



УДК 336.14(477)

О.В. МАКАРОВА,

д-р. екон. наук,
Інститут демографії та соціальних досліджень
ім. М.В. Птухи НАН України
E-mail: makarova_h@ukr.net

ПРОГРАМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ: ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті розглянуто причини недостатньої ефективності програм соціальної підтримки в Україні, обумовлені як законодавчими вадами, так і організаційними (включаючи недосконалість методики визначення реальної нужденності претендентів на соціальну допомогу). Обґрунтовується необхідність впровадження нової моделі соціальної підтримки, основаної на комплексному наданні послуг щодо попередження нужденності сімей, їх матеріальної підтримки та реабілітаційних заходах.

Ключові слова: державна соціальна підтримка, соціальна допомога, адресність та ефективність соціальних програм; оцінювання нужденності.

Актуальність проблеми. Серед основних пріоритетів соціальної політики, безумовно, на передньому плані залишається виконання державних соціальних зобов'язань, і передовсім – забезпечення програм соціальної підтримки. Державна соціальна підтримка в Україні – складна та розгалужена структура, основними складовими якої є: програми соціальної допомоги сім'ям з дітьми та малозабезпеченим сім'ям, житлові субсидії, соціальні пільги й соціальні послуги. Щороку близько 25% загального обсягу зведеного бюджету спрямовується на соціальний захист і соціальне забезпечення. За даними Обстеження умов життя домогосподарств України, майже 60% домогосподарств мають у своєму складі учасника хоча б однієї соціальної програми, серед яких найпоширенішими є програма пільг, якою охоплено близько половини всіх домогосподарств (46%) та комплекс допомог сім'ям з дітьми, що охоплюють понад третину сімей з дітьми (34%). Проте аналіз впливів програм на стан населення є досить неоднозначним. Викликає занепокоєння високий рівень бідності серед сімей з дітьми, поширення утриманських настроїв серед отримувачів допомоги та загального відчуття несправедливості у більшості населення.

Аналіз останніх досліджень. Серед найбільш відомих сучасних вітчизняних дослідників з проблем соціальної політики та соціальної підтримки населення можна назвати Балакіреву О., Гнибіденко І., Крентовську О., Куценко О., Лібанову Е., Ман-

дибуру В., Надточія Б., Новікову О., Палій О., Пишуліну О., Ткаченко Л., Черенко Л., Шульгу М., Якубу О. та ін., дослідження яких стосуються як загальних питань реалізації соціальної функції держави, так і оцінки окремих складових соціальної політики й соціального захисту населення, їх впливу на добробут та пошуку шляхів удосконалення.

Метою даної статті є виявлення причин недосконалості системи соціальної допомоги в Україні та обґрунтування нових підходів і можливих форм реалізації програм соціальної підтримки.

Виклад основного матеріалу. На програми соціальної підтримки витрачають значні бюджетні кошти, причому ці видатки постійно та швидко зростають (рис. 1). Високий і рівень охоплення населення соціальними програмами. Але постає питання: які соціальні результати мають ці програми, і чи беззаперечним є прагнення до подальшого нарощування соціальних виплат?

Адже залишається високим рівень бідності серед сімей з дітьми, і особливо страждають сім'ї з дітьми до 3-х років та багатодітні. При цьому заробітна плата далеко не завжди гарантує захист від бідності: сьогодні рівень бідності серед сімей, де всі дорослі працюють, становить понад 20% і не на багато відрізняється від загального значення по Україні (24%) – (рис. -2).

Отже, цілком зрозуміло, що занижений рівень оплати праці не сприяє економічній активності, і тому ми спостерігаємо значне поширення утриманських настанов та низьку активність нужденних щодо пошуку шляхів для виходу із скрутного становища власними силами.

Якщо аналізувати причини недостатньої ефективності програм соціальної підтримки, то слід сказати про вади у законодавстві, про недостатню адекватну оцінку нужденності при призначенні допомоги, а також ментальні чинники, зокрема – надто лояльне ставлення населення до соціального утриманства та випадків зловживань соціальною допомогою.

