

## СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ МІГРАНТІВ В УМОВАХ СИНХРОННОГО ВПЛИВУ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ ТА КРИЗИ ІНСТИТУТУ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

*Досліджуються проблеми соціального захисту мігрантів та біженців у державах, які позиціонуються як високорозвинені соціальні держави. Відзначено, що на питання соціальної підтримки цих уразливих категорій населення впливає низка факторів, зокрема глобальні виклики (пандемія, поява щораз нових зон конфліктів та воєн тощо), кризовий стан самого інституту соціальної держави, зростання рівня безробіття тощо. Аналізуються кейси кількох держав ЄС з метою показу змін у підходах до мігрантів. Вказано на тенденцію до формування деструктивної тенденції «шовінізму добробуту», посилення мови ворожнечі щодо мігрантів та біженців. Звернено увагу, що антимігрантська риторика нині вже вийшла за межі дискурсу радикальних ультраправих партій і представлена у риторичі більшості політичних партій у розвинених державах соціально-го типу.*

**Ключові слова:** соціальна держава, соціальний захист, мігранти, біженці, «шовінізм добробуту», мова ворожнечі, антимігрантська риторика.

### ***Khlivniuk Tetiana. Social Protection of Migrants in Conditions of Synchronous Influence Global Challenges and Crises of the Institution of the Welfare State***

*The problems of social protection of migrants and refugees in the states that are positioned as highly developed welfare states are studied. It is noted that the issue of social support for these vulnerable groups is influenced by a number of factors, including global challenges (pandemic, emerging zones of conflict and war, etc.), the crisis of the welfare state, rising unemployment and others. Cases of several EU countries are analyzed in order to show changes in approaches to migrants. The tendency to form a destructive tendency of «chauvinism of welfare», strengthening of hostility towards migrants and refugees is pointed out. It is noted that anti-immigrant rhetoric has now gone beyond the discourse*

*of radical far-right parties and is represented in the rhetoric of most political parties in developed countries.*

**Key words:** *welfare state, social protection, migrants, refugees, welfare chauvinism, hate speech, anti-immigrant rhetoric.*

Про те, за яких умов іноземним громадянам надається доступ до систем соціального страхування, дискусії ведуться практично від появи національних систем соціального захисту. Однак останніми десятиліттями щораз активніше продукуються негативні дискурси, в яких мігранти позиціонуються як загроза для стійкості національних систем соціального забезпечення. Мігрантів, які отримують соціальну допомогу, дискримінаційно маркують як шахраїв, котрі перетворюються на економічний тягар для платників податків [1]. Такі процеси отримали назву «шовінізму добробуту» (welfare chauvinism) [2].

У політичному дискурсі високорозвинених соціальних держав помітне розмежування двох типів мігрантів: 1) т. зв. «бідні мігранти» («poverty migrants») – низькокваліфікований, а відтак низькооплачуваний прошарок мігрантів; 2) економічно самодостатні мігранти з ринковими навичками, відсутністю мовних бар'єрів, високою кваліфікацією, які є бажаними на національних ринках праці провідних держав. У світі утверджується критичне сприйняття особливо розвинених європейських соціальних держав як не надто «гостинних» («welcoming» European welfare states) щодо мігрантів. Очевидно: чи то йдеться про включення, чи про виключення, чи про обмежений доступ різних категорій мігрантів зі соціальних програм – у більшості держав це стає викликом для їх національних систем соціального захисту.

