

Анализ принятых Японией мер в сфере труда в ответ на пандемию COVID-19

Ци Чжун

Японский институт политики и подготовки кадров в сфере труда,
Япония, 177-0044, Токио, Нерима, Камишакудзи, Чоме-8-23, 4

Правительство Японии уделяет особое внимание мерам поддержки благосостояния населения и обеспечения непрерывности предпринимательской деятельности в период эпидемии COVID-19 и уже приняло множество мер, в том числе и по выплате пособий. Однако до сих пор не было принято достаточно мер по предотвращению контакта между людьми в целях остановить распространение вируса. В результате, несмотря на то что в Японии удалось избежать резкого роста уровня безработицы, количество случаев заболевания за сутки начало вновь расти с момента отмены чрезвычайного положения. Хотя экономическое воздействие COVID-19 часто сравнивается с «шоком Лемана», в отличие от «шока Лемана», эпидемия COVID-19 не является разовым событием. Поэтому, если не сдержать распространение вируса, то его последствия в Японии будут иметь более длительный эффект, чем ожидалось. В статье рассматриваются меры социальной поддержки граждан и меры помощи бизнесу, принятые в связи с пандемией Правительством Японии. В частности, приводится информация о таких средствах поддержки, как особые единовременные выплаты гражданам, временные специальные пособия для семей с детьми, а также временные специальные пособия для малоимущих семей с одним родителем. Последнее пособие выплачивается семьям с одним родителем и низким доходом, для того чтобы компенсировать повышенное бремя воспитания ребенка и снизившийся доход в связи с COVID-19. Среди мер поддержки бизнеса стоит отметить субсидирование изменения режима работы, кредиты на особых условиях от Японской финансовой корпорации и частных финансовых учреждений и прямые выплаты бизнесу.

Ключевые слова: пандемия, COVID-19, пособие, приостановка работы, статистика заболеваемости.

Введение

Общее число случаев заболевания COVID-19 в Японии по состоянию на 15 июля 2020 г. достигло 22 581 человек. Количество новых случаев заражения за сутки составляет примерно 300–400 человек, в частности в Токио за сутки выявляется от 150 до 200 новых случаев заражения¹. В Японии чрезвычайное положение было введено единожды 7 апреля 2020 г., и с момента его введения число случаев заражения начало постепенно снижаться после достижения пика заболеваемости, и через полтора месяца, 25 мая, общенациональное чрезвычайное положение было отменено. С того момента количество новых случаев заражения за сутки снова на-

¹ 国内の発生状況 [Ситуация со вспышками внутри страны. Министерство здравоохранения, труда и социального обеспечения Японии]. URL: <https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kokunaino-hasseijoukyou.html> (дата обращения: 20.08.2020).

чало увеличиваться, особенно в Токио, и в данный момент Правительство обсуждает вопрос повторного введения чрезвычайного положения.

Основное исследование

1. Что имеется в виду под «чрезвычайным положением» в Японии?

Меры по ограничению деятельности жителей в других странах описываются как «карантин», но это отличается от «чрезвычайного положения» в Японии. Карантин в Японии означает принудительное ограничение деятельности жителей определенной территории, в частности:

- 1) ограничение выхода из дома;
- 2) приостановление предпринимательской деятельности, за исключением магазинов с товарами первой необходимости;
- 3) приостановление работы общественного транспорта, закрытие аэропортов и автомагистралей;
- 4) запрет работникам всех организаций, кроме обеспечивающих жизнедеятельность населения, выходить на работу (Zhong, 2020).

Введение чрезвычайного положения основано на ст. 32 Закона об особых мерах по обеспечению готовности к пандемическому гриппу и новым инфекционным заболеваниям и реагированию на них (далее — Закон об особых мерах противодействия пандемии гриппа)². В отличие от карантина, чрезвычайное положение имеет ограниченное число принудительных мер. Особенности чрезвычайного положения в Японии следующие.

1.1. Ограничительные меры

1.1.1. Ограничение выхода из дома

Главы префектур вправе попросить жителей воздержаться от выхода из дома на определенный период или на определенной территории. Однако исключением являются случаи необходимости, такие как посещение больницы, покупка продуктов и проезд на рабочее место. Ограничение выхода из дома имеет рекомендательный характер и не является принудительной мерой, однако население обязано сотрудничать с Правительством. Стоит отметить, что многие крупные японские компании уже в конце февраля приказали своим сотрудникам работать на дому (Baldwin, Weder di Mauro, 2020, 20).

1.1.2. Закрытие школ

Глава префектуры вправе запросить о закрытии школ, если есть необходимость предотвратить распространение инфекции. Правовой основой такого тре-

² ○新型インフルエンザ等対策特別措置法 [Закон от 11 мая 2012 г. № 31 об особых мерах по обеспечению готовности к пандемическому гриппу и новым инфекционным заболеваниям и реагированию на них]. URL: https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=78ab2871&dataType=0&pageNo=1 (дата обращения: 20.08.2020).

бования будет ч. 2 ст. 45 Закона об особых мерах противодействия пандемии гриппа, которая закрепляет полномочие главы префектуры запросить и дать указание о закрытии школ.

