено на базі Міністерства соціальної політики, яке є розпорядником даних Централізованого банку. Це частково спрощує адміністративну здійсненність. Також альтернатива допомагає досягти поставленої мети – особи з інвалідністю зможуть користуватись пільгами під час придбання квитків через Інтернет. Однак такий варіант політики має певні недоліки. По-перше, у порівнянні з варіантом 2, доступ до додатку є складнішим, на відміну від доступу до сайту (додаток потребує завантаження на гаджет). Якщо доступ для певних категорій осіб, які не можуть завантажити додаток, є складнішим, то звідси нерівномірною є реалізація критерію справедливості – міри реалізації соціальних гарантій. По-друге, на розробку окремого веб-додатку буде витрачена більша кількість коштів, аніж на доопрацювання сайту «Укрзалізниці» (додання опції придбання квитків за пільгами осіб з інвалідністю – альтернатива 2). Таким чином, нижчою є результативність – тобто потенційна кількість квитків, придбаних особами з інвалідністю через Інтернет. А через додаткові витрати на створення додатку (мобільного та Веб-версії) ефективність альтернативи є нижчою. Також низькою є політична здійсненність через брак існуючих інструментів реалізації політики. Попри спрощення адміністративної здійсненності у розрізі прямого доступу до бази даних без підписання додаткових угод, виникають також адміністративні складнощі: перерозподіл

повноважень відомств та служб, делегування якомусь із структурних підрозділів Мінсоцполітики ведення та контроль за мобільним додатком. Тобто, необхідно шукати додаткові бюджетні кошти на фінансування та додаткові людські ресурси (кадри).

6.4. Критерії зіставлення варіантів політики

Серйозною складністю вибору варіанту політики є те, що результат треба досягти за мінімальних витрат, дотримуючись при цьому справедливості та враховуючи наявні ресурси для впровадження рішення. Задля визначення кращої альтернативи ми порівняли їх за критеріями, наведеними нижче.

– спосіб визначення результативності

Результативність визначена як очікувана міра досягнення проголошеної мети. Критерієм досягнення поставленої цілі є надання можливості особам з інвалідністю користуватись пільгами під час придбання залізничних квитків через Інтернет. Таким чином, результативність альтернативи може бути виміряна у кількості пільгових квитків, які особи з інвалідністю придбають через он-лайн сервіс «Укрзалізниця».

– спосіб визначення ефективності

Ми визначали ефективність як відношення результативності до витрат. Тобто, ефективність альтернативи вимірювалась завдяки співвідношенню (орієнтовних) результатів та витрат (матеріально-технічних, людських (кадрове забезпечення)).

– спосіб визначення справедливості

Для визначення справедливості оцінювалась очікувана міра реалізації соціальних гарантій для громадян України, а також вплив провадження альтернатив на майбутні покоління.

– спосіб визначення адміністративної здійсненності

Адміністративна здійсненність визначається через аналіз відповідності альтернативи нормативно-правовим обмеженням, готовності матеріально-технічної та кадрової бази та часової доречності. Співставлення цих умов з механізмами реалізації запропонованих альтернатив допоможуть визначити, яка має вищий рівень або більшу ймовірність адміністративної здійсненності.

– спосіб визначення політичної здійсненності

Для визначення політичної здійсненності альтернатив використовувалось їх співставлення з пріоритетними завданнями Уряду, відповідність інтересам громадських організацій, а також впливових стейкхолдерів із сфери бізнесу.

6.5. Економічне прогнозування:

Останні статистичні дані щодо продажу квитків пільговим категоріям громадян були оприлюднені у 2014 році. Тоді усього за звітний рік було продано 38,1 млн. квитків на

пасажирські місця у залізничному транспорті, з них – 6,2 млн. квитків для усіх категорій «пільговиків», серед яких були і люди з інвалідністю (900 тис. квитків). У відсотковому вираженні, це 14,5% від пільгових категорій або 2,36% від усього пасажиропотоку.

Більш актуальними є дані купівлю квитків через Інтернет. У 2018 році за даними ПАТ «Укрзалізниця» близько 50% від загальної кількості проданих квитків пасажирів замовили через Інтернет.

Відсутність інклюзивного середовища для осіб з інвалідністю дозволяє зробити висновок, що значна частина таких громадян не користується послугами залізничних пасажирських перевезень через ускладнений доступ, необхідність витратити багато часу заради придбання квитків у касах у той час як існує чимало альтернативних способів перевезень на кшталт автобусного міжміського транспорту чи Інтернет-ресурсу «BlaBlaCar».

Статистика купівлі залізничних квитків через Інтернет дозволяє припустити, що із наданням такої можливості для людей з інвалідністю, кількість таких замовлень може зрости вдвічі - $900,000 \times 2 = 1,800,000$. Альтернатива 2 має обмеження – не всі мають доступ до мережі Інтернет або навичок купівлі квитків онлайн. Ми припускаємо, що лише 80% квитків будуть придбані через Інтернет – 1,440,000.