Європейська міграційна криза 2015 року (на терени ЄС прибуло близько 1,3 млн осіб) вивела на порядок денний проблеми неналежного реагування урядів європейських держав на такі масштаби міграції. Проблему становить зростання дискримінації, мови ворожнечі, різних форм інтолерантності щодо мігрантів, а надто біженців, статус яких вимагає особливої соціальної підтримки від держави, яка прийняла їх. У цій ситуації гостро проявилася неефективність національних та наднаціональних інституцій щодо інтеграції новоприбулих на національних ринках праці, використання їх потенціалу, а також недосконалості функціонування націо-

нальних систем соціального забезпечення тих держав, які позиціонують себе як соціальні. Саме європейська міграційна криза 2015 року «оголила» наявні прогалини в національних правових системах у частині соціального захисту шукачів притулку тощо. Показово: зусилля урядів провідних держав ЄС в умовах міграційної кризи були спрямовані радше на протидію популістам, пошук механізмів забезпечення проти різкого збільшення різних категорій мігрантів, особливо – шукачів притулку, вибудовування «захисних стін» від мігрантів тощо, але не на аналіз проблем, зумовлених приростом мігрантів та біженців, та швидке реагування на них із позицій захисту прав людини.

Відтак доцільним вбачається вивчення дій національних інститутів соціальної держави розвинених країн Заходу щодо різних груп мігрантів, рівня їхньої підтримки, мотивації або ж запроваджених обмежень тощо. Це питання потребує з'ясування, бо останніми роками багато держав (найперше – в межах ЄС) змінили правила надання притулку, обсяги підтримки мігрантів. Пандемія коронавірусу додатково ускладнила процедуру надання притулку, статусу біженців, можливості працювати трудовим мігрантам.

Очевидним є той факт, що історично соціальні держави були спроектовані як закриті системи, в яких група людей погоджується ділитися суспільними благами [3] зі своїми співгромадянами, тобто не враховувалася поява великих груп реципієнтів соціальних допомог з-поміж мігрантів та біженців. Поява таких груп у соціальному ландшафті розвинених соціальних держав не отримувала належне поступове та послідовне реагування.

Саме факт громадянства/підданства особи є основним (але не єдиним) критерієм охоплення національними системами соціального забезпечення. Відтак саме громадяни-резиденти, які потребували допомоги, тривалий час позиціонувалися як беззаперечна категорія отримувачів соціальних виплат. Втім збіг між громадянством і правом на соціальну допомогу ніколи не був ідеальним [4]. Наприклад, у межах ЄС міжнародна мобільність порушила безумовність принципів громадянства, територіальності. Зокрема, в ЄС міжнародна мобільність не лише кинула виклик принципу громадянства, а й принципу територіальності, за якими для отримання соціальних виплат потрібно бути резидентом. Ця тенденція стала помітною з кінця Другої світової війни з розвитком проце-

су європейської інтеграції та підписанням двосторонніх трудових угод з третіми країнами.

На тлі зростання етнічного різноманіття держав Заходу, сильної політизації теми міграції доступ мігрантів до соціальних гарантій у тих державах, де вони проживають, став ключовою проблемою [5]. Ще на тлі глобальної фінансової кризи 2008 року висхідний рівень безробіття та бідності зумовив зростання попиту на системи соціального забезпечення. Тоді уряди провели реформи з метою скорочення бюджетних витрат на соціальний захист, звуження кола отримувачів соціальних виплат, скорочення термінів надання соціальної допомоги. Власне, різні категорії мігрантів були особливо уразливими до таких реформ. Наслідки затяжної глобальної фінансової кризи 2008 року тільки посилилися під впливом європейської кризи 2015 року та економічного спаду 2020-2021 років унаслідок пандемії Covid-19.

За даними Євростату щодо інтеграції мігрантів, близько половини негромадян держав ЄС віком 20-64 роки відчувають загрозу бідності та соціальної ізоляції; серед громадян держав ЄС цей відсоток значно нижчий. В умовах криз матеріальні втрати мігрантів значно вищі за втрати громадян держав ЄС. При цьому сам факт наявності робочого місця вже не є інструментом убезпечення від бідності. Наприклад, у 2017 році кожен п'ятий іноземець, який працює в ЄС, належав до групи бідних [6].