Старшие школы префектур находятся под юрисдикцией префектур и могут быть закрыты по усмотрению главы префектуры. Глава префектуры также вправе запросить о закрытии частных школ и муниципальных начальных и средних школ, и, если они не будут подчиняться, им будет приказано закрыться. Однако штрафы за неисполнение такого указания не предусмотрены.

1.1.3. Закрытие учреждений и магазинов

Главы префектур также вправе ограничить работу учреждений при необходимости предотвратить распространение инфекции.

Что касается деятельности магазинов, то в ч. 2 ст. 45 Закона об особых мерах противодействия пандемии гриппа³ говорится о том, что глава префектуры вправе сделать запрос об ограничении или приостановлении деятельности учреждений, используемых большим количеством лиц. Постановлением Кабинета министров определяется, что является «учреждением, используемым большим количеством лиц». Запрос о приостановлении использования касается учреждений, площадь которых составляет более 1000 кв. м, таких как кинотеатры и театры, залы собраний и выставочные залы, продуктовые магазины, супермаркеты, отели и гостиницы, спортивные залы, бассейны и другие спортивные объекты, музеи, библиотеки, ночные клубы, автошколы и вечерние школы. Учреждения, которые не отвечают вышеуказанному критерию, также могут быть по требованию главы префектуры закрыты, но могут продолжать работать, если есть на это особая необходимость.

Например, только те отделы супермаркетов, в которых продаются предметы первой необходимости, такие как еда, лекарства и средства гигиены, могут оставаться открытыми. Глава префектуры вправе дать инструкции, имеющие принудительный характер, тем учреждениям, которые не подчиняются запросу. Глава публикует названия и местоположение таких учреждений на официальном сайте префектуры. Такое опубликование не является наказанием, скорее оно предназначено для того, чтобы проинформировать население о том, что учреждение закрыто, чтобы не нарушить привычный образ жизни жителей.

1.1.4. Мероприятия

Что касается мероприятий, то, согласно ч. 2 ст. 45 Закона об особых мерах противодействия пандемии гриппа, глава префектуры вправе потребовать, чтобы мероприятие не проводилось, и дать указания, если организатор не остановил проведение мероприятия.

Несмотря на то что наказания за неисполнение указаний нет, эти указания, сила которых подкреплена государственной властью, эффективно исполняются. Более того, как только дано указание, губернатор обязан опубликовать название предприятия и другую информацию на сайте Правительства.

³ Там же.

1.1.5. Системы жизнеобеспечения

Системы жизнеобеспечения не приостанавливают свою работу, когда вводится чрезвычайное положение. Коммунальные предприятия обязаны принимать меры по обеспечению стабильного электро-, газо- и водоснабжения граждан. Требуется также надлежащее оказание транспортных, телефонных и интернет-услуг, а также почтовых услуг.

Закон не предусматривает приостановления железнодорожного и автобусного сообщения, однако премьер-министр и глава префектуры могут как минимум внести изменения в расписание транспорта.

1.1.6. Маски

Касательно ношения масок, согласно ст. 55 Закона об особых мерах противодействия пандемии гриппа, глава префектуры вправе дать указание продавать маски и другие необходимые средства, а также вправе принудить к исполнению данного указания, если оно не будет выполнено.

К тому же Правительство уже приобрело маски по Закону о чрезвычайных мерах по стабилизации жизнедеятельности населения⁴ и раздало медицинским учреждениям и др.

Премьер-министр Синдзо Абэ 1 апреля 2020 г. объявил о раздаче по две многоразовые тканевые маски на семью пятидесяти миллионам семей по всей Японии. Общество называло их «масками Абэ». Однако производство и раздача масок заняли два месяца, и, когда граждане получили «маски Абэ», у них уже были на руках маски, купленные в супермаркетах. К тому же качество «масок Абэ» было недостаточно хорошим, и граждане раскритиковали их, назвав растратой денег налогоплательщиков (Fujita, 2020).

1.1.7. Меры, принимаемые на уровне префектур

Когда введено чрезвычайное положение, администрация префектур имеет право принять следующие меры:

- использовать земельные участки и здания без согласия собственника в случае необходимости создать временные медицинские пункты;
- организовать хранение медикаментов, продуктов питания и других необходимых товаров.

Если лицо не подчиняется приказу и скрывает или утилизирует такие товары, тогда оно будет приговорено к лишению свободы на срок не более 6 месяцев или к уплате штрафа в размере до 300 000 йен. Отказ в допуске и осмотре склада также повлечет за собой уплату штрафа в размере до 300 000 йен.

⁴ 国民生活安定緊急措置法 [Закон от 22 декабря 1973 г. № 121 о чрезвычайных мерах по стабилизации жизни людей]. URL: <https://hourei.ndl.go.jp/simple/detail?lawId=0000063959¤t=-1> (дата обращения: 20.08.2020).

1.2. Последствия несоблюдения приказов о приостановлении бизнеса

После того как было введено чрезвычайное положение, большинство учреждений было закрыто или снизило количество рабочих часов в соответствии с указаниями Правительства, но некоторые организации, например залы игровых автоматов, не выполнили данное указание, вызвав тем самым много проблем.

В случае с салонами патинок, которые не закрылись, местное правительство решило опубликовать их названия. Но для некоторых салонов патинок это был рекламный трюк, и так как названия салонов были опубликованы, то становилось известно, какие из них все еще открыты. И тогда многие клиенты стали приезжать издалека, чтобы воспользоваться ими.