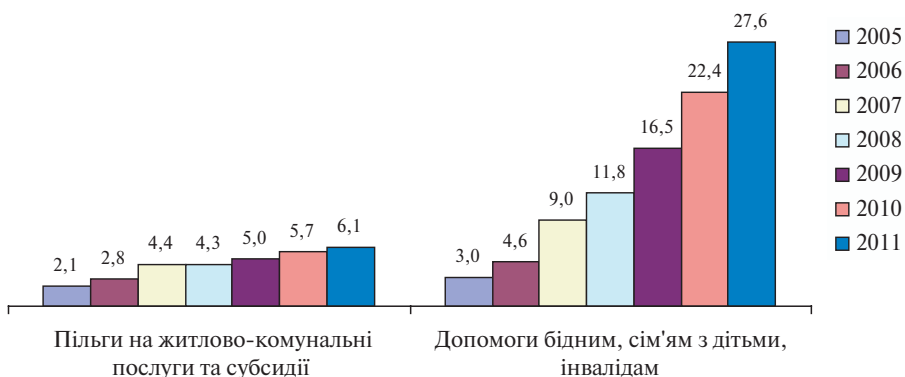


Рис. 1. Субвенції із соціального захисту населення, 2005–2011 рр., млрд грн.

Джерело: Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2011 рік / Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В. та ін. USAID. – К. : Нора-Друк, 2011. – 96 с.

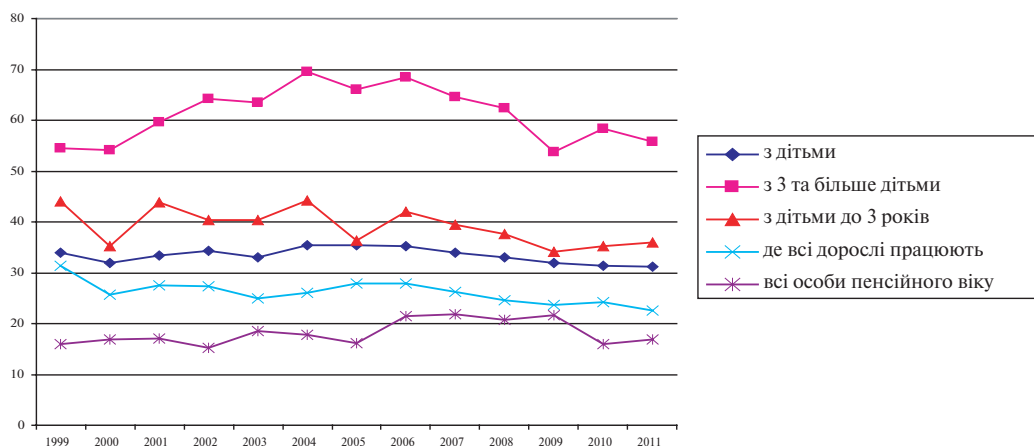


Рис. 2. Рівень відносної бідності серед деяких типів домогосподарств у 1999–2011 рр.

Джерело: розраховано фахівцями ІДСД НАН України за даними Обстеження умов життя домогосподарств України Державної служби статистики України.

Отже, інколи самі норми законодавства провокують поширення та закріплення утриманських настроїв. Наприклад, відповідно до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», право на допомогу на дітей одиноким матерям мають такі матері, які не перебувають у шлюбі, одинокі усиновлювачі, якщо у свідоцтві про народження дитини або документі про її народження, виданому компетентними органами іноземної держави, за умови його легалізації в установленому законодавством порядку (рішенні про усиновлення дитини), відсутній запис про батька (матір) або запис про батька (матір), проведено в установленому порядку органом державної реєстрації актів цивільного стану за вказівкою матері (батька, усиновлювача) дитини. Тобто це означає, що право на допомогу визначається не реальною нужденністю, а відсутністю запису про батька. І навіть наявність такого положення (далі за текстом Закону): «Жінка, яка має дітей від особи, з якою вона не перебувала і не перебуває в зареєстрованому шлюбі, але з якою вона веде спільне господарство, разом проживає і виховує дітей, права на одержання допомоги, встановленої на дітей одиноким матерям, не має» — також не враховує нужденності сім'ї та не передбачає можливості того, що батько, який не проживає з дитиною та матір'ю в одному приміщенні (і не веде спільного господарства) може повністю утримувати її. Отже, у цьому випадку законодавство не передбачає врахування матеріального стану осіб при призначенні допомоги, і таким чином створює законодавчі передумови для поширення соціального утриманства та штучного зростання явища «одинокого батьківства», та ще й за рахунок держави. І доказом того є стрімке зростання кількості одиноких матерів (рис. 3), яке відбулось після прийняття цього закону.