Одним із найцікавіших кейсів для нашого аналізу є Данія – високорозвинена соціальна держава нордичної (соціал-демократичної) моделі. Останніми роками тут запроваджуються істотні обмеження прав різних категорій мігрантів. У 2016 році були внесені відповідні зміни до міграційного законодавства (закон № L 87), а низка новацій вже заплановані до слухання в парламенті. Очікується, що в тих, хто звергатиметься за наданням притулку, вилучатимуть готівку і коштовності (за винятком пам'ятних предметів), вартість яких перевищує 10 тис. данських крон (1340 євро). Ці кошти передбачено залучати для фінансування перебування мігрантів у Данії, а для їх вилучення поліції надаватимуться додаткові повноваження щодо проведення обшуків. Перспектива легалізації Данією таких процедур була розкритикована правозахисними організаціями та ООН. Втім згадані механізми не характерні виключно Данії – одній із найкращих у контексті функціонуван-

ня соціальної держави. До прикладу, в Швейцарії [7] конфіскація майна й коштів шукачів притулку стартує від 1 тис. швейцарських франків (близько 990 євро), але тут законодавство (на відміну від данського) передбачає повернення конфіскованих активів шукачів притулку, якщо вони залишать Швейцарію.

На відміну від інших держав-учасниць ЄС усі великі данські партії (і ліві, й праві) погоджуються з необхідністю жорсткішої міграційної політики. Прем'єр-міністром Данії останніми роками є представниця соціал-демократів (М. Фредріксен), тобто тієї партії, яка тривалий час виступає головним апологетом ідеї соціальної державності. Соціал-демократів донедавна характеризувало особливе бачення ролі інституту соціальної держави щодо підтримки різних категорій мігрантів, однак події 2015-го і наступних років змінили розуміння меж підтримки соціальної держави різних категорій населення.

У Данії виплати мігрантам, біженцям державної допомоги залежать від факту їх працевлаштування. Нещодавно (вересень 2021 р.) уряд М. Фредріксен озвучив намір надання соціальної допомоги різним групам працездатних мігрантів лише за умови виконання ними соціально корисних робіт. Це нова трудова логіка, філософія праці та внеску кожного у колективний добробут: кожен, хто претендує на соціальні блага з бюджету, тобто за рахунок платників податків, має зробити певний внесок у добробут держави.

Припускаємо, що причиною такої політики є давній вплив протестантської етики з її вірністю цінностям наполегливої праці, особистої відповідальності, трудової етики, соціальної довіри та под. Загалом такий вплив має конструктивну основу і за своїм задумом спрямований на мотивацію, а не стигматизацію. Ще М. Вебер писав про ці характеристики культури скандинавів, які зорієнтовані на згадані цінності. Відтак очікуваною за сучасних глобальних викликів є еволюція класичної соціал-демократичної моделі соціальної держави у керунку моделі «активної трудової держави», хоча ці зміни не зовсім відповідні традиційному розумінню соціал-демократичної (нордичної) моделі соціальної держави, а радше ліберальної її моделі.

Передусім ініціативи данського уряду (якщо вони все ж будуть схвалені Фолькетингом) стосуватимуться тих, хто уже кілька років проживає у Данії, отримує соціальні виплати від держави, однак

не вивчив данської мови, не має мінімально необхідної освіти для інтеграції на ринку праці. Щонайменше 37-годинний робочий тиждень передбачатиме різноманітні соціально корисні роботи, які не потребують спеціальних навичок (на взірць збору сміття на відкритих публічних локаціях), однак виведуть людей зі своїх помешкань, змусять їх соціалізуватися та змінять думку данців про цю категорію населення. Тобто така трудова діяльність стане соціалізуючою терапією, яку можна зорганізувати навіть в умовах карантинних обмежень. Продовжувати надавати соціальні послуги різним категоріям іммігрантів, однак нічого не вимагати навзаєм є неефективною антисоціалізуючою стратегією, яка формує пристосуванські поведінкові моделі, що суперечить глибинному сенсу протестантської етики. Особливо такі ініціативи данського уряду стосуються вихідців із країн Близького Сходу та Північної Африки, які звернулися за притулком останніми роками.