2. Результаты введения чрезвычайного положения и его отмены

Как было сказано ранее, чрезвычайное положение в Японии имеет ограниченное число принудительных мер, и то, насколько они были эффективны на практике, — это спорный вопрос. Количество новых случаев заражения, подтвержденных за сутки, действительно уменьшалось с некоторой задержкой во времени в период введения чрезвычайного положения (7 апреля — 25 мая).

Главной причиной такого уменьшения в первую очередь является сокращение потока людей в будни и выходные. Вероятно, это связано с тем, что все больше компаний начали устанавливать телекоммуникационные системы и все больше людей стали работать на дому. Кроме того, многие рестораны и универмаги были закрыты, поэтому исчез поток как клиентов, так и сотрудников.

Однако после того, как чрезвычайное положение было отменено 25 мая, количество зараженных снова стало расти, так как рестораны и универмаги вновь открылись.

В Законе об особых мерах противодействия пандемии перечислены три критерия отмены чрезвычайного положения, и эти критерии должны были рассматриваться в совокупности:

- 1) количество новых случаев заражения и других инфекций на еженедельной основе (на 100 000 человек за последнюю неделю);
- 2) система оказания медицинской помощи (количество больничных коек, количество тяжелобольных пациентов, нуждающихся в госпитализации, и т. д., количество аппаратов ИВЛ и т. д.);
- 3) система мониторинга, например ПЦР-тестирование.

3. Меры поддержки, разработанные Правительством Японии

В качестве экстренных экономических мер для борьбы с последствиями COVID-19 Правительство Японии предприняло ряд шагов, направленных на поддержку благосостояния своих граждан и обеспечение непрерывности предпринимательской деятельности. Их можно резюмировать следующим образом.

3.1. Меры поддержки благосостояния населения

3.1.1. Особые единовременные выплаты

Для того чтобы обеспечить быструю и эффективную поддержку семей, Правительство решило выделить 100 000 иен на человека.

Право на данную выплату имеют те, кто зарегистрирован в Основном реестре жителей по состоянию на 27 апреля 2020 г., в том числе студенты по обмену и иностранцы, живущие в Японии.

Несмотря на то что каждый муниципалитет стремится к быстрой выплате пособия, была серьезная задержка в выплатах пособий, особенно в больших городах. По состоянию на 27 июня, спустя два месяца после начала выплат пособий, средний процент получивших пособие по стране составлял более 60 %, однако в Осаке он составлял 3%, в Тибе — 8%, в Нагое — 9% и в районе Сэтагая, Токио — 12% (Така et al., 2020). Причиной этому стала невозможность справиться с огромным количеством документов, особенно в наиболее густонаселенных муниципалитетах.

3.1.2. Временные специальные пособия для семей с детьми

Временное специальное пособие (единовременная выплата) выплачивается семьям, которые получают пособие на ребенка⁵. Вправе получить такое специальное пособие те, кто получают пособие на ребенка по состоянию на апрель 2020 года (включая март). Размер пособия составляет 10 000 иен на ребенка и выплачивается из бюджета муниципалитета, в котором ребенок живет по состоянию на 31 марта 2020 г.

3.1.3. Временные специальные пособия для малоимущих семей с одним родителем

Временные специальные пособия выплачиваются малоимущим семьям с одним родителем для того, чтобы компенсировать повышенное бремя воспитания ребенка и снизившийся доход в связи с COVID-19.

Право на получение данного пособия имеют следующие категории лиц:

- 1) лица, получающие пособие на поддержку в воспитании ребенка⁶ по состоянию на июнь 2020 года;

⁵ Те, кто воспитывает детей до выпуска из средней школы (вплоть до первого 31 марта после достижения 15 лет), получают ежемесячное пособие на ребенка. См.: 令和2年4月22日厚生労働省社会・援護局保護課 令和2年度子育て世帯への臨時特別給付金の生活保護制度上の取扱い方針について [Министерство здравоохранения, труда и социального обеспечения, Отдел защиты, Бюро по вопросам социального обеспечения и чрезвычайной помощи. Политика выплаты временных специальных пособий для домашних хозяйств с детьми в 2020 году в рамках системы государственной помощи от 22 апреля 2020 г.]. URL: <https://www.mhlw.go.jp/content/000623953.pdf> (дата обращения: 20.05.2020).

⁶ Пособие на поддержку в воспитании ребенка — это система, которая предоставляет пособие на ребенка, у которого нет отца или матери в результате расторжения брака или гибели родителя или у которого мать или отец является человеком с ограниченными возможностями, с целью улучшить благосостояние ребенка и обеспечить ему стабильную жизнь.

- 2) лица, получающие государственную пенсию и т. п. и чья материальная поддержка в виде получения пособия на поддержку в воспитании ребенка полностью приостановлена по состоянию на июнь 2020 года;
- 3) лица, чей доход стал равен размеру пособия на поддержку в воспитании ребенка вследствие неожиданных изменений в финансовой ситуации семьи, возникших из-за COVID-19.

Базовый размер пособия составляет 50 000 йен на семью с дополнительным пособием в размере 30 000 йен на человека после второго ребенка. Если доход лица уменьшился, то он дополнительно получает 50 000 йен.