Про низьку активність пенних контингентів населення щодо пошуку виходу зі стану нужденності свідчить значна тривалість їх перебування у програмах соціальної допомоги. Серед отримувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям 67,8% є довготривалими учасниками програми (середній термін перебування у програмі складає 25 місяців); серед учасників програми соціальної допомоги одиноким батькам 84% є довготривалими (середній термін перебування — 5 років); серед учасників програми житлових субсидій майже 90% є довготривалими отримувачами.

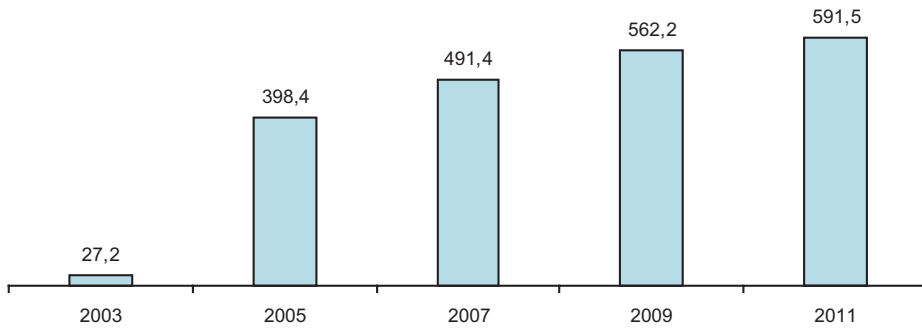


Рис. 3. Динаміка зміни чисельності одиноких матерів у 2003–2012 рр., тис. осіб

Джерело: за даними Міністерства соціальної політики України.

Таким чином, очевидно те, що грошова допомога не є найкращим видом підтримки, оскільки до бідності призводять інші причини: відсутність роботи або належної кваліфікації, втрата працездатності, важка хвороба (у т.ч. алкогольна або наркотична залежність), втрата майна або житла, неспроможність сім'ї повноцінно виконувати свої функції через поведінкові особливості (асоціальні прояви), і якщо не вживати спеціальних заходів подолання цих проблем, переважна частка отримувачів соціальної допомоги не набуває спроможності до самостійного виходу із ситуації нужденності.

Тому завданням соціальної підтримки має переміщення акцентів з надання грошової допомоги до заходів із соціального залучення, повернення до ринку праці та повноцінного самостійного життя. Профілактика бідності, протидія її поширенню та виникненню анклавів застійної бідності – один з найважливіших пріоритетів державної соціальної політики. Особливо соціально небезпечною є застійна бідність серед працездатного населення та сімей з дітьми. Саме ці контингенти мають бути у центрі уваги соціальних служб щодо проведення заходів соціальної адаптації, реабілітації та допомоги із працевлаштування.

За даними Типологічного дослідження отримувачів соціальної допомоги¹, значна частина респондентів мають проблеми з працевлаштуванням. Зокрема:

- серед сімей – отримувачів допомоги по догляду за дитиною до 3-х років 36,8% мають у своєму складі працездатних осіб, які не працюють, але хочуть знайти роботу. Основними причинами, що їм перешкоджають знайти роботу, називають: відсутність роботи на постійній основі (62,1%); низька заробітна плата (40,1%); відсутність роботи за спеціальністю (28,6%). Майже в кожній п'ятій родині (19,8%) непрацюючі працездатні не можуть знайти роботу через сімейні обставини. Серед всіх учасників соціальної програми 23,0% сімей погодилися б взяти участь у громадських роботах;
- 42,0 відсотки отримувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям мають у своєму складі працездатних осіб, які не працюють, але хочуть і не можуть знайти роботу через відсутність роботи на постійній основі (64,8%); низьку заробітну плату (35,2%); відсутність роботи за спеціальністю (27,3%). У 18,2% випадків непрацюючі працездатні не можуть знайти роботу із-за сімейних обставин. У громадських роботах погодилися б взяти участь 29,1% сімей.

¹ Дослідження проведено у рамках реалізації проекту «Удосконалення соціальної допомоги» Міністерства соціальної політики України, 2012 р.

- Серед отримувачів допомоги на дітей одиноким особам (матерям, удовам, удівцям, усиновителям) третина (33,3%) має у своєму складі працездатних осіб, які не працюють, але хочуть знайти роботу. Перешкоди для працевлаштування знову ж розподілилися таким чином: відсутність роботи на постійній основі (57,18%); низька заробітна плата (33,9%); відсутність роботи за спеціальністю (22,2%). Майже в кожній четвертій родині (24,92%) непрацюючі працездатні не можуть знайти роботу через сімейні обставини. погодилися б взяти участь в громадських роботах 23,1% сімей.