Паралельно з трудовою інтеграцією уже прийнятих біженців данський уряд ставить за мету мінімізувати кількість нових випадків надання притулку. 03.06.2021 р. Фолькетинг схвалив закон, за яким іноземців після подання клопотання про надання притулку повинні спрямувати до центрів приймання біженців за межами ЄС (наприклад, такі є в Туреччині).

Попри протести правозахисників данський уряд лобіює прийняття т. зв. «закона проти «гетто»». Він має запобігти, щоб частка мешканців «незахідного\* походження» у депресивних районах перевищувала 30%. У 2018 році було прийнято такого ж типу акт, який нині чинний: частка жителів «незахідного походження» у депресивних районах міст із населенням понад 1000 осіб не може перевищувати 50%. У таких нормах та законотворчих ініціативах правозахисники вбачають не лише порушення соціальних прав мігрантів, а й прояви дискримінації.

Відзначимо, що саме уряди Данії та Австрії є головними лобістами створення центрів приймання біженців за межами ЄС. Данський уряд лобіює ідею, щоб прохачі притулку під час розгляду їхніх заявок перебували на території третіх держав. Озвучуєть-

---

\* До групи «західних» у даному контексті віднесені держави-учасниці ЄС, Велика Британія, Андорра, Ісландія, Ліхтенштейн, Монако, Норвегія, Швейцарія, Ватикан, Канада, США, Нова Зеландія і Австралія. Решта держав позиціоновані як «незахідні».

ся готовність фінансово підтримувати такі центри для біженців. Зокрема, Данія веде перемовини з Ефіопією, Єгиптом, Руандою та ін.

На тлі імміграційної політики Данії може скластися доволі ідеалізоване сприйняття курсу інших держав, найперше Німеччини. Однак навіть у цій державі, яка тривалий час є найбажанішим місцем у Європі для шукачів притулку, після 2015 року відбуваються масштабні зміни. Хоча готовність приймати трудових мігрантів та біженців зберігається, однак у 2018 році були ухвалені нормативно-правові новації, які ускладнили надання притулку й навіть актуалізували питання про те, що урядові ініціативи сприяють стигматизації цих соціально уразливих груп. Наразі ще не зрозуміло, які зміни очікують Німеччину в частині імміграційної політики за результатами виборів 26.09.2021 р.

Попри прийняття великої кількості мігрантів та біженців Німеччина вдається до прагматичних кампаній заохочення біженців та шукачів притулку залишити країну добровільно. Наприклад, наприкінці 2018 року уряд А. Меркель провів рекламну кампанію, пропонуючи біженцям залишити Німеччину в обмін на компенсацію упродовж року оренди житла на новому місці.

Німецькі землі не мають єдиних мінімальних стандартів життєвих умов для шукачів притулку й тих, кому вже надано статус біженця. Найчастіше у законодавстві відповідних федеральних земель йдеться про «відповідне людській гідності поводження з біженцями». Це загальні фрази, які не визначають межі соціального захисту. Відтак складається ситуація, коли від можливостей федеральної землі залежить, чи шукачі притулку живуть у притулках чи окремих квартирах, отримують готівку чи набори продуктів, базове лікарське забезпечення чи лише невідкладну медичну допомогу тощо. Показово, що працювати без обмежень у Німеччині можуть лише ті особи, які вже отримали повноцінний статус біженця. Натомість шукач притулку мусить дочекатися розгляду своєї заявки.