3.1.4. Пособие по отсутствию на работе вследствие COVID-19

Работникам малых и средних предприятий⁷, вынужденным в связи с COVID-19 прекратить работу и не получающим оплату простоя по вине работодателя, выплачивается пособие по отсутствию на работе вследствие COVID-19.

Выплата данного пособия регулируется Законом о временных специальных положениях Закона о страховании занятости в целях борьбы с инфекционными заболеваниями нового коронавируса⁸. Она финансируется за счет средств по страхованию занятости. Период времени, подлежащий оплате, — это период отсутствия на работе с 1 апреля по 30 сентября 2020 г. по указанию работодателя.

Лица, получающие такое пособие, — это работники малых и средних предприятий, которые вынуждены были приостановить работу в связи с COVID-19 и мерами по противодействию распространению вируса (в том числе те лица, которые не застрахованы в системе страхования по безработице). Пособие выплачивается напрямую конкретному работнику, который подал заявление. Размер пособия составляет 80 % от заработной платы работника, получаемой им до приостановки работы (до 300 000 йен в месяц).

Если работник приостановил работу по вине работодателя, ст. 26 Закона о трудовых стандартах⁹ обязывает последнего выплачивать как минимум 60 % средней заработной платы за последние три месяца¹⁰. Однако если компании будут часто выплачивать такие суммы, то есть большая вероятность, что они обанкротятся и не смогут выплачивать заработную плату своим работникам. Поэтому существу-

⁷ Малые и средние предприятия — это компании, которые отвечают следующим требованиям:
1) розничная торговля (в том числе рестораны): капитал не более 50 млн йен или не более 50 работников;
2) сфера услуг: капитал не более 50 млн йен или не более 100 работников;
3) оптовые продавцы: капитал не более 100 млн йен или не более 100 работников;
4) другие отрасли: капитал не более 300 млн йен или не более 300 работников.

⁸ 新型コロナウイルス感染症等の影響に対応するための雇用保険法の臨時特例等に関する法律案要綱 [Закон от 12 июня 2020 г. № 54 о временных специальных положениях Закона о страховании занятости в целях борьбы с инфекционными заболеваниями нового коронавируса]. URL: <https://www.mhlw.go.jp/content/000637671.pdf> (дата обращения: 20.08.2020).

⁹ 労働基準法 [Закон от 7 апреля 1974 г. № 49 о трудовых стандартах]. URL: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?vm=02&re=02&lvm=02&id=2236> (дата обращения: 20.08.2020).

¹⁰ Закон о трудовых стандартах называет эту выплату «пособием в связи с отсутствием на работе» (ст. 26).

ет система субсидирования изменений режима работы — система субсидирования части расходов на приостановление работы работниками. Упомянутое выше пособие по отсутствию на работе вследствие COVID-19 позиционируется как особый случай данного правила.

При обычных обстоятельствах система субсидирования изменений режима работы — это механизм, с помощью которого компания, выплатившая пособие по отсутствию на работе, может подать заявление на субсидирование, представив в Правительство документы, подтверждающие, что она выплатила пособие по отсутствию на работе, и затем эти расходы субсидируются (система отсроченных платежей). Но зачастую активы компаний исчерпываются из-за приостановления предпринимательской деятельности и тяжелого бремени выплаты арендной платы, и работодатели не могут выплатить пособие по отсутствию на работе. В качестве экстренной меры поддержки Правительство разработало новую систему подачи заявлений на получение пособия, в соответствии с которой работники, имеющие права на пособие по отсутствию на работе, могут обращаться за выплатой непосредственно в Правительство.

3.1.5. Пособие на сохранение жилья

Если основной кормилец в семье не работает на протяжении менее двух лет или его заработная плата и другие виды выплат были сокращены до того же уровня, как если бы он не работал, независимо от причин, при соблюдении определенных требований он вправе получать пособие в размере фактической арендной платы, определяемом каждым муниципалитетом, за 3 месяца и менее (с возможностью продлить два раза на общий срок до 9 месяцев).

Требования для получения данного пособия:

- 1) основной кормилец в семье не работает на протяжении менее двух лет или его заработная плата и другие виды выплат были сокращены до того же уровня, как если бы он стал безработным или ликвидировал предприятие;
- 2) общий доход семьи за последний месяц не превышает установленную сумму;
- 3) общая сумма сбережений семьи на данный момент не превышает размер, установленный каждым муниципалитетом;
- 4) заявитель обязан доказать, что он стремился найти работу.

К примеру, в Токио пособие составляет 53 700 йен на одного человека, 64 000 йен на семью, состоящую из двух человек, и 69 800 йен на семью, состоящую из трех человек.

3.2. Обеспечение непрерывности предпринимательской деятельности

3.2.1. Выплаты бизнесу

Право на получение данного пособия имеют предприниматели, чьи продажи за месяц упали на 50% и больше по сравнению с показателями того же месяца предыдущего года вследствие COVID-19. Юридические лица и индивидуальные

предприниматели, ведущие свою деятельность в таких отраслях промышленности, как сельское хозяйство, рыболовное хозяйство, промышленное производство, пищевое производство, розничная торговля, писатели и актеры вправе участвовать в данной программе (за исключением крупных компаний с капиталом, превышающим 1 млрд йен).