Однією з причин довготривалої бідності претендентів на соціальну допомогу є сформовані психологічні настанови на бідність. Як правило, такі люди абсолютно не вірять у власні сили, в те, що їх досвід та знання можуть бути затребувані; побоюються змін; не сподіваючись на власні сили, розраховують на допомогу з боку держави; проявляють життєву пасивність; мають занижену самооцінку. Особливо небезпечною така ситуація є у сім'ях з дітьми, оскільки дитина, яка виховується у бідній сім'ї, більш наражається на ризик бідності і в майбутньому дорослому житті.

Навіть такий традиційний вид соціальної допомоги, як допомога по догляді за дитиною до 3-х років впливає на психологічний стан її отримувачів, переважна більшість яких – це молоді жінки з вищою освітою. Так, за даними спеціального дослідження психологічних настанов бідності, проведеного у 2012 році у рамках проекту «Удосконалення соціальної допомоги» Міністерства соціальної політики України: «Соціальна ситуація, в яку потрапляє жінка з вищою освітою після народження дитини, спричиняє зниження рівня самооцінки, відчуття власної соціальної непотрібності, фінансової неспроможності та безперспективності. Крім того, рефлексивність як особистісна риса безпосередньо залежить від рівня освіченості людини. Тому період тимчасової соціальної незатребуваності люди з вищою освітою переживають гостріше. Більшою мірою отримувачі цього виду допомоги є носіями установки «Треба задовольнятися тим, що є» або «Головне – зберегти те, що є». Людина з такою установкою орієнтована не на активне примноження добробуту, а на пасивне збереження досягнутого. Можна припустити, що у період декретної відпустки, повністю зайнята піклуванням про свою дитину, жінка психологічно не орієнтована на досягнення кар'єрних та фінансових висот, тому і віддає перевагу такому уявленню про життя – «задовольнятися тим, що є, та зберегти надбане».

Дослідження підтверджують той факт, що сім'ї отримувачів соціальної допомоги відчувають труднощі не лише в економічному плані. Нерідко у таких сім'ях яскраво виражена втрата кількох сімейних функцій, і дуже часто це пов'язано з асоціальними формами поведінки членів сімей. Без зовнішнього втручання такі сім'ї не в змозі подолати труднощі, а втрата часу тут загрожує такими явищами, як соціальне відторгнення, погіршення здоров'я дітей (у тому числі – психічного) та формування у дітей схильності до асоціальних форм поведінки тощо. Зрозуміло, що у такій ситуації необхідна робота, спрямована на надання допомоги сім'ї, яку має надавати професійна служба комплексного супроводження. Дуже важливим щодо таких контингентів впровадження реабілітаційних заходів, спрямованих на відновлення зруйнованих або втрачених індивідами суспільних зв'язків та стосунків внаслідок порушення здоров'я, інвалідності, девіантної поведінки (особи, які страждають від наркоманії, алкоголізму тощо).

Організаційно, вадою є те, що комплекс соціальних допомог не являє собою стрункої системи, різні види підтримки не пов'язані один з одним, надаються за різними законами. Більшість допомог є категорійними і призначаються без урахування

реальної нужденності претендентів. І навіть адресні види підтримки (допомога мало-забезпеченим сім'ям і житлові субсидії) мають вади через недосконалість процедури визначення нужденності.

Отже, пропонується впровадження таких заходів, що сприятимуть соціальній адаптації та виходу із стану бідності:

1. Психологічна робота;
2. Програми профорієнтації для визначення можливостей працевлаштування або навчання (перенавчання);
3. Програми навчання та перенавчання для отримання достатньої кваліфікації;
4. Програми громадських робіт;
5. Програми працевлаштування;
6. Програми медико-соціальних послуг для кризових та неблагополучних сімей.