Наслідком того, що країни з розвиненим (хоч і кризовим) інститутом соціальної держави щораз більше чинять спротив збільшенню присутності іммігрантів, мінімізують їх підтримку, фінансування життєво важливих соціальних проєктів, дедалі частіше підтримка біженців виноситься в площину діяльності громадян-

ського суспільства. Однак можливості неурядових акторів дуже обмежені, окрім того, частішають випадки, коли державні інститути вступають у конфлікт з ними через їх підтримку мігрантів. Наприклад, влада Греції дії промігрантських неурядових організацій тлумачить як протиправну діяльність (сприяння незаконному переміщенню людей, контрабанда людей). Дії акторів громадянського суспільства тлумачаться як допомога шукачам притулку в незаконному проникненні на державну територію Греції. Суднам, які орендують неурядові організації для порятунку шукачів притулку на морі, грецька влада забороняє захід до портів держави. Поліція вилучає у таких організацій дані та оргтехніку. Також Греція у 2020 році запровадила нові правила реєстрації та сертифікації НУО, які займаються питаннями міграції та соціальної інклюзії. Такі дії державних інституцій свідчать про максимальну зорієнтованість держави на протидію імміграції для зменшення навантаження на бюджет держави.

За результатами Європейського соціального опитування (ESS) [8], понад 40% респондентів уважали, що іммігрантам слід надавати доступ до соціальних прав лише після того, як вони щонайменше рік працюватимуть та сплачуватимуть податки до бюджету приймаючої держави. Близько 30% опитаних зайняли ще жорсткішу позицію: надавати соціальні виплати лише натуралізованим мігрантам. Переконання у тому, що мігранти, як правило, більше споживають зі систем соціального забезпечення розвинених держав, аніж вносять до них (податки тощо), дедалі більше утверджується в громадській думці.

Таке негативне ставлення громадян держав-учасниць ЄС до доступу різними групами мігрантів до соціального захисту супроводжується посиленням політизації впливу імміграції на національні системи соціального забезпечення [9]. Уряди багатьох європейських держав озвучили політичні пропозиції, спрямовані на обмеження прав мігрантів на соціальні виплати [10], і вище ми це показали на прикладі ініціатив кількох держав, передусім Данії. Загалом у політичних дискусіях після 2015 року посилювалося сприйняття мігрантів як «кривдників» («abusers») та «необгрунтованого тягаря» («unreasonable burden») для національних систем соціального захисту [11]. Наразі очевидно, що міжнародна мобільність робочої сили, зростання кількості «гарячих» точок і,



як наслідок, потоків біженців, турбулентність на ринку праці через Covid-19 та низку інших причин посилили нерівність у доступі до соціальної допомоги.

Наразі найбільш успішні соціальні держави не можуть вирішити низку проблем різних груп іммігрантів. Однією з гострих проблем є дискримінація на ринку житла. Її прояви негативно позначаються на і без того неблагополучному становищі мігрантів. Така дискримінація посилює сегрегацію та підриває соціальну та просторову інклюзію.

Відтак спостерігається амбівалентна ситуація: з одного боку, зростає розуміння міжнародним співтовариством важливості підтримки тих, хто шукає притулку; з іншого боку, після подій 2015 року різко знизилася готовність розвинених держав приймати різні категорії мігрантів, надавати статус біженця. Не можна стверджувати, що розвинені держави цілковито відмовляються від тієї соціальної відповідальності, якої вимагає ситуація з «хвилями» прохачів притулку зі щоразу нових зон громадянських конфліктів та воєн. Однак ця відповідальність дедалі виразніше хоче реалізовуватися на дистанції – через виділення фінансів третім державам, яким виділяється підтримка на облаштування іммігрантів. Ця модель уже апробована. Йдеться про Угоду про реадмісію біженців між Туреччиною та ЄС 2016 року та спроби домовитися про прийняття прохачів притулку коштом ЄС з іншими потенційними приймаючими державами (наприклад, Єгиптом).