Размер единовременной выплаты составляет 2 млн йен для юридических лиц и 1 млн йен для индивидуальных предпринимателей (конкретный размер выплаты зависит от уровня снижения продаж по сравнению с предыдущим годом).

3.2.2. Выплаты, направленные на погашение арендных платежей

Данные выплаты осуществляются малым и средним предприятиям, индивидуальным предпринимателям, которые арендуют свои офисы и имеют следующие показатели продаж в период с мая по декабрь этого года:

- 1) продажи за один из месяцев данного периода упали на 50 % и более по сравнению с продажами в том же месяце предыдущего года;
- 2) продажи за три следующих друг за другом месяца упали на 30 % и более по сравнению с продажами того же периода предыдущего года.

Размер выплаты рассчитывается на основе последней выплаченной арендной платы на момент подачи заявления и равен сумме арендных платежей за 6 месяцев. Компании могут получить пособие в размере до 6 млн йен, а индивидуальные предприниматели — до 3 млн йен.

3.2.3. Субсидирование изменений режима работы

Система субсидирования изменений режима работы создана для того, чтобы субсидировать часть пособия по отсутствию на работе для работодателей, которые приостанавливают работу на основе соглашения между работником и работодателем в целях поддержки занятости работников в случаях, когда работодателю приходится сокращать масштабы своей предпринимательской деятельности из-за COVID-19.

Право на получение субсидий имеют работодатели всех отраслей промышленности, которые отвечают следующим условиям:

- масштабы предпринимательской деятельности были сокращены в связи с ухудшением деловой среды ввиду COVID-19;
- продажи и производство за прошедший месяц снизились на 5 % и более по сравнению с тем же месяцем предыдущего года;
- работники приостановили работу по соглашению между работником и руководством и получают пособие по отсутствию на работе.

Система субсидирования изменений режима работы призвана компенсировать работодателям выплаченные пособия по отсутствию на работе для сотрудников, застрахованных в системе страхования по безработице. Что касается аналогичных пособий, выплачиваемых студентам и работникам на неполный рабочий день, которые не застрахованы в системе страхования по безработице, то они выплачиваются по системе субсидирования в целях срочной стабилизации сферы за-

нятости. Условия и способ подачи заявления на участие в данной программе такие же, как при системе субсидирования изменения режима работы.

Размер и ставка субсидии и максимальное количество дней выплаты рассчитываются следующим образом:

(средняя заработная плата × ставка пособия по отсутствию на работе) × ставка субсидирования, указанная в таблице ниже (до 15 000 йен на человека в день).

Таблица. Доля субсидирования изменений режима работы

| | Большие компании | Малые и средние компании |
|--|------------------|--------------------------|
| Работодатели, пострадавшие от COVID-19 | $\frac{2}{3}$ | $\frac{4}{5}$ |
| Работодатели, выполнившие дополнительные условия, например не уволившие работников | $\frac{3}{4}$ | $\frac{10}{10}$ |

3.2.4. Кредит на особых условиях для пострадавших от COVID-19 предпринимателей

Право на получение кредита на особых условиях имеют те, кто пострадал от COVID-19 и переживает спад в предпринимательской деятельности, кто попадает под критерии 1 или 2, указанные ниже, и чья предпринимательская деятельность восстановится и будет стабильно развиваться в долгосрочной перспективе с большой вероятностью.

1. Продажи за последний месяц снизились на 5% или более по сравнению с тем же периодом за предыдущий год или два.
2. Если компания работает больше 3 месяцев, но менее 1 года и 1 месяца, и продажи за последний месяц снизились на 5% или более по сравнению со следующими показателями:
 - 1) средние продажи за последние три месяца (включая текущий месяц);
 - 2) продажи за декабрь 2019 года;
 - 3) средние продажи за период с октября по декабрь 2019 года.

Максимальный размер кредита составляет 80 млн йен. По общему правилу, процентная ставка — это ключевая ставка (1,36–1,75%). Особенность данного кредита заключается в том, что в первые три года после предоставления кредита в размере максимум до 40 млн йен процентная ставка предоставляется ниже на 0,9% ключевой, а начиная с четвертого года процентная ставка равна ключевой ставке Банка Японии.

Срок погашения кредита составляет до 20 лет (в том числе с отсрочкой до пяти лет) в случае получения кредита на оборудование и до 15 лет (в том числе с отсрочкой до пяти лет) в случае получения кредита на пополнение оборотных средств.

Среди других мер обеспечения непрерывности предпринимательской деятельности можно также выделить отсрочку уплаты налогов и взносов социального

страхования, а также освобождение от уплаты налога на недвижимость, налога на градостроительство и т. д.

4. Компенсации работникам, пострадавшим от COVID-19

Работник, заболевший COVID-19 в связи с исполнением трудовых обязанностей, имеет право на выплату компенсации. Это право возникает также в том случае, если причина заражения не может быть точно определена, но существует высокая вероятность того, что человек был заражен на работе.