Доцільно роботу з клієнтами починати зі співбесіди з психологом для виявлення психологічних обмежень або можливостей самостійного виходу із ситуації. Далі визначають напрями соціальної підтримки та вибирають можливе супроводження:

- якщо в сім'ї/домогосподарстві заявників є працездатні непрацюючі особи, які мають професії, але не можуть знайти роботу, то пропонується послуги із працевлаштування, а тимчасово – участь у громадських роботах;
- в разі, коли для працевлаштування не вистачає кваліфікації, пропонується навчання або підвищення кваліфікації;
- якщо перший випадок (наявність кваліфікації) супроводжується проблемами зі станом здоров'я, заборгованістю із сплати за житло, відсутністю місця у дитячому закладі, то робота спрямовується, в першу чергу, на розв'язання цих проблем.

Між організаціями – співробітниками із супроводження має бути налагоджений інформаційний обмін та узгодження змін у статусі клієнтів.

Для впровадження заходів щодо соціальної адаптації та виходу із стану бідності необхідно розробити систему взаємодії інституцій, які будуть задіяні у процесі організації, безпосереднього надання послуг, організаційно-методичного забезпечення.

Однією з можливих організаційних форм впровадження заходів щодо соціальної адаптації вразливих сімей, виходу їх із стану бідності, шляхів повернення на ринок праці є Соціальний контракт або договір соціальної адаптації, що встановлює взаємні зобов'язання між отримувачами адресної соціальної допомоги та органом, уповноваженим для надання соціальної допомоги. Договір визначає те, що кожна зі сторін має зробити, щоб змінити стан отримувачів соціальної допомоги шляхом активізації потенціалу сім'ї з метою поступового її переходу до самозабезпечення.

Така модель соціальної роботи включає розробку програми індивідуальної соціальної адаптації – плану дій обох сторін договору соціальної адаптації, розробленого в результаті співбесіди та аналізу причин ситуації, яка склалася в сім'ї, виявлення потенційних можливостей отримувачів допомоги. У ході реалізації такої програми здійснюється соціальне супроводження контракту з боку фахівця із соціальної роботи для контролю над ситуацією та внесення коректив до програми (у разі необхідності).

Запропонована технологія є ринково-орієнтованою і спрямована на подолання соціального утриманства та активізації поведінки сімей щодо самостійного виходу із ситуації нужденності.

Подібну технологію застосовують вже кілька десятків років у багатьох країнах світу, нещодавно вона впроваджена у Російській Федерації. Незважаючи на певні проблеми її реалізації, в цілому вона досить успішно виконує завдання соціальної адаптації сімей та організації допомоги на якісно іншому рівні – не тільки як матеріальної підтримки, а й соціального залучення.

Крім того, обов'язково має бути удосконалена процедура виявлення реальної нужденності претендентів на соціальну допомогу. За оцінками фахівців Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, близько 18% сукупного доходу домогосподарств не враховується за діючих правил визначення доходу для призначення соціальної допомоги². Це обумовлено як проблемами методичного характеру (складність оцінки доходу від землі, сільськогосподарської діяльності тощо), так і поширенням «тіньової» зайнятості серед населення.

Таким чином, мають бути розроблені й застосовані більш досконалі методи оцінювання доходу, у тому числі із використанням непрямих методів оцінювання, проведення обстежень умов життя та перевірок реального стану нужденності серед претендентів на соціальну допомогу, розширення повноважень і ролі соціального інспектора.

Висновки. Впровадження нових підходів до надання соціальної підтримки є логічним продовженням державної політики України щодо удосконалення системи соціальної допомоги. Основною ідеєю нововведень має бути комплексний підхід до надання підтримки, що має більш точно враховувати реальну нужденність претендентів: рівень їх матеріального забезпечення, наявність проблем соціально-психологічного або медичного характеру, потреб у додатковій освіті або працевлаштуванні тощо. Організаційною формою соціальної підтримки може бути соціальний контракт між соціальними службами-надавачами підтримки та реципієнтами допомоги, у рамках якого мають складатись та реалізовуватись програми індивідуальної підтримки сімей із застосуванням комплексних видів допомоги. Очікуваними результатами від впровадження має бути посилення дієвості і адресності соціальної підтримки, сприяння формуванню у населення активної життєвої позиції щодо виходу із стану нужденності; профілактика соціального відторгнення та протидія потраплянню сімей у кризовий стан.

ЛІТЕРАТУРА

1. Матеріали, підготовлені фахівцями Українського Центру соціальних реформ у рамках надання консультативних послуг з проекту «Удосконалення соціальної допомоги» Міністерства соціальної політики України.
2. Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 5, ст. 21.
3. Сайт Державної служби статистики України: www.ukrstat.gov.ua

Стаття надійшла до редакції журналу 17.01.2013 р.