1. Golding P. Thinking the unthinkable: welfare reform and the media / B. Franklin (Ed.), *Social Policy, the Media and Misrepresentation*. London: Routledge, 2002. P. 146-156; Larsen C. A., Dejgaard T. E. The Institutional Logic of Images of the Poor and Welfare recipients: A Comparative Study of British, Swedish and Danish newspapers. *Journal of European Social Policy*. 2013. № 23 (3). P. 287-299.
2. Balch A., Balabanova E. Ethics, Politics and Migration: Public Debates on the Free Movement of Romanians and Bulgarians in the UK, 2006-2013. *Politics*. 2016. № 36 (1). P. 19-35; Bommes M., Geddes A. *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*. London: Routledge, 2000.
3. Walzer M. (1983). Spheres of justice: A defence of pluralism and equality. New York: Basic Books.
4. Freeman G. P. Migration and the political economy of the welfare state. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 1986. № 485. С. 51-63.
5. Ruhs M., Palme J. Institutional contexts of political conflicts around free

movement in the European Union: A theoretical analysis. *Journal of European Public Policy*. 2018. № 25 (10). P. 1481-1500. **6.** Migrant integration statistics – at risk of poverty and social exclusion. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant\\_integration\\_statistics\\_-\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_-_at_risk_of_poverty_and_social_exclusion) **7.** Hartmann J., Feith Tan N. The Danish Law on seizing asylum seekers' assets. URL: <https://www.ejiltalk.org/the-danish-law-on-seizing-asylum-seekers-assets/> **8.** *ESS Round 8 Data*. URL: [https://www.europeansocialsurvey.org/download.html?file=ESS8e02\\_1&y=2016](https://www.europeansocialsurvey.org/download.html?file=ESS8e02_1&y=2016) **9.** Schmidt S., Blauberger M., Martinsen D. S. Free movement and equal treatment in an unequal union. *Journal of European Public Policy*. 2018. № 25 (10). P. 1391-1402. **10.** Vintila D., Lafleur J.-M. Migration and Access to Welfare Benefits in the EU: The Interplay between Residence and Nationality / J.-M Lafleur, D. Vintila (Eds.), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond*, Vol. 1. IMISCOE Research Series. Springer, Cham, 2020. **11.** Lafleur J.-M., Stanek M. Restrictions to social protection by new Southern European migrants in Belgium / J.-M. Lafleur, M. Stanek (Eds.), *South-north migration of EU citizens in times of crisis*. Springer International Publishing, 2017. P. 99-121; Ruhs M., Palme J. Institutional contexts of political conflicts around free movement in the European Union: A theoretical analysis. *Journal of European Public Policy*. 2018. № 25 (10). P. 1481-1500; Khoma N., Vdovychyn I. (2020). Deconstruction of the Welfare State: The Impact of Globalization and Technological Factors. *Revija za socijalnu politiku*. 2020. № 27 (3). P. 269-285.

### ***Khlivniuk Tetiana. Social Protection of Migrants in Conditions of Synchronous Influence Global Challenges and Crises of the Institution of the Welfare State***

The problems of social protection of migrants and refugees in the states that are positioned as highly developed welfare states are studied. It is noted that the issue of social support for these vulnerable groups is influenced by a number of factors, including global challenges (pandemic, emerging zones of conflict and war, etc.), the crisis of the welfare state, rising unemployment and others. Cases of several EU countries are analyzed in order to show changes in approaches to migrants. The tendency to form a destructive tendency of «chauvinism of welfare», strengthening of hostility towards migrants and refugees is pointed out. It is noted that anti-immigrant rhetoric has now gone beyond the discourse of radical far-right parties and is represented in the rhetoric of most political parties in developed countries.

It is emphasized that in recent years there has been an ambivalent situation. On the one hand, there is a growing awareness in the international community of the importance of supporting asylum seekers. However, on the other hand, after the European migration crisis in 2015, the readiness of developed countries

to accept different categories of migrants and grant refugee status sharply decreased. It cannot be said that developed countries completely renounce the social responsibility required by the situation with the «waves» of asylum seekers from ever new zones of civil conflict and war. However, this responsibility increasingly wants to be realized at a distance - through the allocation of funds to third countries, which are provided with support for the settlement of immigrants.

**Key words:** welfare state, social protection, migrants, refugees, welfare chauvinism, hate speech, anti-immigrant rhetoric.