В частности, работники медицинских учреждений, по общему правилу, получают компенсацию, за исключением тех случаев, когда очевидно, что заражение произошло не при исполнении трудовой функции. В остальных случаях наличие оснований для выплаты компенсации определяется исходя из конкретных обстоятельств:

- Специалисты в области медицины и т. п. По общему правилу, расходы по выплате компенсаций работникам, пострадавшим от COVID-19, покрываются системой страхования компенсационных выплат работникам, за исключением тех случаев, когда очевидно, что заражение произошло не при исполнении трудовой функции.
- Работники сфер, не связанных с медициной, способ заболевания которых был установлен. Если было установлено, что способ заболевания связан с работой, тогда работник вправе получить компенсацию работникам, пострадавшим от COVID-19.
- Работники сфер, не связанных с медициной, способ заболевания которых не был установлен. Когда способ заражения не может быть установлен по результатам расследования обстоятельств и причин возникновения заболевания, если работник был заражен во время выполнения таких видов работ, при которых вероятность заражения достаточно высока, независимо от того, произошло заражение на работе или в другом месте, такие случаи должны оцениваться надлежащим образом исходя из конкретных обстоятельств. В этом случае решение будет принято после расследования рабочих и общих условий жизни в инкубационный период COVID-19 на основе мнения медицинских экспертов.
- Работники, направляемые в командировку. Если страна назначения признана страной, в которой очевидно высокий риск заражения, решение о том, есть ли риск заражения COVID-19 во время командировки, принимается в зависимости от конкретных обстоятельств.

5. Влияние COVID-19 на сферу труда и условия работы

Чтобы определить, как COVID-19 повлиял на сферу труда и насколько были эффективны вышеуказанные меры по борьбе с его последствиями, Японский институт политики и подготовки кадров в сфере труда провел веб-опрос среди 3 000 компаний в Японии. Далее представлены результаты данного опроса¹¹.

¹¹ 独立行政法人 労働政策研究・研修機構（理事長 樋口 美雄）新型コロナウイルスによる雇用・就業への影響等に関する調査、分析 P T [Японский институт политики и подготовки кадров в сфере труда. Исследования и анализ влияния нового коронавируса на занятость]

5.1. Изменения в производстве и продажах за каждый месяц в период с февраля по май 2020 года

Количество компаний, ответивших «увеличились» или «практически не изменились» на вопрос об изменениях в производстве, продажах и т. д. за каждый месяц в период с февраля по май 2020 года по сравнению с данными за тот же месяц предыдущего года, уменьшалось с каждым месяцем. В то же время число компаний, ответивших «уменьшились», увеличилось с 31,8 % в феврале до 44,0 % в марте, 64,2 % в апреле, 72,0 % в мае.

Такая тенденция прослеживается во всех регионах и отраслях промышленности, независимо от размера предприятия. Вместе с увеличением количества компаний, ответивших, что их производство и продажи «уменьшились», степень «уменьшения» производства и продаж также увеличивалась с каждым месяцем. Число компаний, производство, продажи и т. д. которых уменьшились более чем на 50 %, составляло 3,2 % в феврале, 5,1 % в марте, 11,6 % в апреле и 15,9 % в мае. Количество компаний, пострадавших от снижения объема производства более чем в половину, стало превышать 10 % начиная с апреля. Особенно сильный спад наблюдается у компаний с численностью персонала менее 100 человек.

5.2. Факторы увеличения или снижения производства и продаж в компаниях

На вопрос о факторах, повлиявших на увеличение или снижение производства, продаж и т. д. по сравнению с тем же периодом предыдущего года, большинство респондентов (48,5 %) ответили, что это «вызвано снижением спроса и т. д. в связи с добровольным ограничением общественной деятельности». Далее респонденты отметили то, что это «вызвано введением чрезвычайного положения и призывом к самоизоляции» (28,1 %) и «хозяйственная деятельность была нарушена из-за приостановки зарубежных поставок» (17,3 %).

5.3. Меры, предпринятые компаниями в период с февраля по май 2020 года в отношении хозяйственной деятельности и условий труда работников

Количество респондентов, ответивших, что они предприняли меры в отношении хозяйственной деятельности и условий труда работников, постепенно увеличивалось с февраля по май. Самая распространенная мера — «использование телекоммуникационных систем». Число респондентов, предпринявших данную меру, увеличилось с 5,3 % в феврале до 19,8 % в марте и 47,1 % в апреле, а в мае достигло 48,1 %. Следующая по популярности мера — «неполное рабочее время (сокращение количества рабочих дней)» (с 4,5 % в феврале до 29,0 % в мае), далее — «сокращение рабочего дня» (с 4,1 % в феврале до 27,2 % в мае) и «особый оплачиваемый отпуск (за исключением ежегодного оплачиваемого отпуска)» (с 3,5 % в феврале до 25,7 %

и рабочие места]. URL: <https://www.jil.go.jp/press/documents/20200716.pdf> (дата обращения: 20.06.2020).

в мае). К тому же количество респондентов, приостановивших деятельность, увеличилось с 0,6 % в феврале до 2,2 % в марте, 7,8 % в апреле и 9,3 % в мае. Практически 10 % компаний предприняли такую меру. Число респондентов, ответивших, что они не предприняли ни одной из вышеуказанных мер, составлял 84,7 % в феврале, 60,3 % в марте, 24,6 % в апреле и 21,1 % в мае. Процент значительно упал в апреле, если сравнить с показателями в марте.