Альтернатива 3 має обмеження – не всі мають доступ до завантаження додатку, це зменшує кількість квитків, які потенційно можуть придбати особи з інвалідністю. Це пов'язано з тим, що серед них є особи похилого віку, особи з вадами зору, особи, які не мають смартфонів для завантаження додатку. Ми припускаємо, що ці обмеження вплинуть на те, що лише 30% квитків будуть придбані через додаток - це приблизно 204,000 квитків.

Для реалізації альтернатив має також бути розрахована вартість впровадження проектів. Ця вартість складатиметься з оплати заробітних плат працівникам, оплата створення веб-додатку або розробки інтеграції бази на сайт, витрати на підтримання комп'ютерних серверів у зв'язку зі збільшенням відвідування сайту. Ми звернулись до експертів у галузі інформаційних технологій, та отримали такі результати.

Для Альтернативи 1 необхідно підтримання сайту, яке може коштувати близько 200,000 грн на рік.

Розробка мобільного додатку для Альтернативи 3: 100,000 грн, підтримання і обслуговування на рік: 240,000 грн. Для Альтернативи 2: вартість створення додаткової окремої опції на сайті: 50,000 грн, вартість інтеграції бази даних на сайт: 120,000 грн на рік. При цьому для Альтернативи 2, варто витратити кошти на підтримку сайту (як і в Альтернативі 1).

№	Назва (опис) чинного/ альтернативного варіанту	Кількість проданих пільгових квитків, R (шт.)	Витрати на реалізацію варіанту, C (грн.)	Результатив ність, кількість	Ефективність C/R
1	Статус-кво	900,000	200,000	900 000	175
2	Синхронізація онлайн-сервісів	1,440,000	370,000 грн	1 260 000	0.00256
3	Створення незалежного веб- додатку	204,000	340,000 грн	204,000	1.66

Таким чином, найефективнішою є Альтернатива № 1.

6.6 Порівняння варіантів політики

Критерій оцінюється за 3-бальною шкалою, 3 – високе, 2 – середнє, а 1 – низьке.

<i>Критерій порівняння</i>	<i>Оцінка варіанту (альтернативи) політики</i>		
	<i>Збереження чинної політики</i>	<i>Альтернатива 1</i>	<i>Альтернатива 2</i>
<i>Результативність</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>2</i>
<i>Ефективність</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>2</i>
<i>Справедливість</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>2</i>
<i>Адміністративна здійсненність</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
<i>Політична здійсненність</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>1</i>
<i>Сумарна оцінка варіанта:</i>	<i>9</i>	<i>12</i>	<i>9</i>

<i>Рейтинг варіанта:</i>	2	1	2
--------------------------	---	---	---

7. Оцінювання політики

7.1. Цілі оцінювання:

Метою оцінювання є визначення актуальності, ефективності та дієвості обраної політики шляхом виявлення та аналізу основних тенденцій у використанні запропонованої альтернативи, визначення ставлення користувачів.

7.2. Перелік питань, на які має дати відповіді оцінювання:

- ✓ Скільки було витрачено на імплементацію ініціативи?
- ✓ Наскільки збільшилась кількість квитків, придбаних через Інтернет особами з інвалідністю?
- ✓ Наскільки вигідною (економічною) є альтернатива у порівнянні з іншими альтернативами?
- ✓ Які впливи та наслідки, передбачені й непередбачені, виникли в результаті виконання програми?
- ✓ Чи допомогло надання можливості особам з інвалідністю купувати квитки через Інтернет покращити доступ осіб з інвалідністю до користування послугами залізничного сполучення?

7.3. Організація оцінювання

Оцінювання буде проведено у два етапи: перший – через 6 місяців після імплементації ініціативи, другий – через рік. Таким чином, завдяки першому етапу буде можливо оцінити ставлення користувачів проекту до функціонування інтервенції. А другий етап дасть можливість оцінити об'єктивні бюджетні показники (у кінці бюджетного року).

7.4. Проведення оцінювання:

- ❖ планування та підготовка до оцінювання – визначення основних індикаторів та очікуваних результатів, підготовка матеріалів для проведення оцінювання, інформаційна кампанія;
- ❖ перший етап оцінювання – проведення першої хвилі анкетування серед осіб з інвалідністю, які купують квитки через Інтернет;
- ❖ обробка та аналіз за результатами першого етапу оцінювання;
- ❖ другий етап оцінювання – проведення другої хвилі анкетування; збір даних – оформлення інформаційних запитів до ПАТ «Укрзалізниця»;
- ❖ обробка та аналіз результатів другого етапу оцінювання;
- ❖ систематизація даних, розробка звіту з оцінювання.