² Згідно з Методикою обчислення сукупного доходу сім'ї, що затверджена спільним наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України, Державного комітету статистики України, Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України № 86/202/524/455/3370 від 15.11.2001 «Про затвердження Методики для всіх видів соціальної допомоги»/ <http://zakon2.rada.gov.ua>

Е. В. Макарова

ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ: ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ И ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Среди приоритетов социальной политики Украины на первом плане остается реализация программ социальной поддержки. По данным Обследования условий жизни домохозяйств, около 60% из них охвачены каким-либо видом социальной поддержки. Наиболее распространенной является программа льгот, которой пользуется почти половина домохозяйств. Однако оценка действенности программ показывает неоднозначные результаты: остается высоким уровень бедности семей с детьми (и особенно с детьми до 3-х лет и многодетных), в то время как уровень зарплат не гарантирует защиты от бедности. С другой стороны — наблюдается распространение иждивенческих настроений и низкая активность относительно поиска самостоятельного выхода из сложной ситуации.

Недостаточная эффективность программ социальной поддержки обусловлена как несовершенством законов, так и трудностями адекватной оценки нуждаемости претендентов на социальную помощь.

По-видимому, денежная помощь является не наилучшим видом защиты от бедности, поскольку не устраняет ее причины, среди которых основными являются: отсутствие работы или подходящей квалификации, потеря трудоспособности, тяжелое заболевание, потеря имущества или жилья, а также неспособность семьи полноценно выполнять свои функции. Поэтому акценты социальной политики должны быть перенесены от предоставления материальной помощи к осуществлению мер по социальному включению, возвращению на рынок труда и к полноценной самостоятельной жизни. Согласно данным обследований³, значительная часть получателей пособий имеют проблемы с трудоустройством. В частности, почти в 40% случаев среди семей- получателей помощи по уходу за ребенком до 3-х лет и помощи малообеспеченным семьям в составе семей есть неработающие трудоспособные лица, желающие найти работу. Основными причинами, которые препятствуют трудоустройству, были названы: отсутствие постоянной работы или работы по специальности; низкая заработная плата. Почти в каждой пятой семье в качестве причины называли семейные обстоятельства.

Одной из причин длительной бедности претендентов на пособия являются сформированные психологические установки бедности. Как правило, такие люди абсолютно не верят в собственные силы, в то, что их опыт и знания могут быть востребованы; опасаются изменений; не надеясь на собственные силы, рассчитывают на помощь государства; проявляют жизненную пассивность; имеют заниженную самооценку. Особенно опасной такая ситуация является для семей с детьми, поскольку ребенок, воспитывающийся в бедной семье, подвергается большому риску бедности и в дальнейшей — взрослой жизни.

Даже такой традиционный вид помощи, как пособие по уходу за ребенком до 3-х лет влияет на психологию получателей. Социальная ситуация, в которую попадает женщина после рождения ребенка, провоцирует снижение уровня самооценки, ощущение собственной социальной ненужности, финансовой неспособности и бесперспективности.

Исследования подтверждают тот факт, что семьи получателей социальной помощи ощущают не только материальные трудности. Неудко в таких семьях наблюдается утрата сразу нескольких функций, и очень часто это связано с асоциальным поведением членов семей. Без внешнего вмешательства они не в состоянии преодолеть трудности, а потеря времени в таких случаях представляет немалую опасность для здоровья и развития детей, а также может привести к криминальным последствиям. Очевидно, что в такой ситуации необходимо комплексное сопровождение семьи профессиональной службой. Комплексные меры поддержки и социальной адаптации должны включать психологическую работу, профориентацию и обучение, программы общественных работ и трудоустройства, предоставления медико-социальных услуг. Возможной формой реализации социальной поддержки является *Социальный контракт* между получателями социальной помощи и органом, уполномоченным ее предоставлять. Такая модель предусматривает разработку программ индивидуальной поддержки — плана действий с обеих сторон договора.

³ Например, Типологическое исследование получателей социальной помощи, проведенное в рамках реализации проекта Министерства социальной политики Украины «Усовершенствование социальной помощи», 2012.

Подобная технология применяется уже несколько десятков лет во многих странах мира, не так давно такая практика была внедрена в Российской Федерации. И несмотря на определенные недостатки в опыте применения, в общем, ее результаты оценивают позитивно как оказание поддержки на качественно ином уровне – не только как материальной помощи, но и социального включения.