Показатель применения удаленной работы был весьма высок в сфере информационных и коммуникационных технологий (92,8 % в мае), далее в других отраслях промышленности (53,4 % в мае), сфере услуг (55,7 % в мае) и сфере оптовой торговли (53,4 % в мае). С другой стороны, показатели внедрения удаленной работы в сфере розничной торговли (19,0 % в мае) и транспорта (27,0 % в мае) находятся на относительно низком уровне.

5.4. Изменение численности работников за каждый месяц по сравнению с тем же периодом предыдущего года

Количество респондентов, которые на вопрос об изменении численности работников в компаниях в период с февраля по май (по сравнению с тем же периодом предыдущего года) ответили «практически не изменилось», снизилось с 85,9 % в феврале до 79,9 % в марте, 63,6 % в апреле и 66,4 % в мае. Несмотря на то что наблюдалась обратная тенденция в мае, все же даже в мае около $\frac{2}{3}$ компаний отметили, что число работников «практически не изменилось». Количество компаний, ответивших «уменьшилось», возросло с 8,1 % в феврале до 12,0 % в марте, 17,9 % в апреле и 19,8 % в мае, тогда как число ответивших «увеличилось» также возросло с 6,0 % в феврале до 8,1 % в марте, 18,5 % в апреле и 13,8 % в мае.

5.5. Корректировка режима работы

Количество ответивших, что они изменили режим для «постоянных работников, работающих полный рабочий день», выросло с 19,5 % в феврале до 29,0 % в марте, 50,8 % в апреле и далее до 55,1 % в мае. Что касается использованных в мае методов корректировки режима работы, то самыми распространенными были «сокращение сверхурочных» (36,6 %), «сокращение рабочего времени» (20,0 %) и «отпуска» (18,2 %). Многие респонденты изменили рабочее время вследствие введения ограничений экономической деятельности и т. д.

С другой стороны, показатели «увольнений» (0,4 %) и «отказов в принятии на работу» (0,4 %) остались на низком уровне.

Число компаний, ответивших, что они изменили режим работы для работников, работающих неполный рабочий день, увеличилось с 13,5 % в феврале до 20,4 % в марте и 37,1 % в апреле, и далее до 39,4 % в мае, но процент ниже, чем аналогичный для «постоянных работников, работающих полный рабочий день». Что касается способов корректировки режима работы, то самыми распространенными в мае были «сокращение сверхурочных» (21,4 %) «сокращение рабочего времени по графику» (15,7 %) и «отпуска» (15,2 %), а показатели «отказов в принятии на работу» (0,9 %) и «увольнений» (0,6 %) остались на низком уровне.

5.6. Использование компаниями мер поддержки, связанных с COVID-19

Показатели использования мер поддержки, связанных с COVID-19, которыми воспользовались или воспользуются в будущем компании, следующие: «субсидирование изменения режима работы» (37,3%), «кредиты на особых условиях от Японской финансовой корпорации и частных финансовых учреждений и гарантии безопасности денежных потоков» (30,3%) и «выплаты бизнесу» (19,8%).

Если посмотреть на использование «субсидирования изменения режима работы» по отраслям промышленности, то можно отметить высокий процент в обрабатывающей промышленности (50,1%), транспортной сфере (46,3%), сфере розничной торговли (42,8%) и сфере услуг (36,9%). Что касается размера компаний, то более мелкие предприятия с большей вероятностью воспользуются мерой поддержки денежных потоков.

5.7. Перспективы восстановления предпринимательской деятельности (после введения чрезвычайного положения)

На вопрос о перспективах восстановления бизнеса большинство компаний ответило, что «восстановление займет больше половины года или год» (26,1%). Вторым по популярности ответ был «займет год или больше» (26,1%), затем «займет год или два» (22,6%), «я не знаю» (18,7%), «восстановление и возвращение на прежний уровень займет полгода» (8,8%) и «займет больше двух лет» (7,1%). 13,6% компаний ответили, что результаты их деятельности не ухудшились.

5.8. Будущее компаний

Когда предпринимателей спросили о будущем их бизнеса, 73,9% респондентов ответили, что они «будут продолжать предпринимательскую деятельность в том же виде, что и сейчас», 11,0% ответили, что «будут расширять свой бизнес», 6,2% ответили, что «приостановят свою деятельность» и 0,2% ответили, что прибегнут к ликвидации.

Выводы

В Японии работникам предоставляется большое количество гарантий в сфере занятости¹², и даже когда условия предпринимательской деятельности ухудшаются в связи с COVID-19, уволить работника по этой причине крайне сложно. Кроме того, Правительство Японии компенсирует полную сумму пособия по отсутствию на работе, выплачиваемую работникам малых и средних предприятий, которым вследствие COVID-19 пришлось приостановить работу. Данная система носит название «субсидирование изменения режима работы». Поэтому при необходимости

¹² См.: «Если увольнение не имеет объективно обоснованных оснований и не считается целесообразным в общем социальном плане, оно рассматривается как злоупотребление правами и является недействительным» (労働契約法 [Закон о трудовом договоре № 128, принят 5 декабря 2007 г. Ст. 16]. URL: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=2578&vm=04&re=02> (дата обращения: 20.08.2020)).