7.5. Організаційні, людські, фінансові, матеріальні, інформаційні ресурси, які є необхідними для проведення оцінювання:

- Організаційні ресурси необхідні для управління процесом оцінювання (менеджмент оцінювання);
- Людські ресурси знадобляться для проведення анкетування серед осіб з інвалідністю, які використовують опцію придбання залізничних квитків онлайн;
- Фінансові ресурси: витрати на проведення анкетування (оплата працівників, які проводитимуть анкетування, оплати обробки та аналізу зібраних статистичних даних тощо);
- Матеріальні ресурси: витрати на технічне оснащення для проведення оцінювання;
- Інформаційні ресурси: поширення опитування через Інтернет, серед кола зацікавлених осіб.

7.6. Результати оцінювання

За результатами оцінювання буде сформований аналітичний звіт, де буде зазначено результати анкетування та основні показники зміни кількості осіб з інвалідністю, що скористались послугами ПАТ «Укрзалізниця» та пільгою через веб-ресурс зокрема.

7.7. Рекомендації щодо подальших дій

За даними звіту можна буде з'ясувати, наскільки послуга з придбання на сайті квитків онлайн була корисною. Можливо, будуть виявлені пропозиції щодо покращення функціонування опції замовлення квитків онлайн з використанням пільги для осіб з інвалідністю.

8. Рекомендація замовнику

8.1. За результатами оцінювання альтернатив, можемо рекомендувати альтернативу 2 – синхронізація онлайн сервісу ПАТ «Укрзалізниця» з Централізованим банком даних з проблем інвалідності, щодо змісту та об'єму пільги. Вибір пояснюється високим рівнем результативності та справедливості варіанту.

8.2. Реалізація політики

Впровадження альтернативи передбачає певні адміністративні заходи. Очевидно, що перш за все необхідно скласти та підписати Угоду між ПАТ «Укрзалізниця» та Міністерством соціальної політики щодо надання доступу до Централізованого банку з проблем інвалідності. Далі – створення опції на сайті для придбання квитків онлайн з використанням пільги осіб з інвалідністю, за аналогією з придбанням квитків за студентськими пільгами. Наступним етапом є запровадження системи інформування населення про зміну сайту та появу нової опції. Здійснення цього можливо через такі комунікаційні канали, як загальнонаціональні та регіональні ЗМІ, соціальні мережі, розповсюдження зовнішньої реклами.

Після того, як нововведення на сайті працюватиме, а населення буде поінформоване, подальшими кроками з реалізації буде підтримка веб-ресурсу та постійний контроль і оновлення Централізованого банку з проблем інвалідності.

8.3. Підтримка рекомендованого варіанту

8.3.1. Комунікативні цілі

Поінформувати населення щодо імплементації альтернативи, мінімізуючи незадоволеність через потенційні витрати з бюджету на впровадження

8.3.2. Ключові повідомлення

- Особи з інвалідністю мають право вільно пересуватись
- Одна опція на сайті дасть шанс подорожувати сотням осіб з інвалідністю

8.3.3. Методи і способи інформування

- Інформаційна кампанія у соціальних мережах. Промоція політики через цифрові платформи є доречною, оскільки цільовою групою є саме користувачі сайту ПАТ «Укрзалізниця», в яких очевидно є доступ до мережі Інтернет.
- Промоція через соціальні ролики на телебаченні. У зв'язку з карантинном, населення здебільше сидить вдома та переглядає контент телеканалів, тому такий тип просування буде набагато більш дієвим у порівнянні з, наприклад, зовнішньою рекламою або роздачою листівок чи буклетів.

8.3.4. Фінансове забезпечення

Витрати на виготовлення медійної продукції для підтримки обраного рішення з бюджету України. За попередніми розрахунками, необхідні витрати складатимуть приблизно 35000 грн.

9. Перелік посилань:

1. В Україні збільшилася кількість людей з інвалідністю [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу:
<https://www.slovoidilo.ua/2017/11/28/novyna/suspilstvo/ukrayini-zbilshylasya-kilkist-lyudej-invalidnistyu>.
2. Пільги на проїзд залізничним транспортом [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://www.uz.gov.ua/passengers/ticket_discounts/.
3. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141 – Режим доступу до ресурсу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про права осіб з інвалідністю і Факультативного протоколу до неї» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної

Ради України (ВВР), 2010, N 9, ст.77 – Режим доступу до ресурсу:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1767-17>.

5. Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.
6. Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю» на період до 2020 року» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-2012-%D0%BF>.
8. Пасажири з інвалідністю стали удвічі частіше користуватися послугами Придніпровської залізниці [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://nau.org.ua/pasazhyry-z-invalidnistyu-staly-udvichi-chastishe-korystuvatysya-poslugamy-prydniprovskoyi-zaliznytsi/>.