Кроме того, обязательно должна быть усовершенствована процедура выявления реальной нужд претендентов на социальную помощь, поскольку сейчас около 18% совокупного дохода домохозяйств не учитывается при определении права на помощь. Это обусловлено как проблемами методического характера (например, сложность оценки дохода от земли и сельскохозяйственной деятельности), так и распространением «теневой» занятости среди населения. Таким образом, должны быть применены более совершенные методы оценивания дохода, в том числе – косвенные, а также проведение обследований состояния нуждаемости среди претендентов на социальную помощь, расширение полномочий и укрепление статуса социального инспектора.

Ключевые слова: государственная социальная помощь, адресность и эффективность социальных программ, социальная поддержка, оценивание нужд.

O.V. Makarova

SOCIAL SUPPORT PROGRAMS: EVALUATION OF RESULTS AND WAYS OF IMPROVING

Among the main components of the social policy of Ukraine the implementation of social support programs remains a priority. According to the survey of household living conditions, about 60% of households are covered by some type of social assistance. The privileges program, used by almost half of households, is the most common. However, assessment of impact of programs shows varied results: there is still a high poverty level among families with children (especially with children under the age of 3 and large families) while the level of wages does not guarantee poverty protection. On the other hand – propagation of paternalist mentality and little activity in seeking independent ways out of difficult situations are observed. Insufficient effectiveness of social assistance programs is caused by the legislation imperfection and the difficulties of adequate needs assessment of applicants for social assistance.

Apparently, financial assistance is not the best kind of poverty protection, because it does not eliminate its reasons, among which the main are: absence of suitable work or qualification, disability, serious illness, property or housing loss and inability of family to carry out its functions adequately.

Therefore, the emphasis of the social policy should be shifted from material assistance assignment to the implementation of social inclusion measures, return to the labor market and independent living. According to the survey⁴, most of the recipients have problems with employment. Particularly, almost 40% of the families that receive childcare assistance (children under the age of 3) and low-income family assistance, include unemployed and able-bodied individuals who want to find work. The main reasons that prevented employment were: lack of permanent job or professional job, low wages. Almost one out five families mentioned family circumstances as the reason.

One of the reasons for long-term poverty of the applicants for benefits are the established poverty mental attitudes. As a rule, such people do not believe in their own strength and that there is a demand for their experience and knowledge, they are afraid of changes; not relying on their own strength, they just count on government assistance, they often show life passivity, and have understated self-appraisal. Such situation is particularly dangerous for families with children, as a child who grows up in a poor family is more likely to live in poverty in future – in adult life.

Even a traditional type of assistance such as benefit for the childcare (under the age of 3) affects the recipients' psychology. A woman after childbirth finds herself in a social situation that can cause understated self-appraisal, a sense of social irrelevance, financial inability and absence of any prospect.

Studies confirm the fact that the families of social assistance recipients do not feel only material difficulties. Loss of several functions is frequently observed in such families and this is often connected with anti-social behavior of family members. Without external interference they are not able to overcome difficulties, and loss of time in turn carries considerable danger for child health and development, and

⁴ For example, the typological study of social assistance recipients, conducted in the framework of the ministry of Social Policy of Ukraine project "Social Assistance improving", 2012.

can also lead to criminal consequences. Obviously, in such situations complex family support provided by professional service is necessary. Complex support and social adaptation measures should include psychological work, vocational guidance and education, public work programs and employment, provision of health and social services. The implementation of a Social contract between social assistance recipients and the agencies that are authorized to provide it can be a possible form of social support. This model includes development of individual support programs – a plan of action from both sides of the contract. Similar technology has been used for several decades in many countries. Recently, this practice has been introduced in the Russian Federation. And despite some shortcomings in the application experience, in general, its performance is evaluated positively – as support on a qualitatively different level – not only as material assistance but also as a social inclusion.

Apart from this, the procedure of determining actual need for social assistance should be improved, since right now about 18% of the total household income is not considered when eligibility for assistance is determined. This is caused both by methodological problems (for example, the difficulty of assessing income from land and agricultural activities), and the spread of shadow employment in the population. Thus, more sophisticated methods of income estimation should be applied, including – indirect, as well as implementation of needs inspection for social assistance applicants, expansion and strengthening of the social inspector status.

Key words: *state social assistance, targeting and effectiveness of social programs, social support, needs assessment.*