изменить режим работы во многих случаях работодатели могут отправить своих работников во временный отпуск вместо увольнения. Таким образом, в Японии в целом ситуация в сфере занятости не ухудшилась и резкого роста уровня безработицы не произошло. Тем не менее эксперты отмечают, что в наибольшей степени от последствий COVID-19 пострадали следующие группы работников: женщины, заемные работники, низкоквалифицированные работники, занятые на социальных работах и работники, не имеющие супруга/супруги (Kikuchi et al., 2020).

С другой стороны, в Японии никогда не было эпидемии таких масштабов, поэтому государство не смогло принять все надлежащие меры по противодействию распространению COVID-19. К примеру, Токио — крупный город с населением в 10 млн человек, а на данный момент максимальное число ПЦР-тестов, которые проводят за сутки, равняется 4000. В результате количество людей, которые могут пройти ПЦР-тест, значительно ниже, чем это необходимо, и число случаев заражения, данные о которых публикует Правительство, — это лишь верхушка айсберга. И японское Правительство, и эксперты в области медицины признают, что никто не знает, сколько на самом деле в Японии зараженных COVID-19. Кроме того, опасаясь негативного воздействия на экономику, Правительство отменило чрезвычайное положение и возобновило экономическую деятельность до того, как количество новых случаев заражения сократилось в достаточной степени. В результате количество новых случаев заражения вновь резко возросло, и Правительство сейчас пытается решить вопрос о том, вводить ли снова чрезвычайное положение.

В соответствующих японских исследованиях экономическое воздействие COVID-19 часто сравнивается с «шоком Лемана». Однако, в отличие от «шока Лемана», который был разовым событием, в текущей ситуации, если не будут приняты достаточные меры для предотвращения заражения, существует риск того, что оно будет повторяться снова и снова. Несмотря на то что Правительство Японии ставит на первое место важность мер по поддержке благосостояния населения и обеспечению непрерывности предпринимательской деятельности, оно не смогло принять меры по ограничению межличностного контакта в целях предотвращения распространения COVID-19. Например, закрытие ресторанов, театров и школ было отменено рано, из-за чего сейчас происходит масса вспышек заболевания в барах и театрах Синдзюку и в старших школах по всей Японии. При таких темпах последствия COVID-19 в Японии, вероятно, будут иметь более длительный эффект, чем ожидалось.

Библиография/References

- Baldwin, Richard, Weder di Mauro, Beatrice. 2020. *Economics in the Time of COVID-19*. London, CEPR Press. Available at: <https://cepr.org/sites/default/files/news/COVID-19.pdf> (accessed: 12.06.2020).
- Fujita, Yuki. 2020. *Abe faces calls for decisive action after 'Abenomask' blunder*. Available at: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/Abe-faces-calls-for-decisive-action-after-Abenomask-blunder> (accessed: 10.06.2020).
- Kikuchi, Shinnosuke, Kitao, Sagiri, Mikoshiha, Minamo. 2020. *Who Suffers from the COVID-19 Shocks? Labor Market Heterogeneity and Welfare Consequences in Japan*. Tokyo, The University of Tokyo.
- Taka, Chinami, Morishita, Yusuke, Sasakawa, Shohei, Honda, Yuka, Kubota, Yuuki. 2020. 10万円給付、大都市で大幅遅れ 「問い合わせに忙殺」 [“100,000 yen benefit significantly delayed in big cities

‘busy with inquiries’]. Available at: <https://www.asahi.com/articles/ASN6W5V39N6VPTIL024.html> (accessed: 20.05.2020). (In Japanese)

Zhong, Qi. 2020. “Covid-19 and labour law: Japan.” *Italian Labour Law e-Journal* 13: 1S. Available at: <https://illej.unibo.it/article/view/10795> (accessed: 12.06.2020).

Контактная информация:

Ци Чжун — PhD, исследователь; zhongqi1986523@gmail.com

Analysis of Japan’s response to the COVID-19 pandemic in the field of labour

Qi Zhong

Japan Institute for Labour Policy and Training,
4, Chome-8-23, Kamishakujii, Nerima City, Tokyo, 177-0044, Japan

The Japanese government places great importance on measures to support people’s livelihood and business continuity under the COVID-19 disaster, and has adopted many measures, including benefits, but has not yet taken enough measures to prohibit contact between people in order to contain the transmission of the virus. As a result, although a sharp increase in unemployment has been avoided, the number of new infections per day has begun to rise again since the state of emergency was lifted. Unlike the Lehman Shock, the COVID-19 disaster is not a one-off event. Therefore, unless the coronavirus epidemic is contained, the impact of COVID-19 in Japan will take longer than expected. The article reviews social support measures for citizens and business assistance measures taken by the Japanese government in response to the pandemic. In particular, it provides information on support measures such as special lump-sum payments to citizens, temporary special allowances for families with children, and temporary special allowances for low-income single parent families. The latter benefit is paid to single parent families with low income to compensate for the increased burden of raising a child and the reduced income associated with COVID-19. Among the measures to support business, it is worth mentioning subsidies for change of work regime, loans on special conditions from the Japan Finance Corporation and private financial institutions and direct payments to businesses.

Keywords: pandemic, COVID-19, benefits, suspension of work, morbidity statistics.

Author’s information:

Qi Zhong — PhD, Researcher; zhongqi1986523@gmail.com