

ВЕРНУТЬ УТРАЧЕННОЕ: КАК ПОМОЧЬ НЕКОММЕРЧЕСКОМУ СЕКТОРУ ЯПОНИИ СПРАВИТЬСЯ С ПОСЛЕДСТВИЯМИ ПАНДЕМИИ COVID-19 И СТИМУЛИРОВАТЬ ЕГО ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ

Аннотация

В Японии новые преграды для нормального функционирования НКО, возникшие с началом пандемии, накладываются на старые ограничения законодательной базы и неоднозначное восприятие в глазах общественности. Это приводит к стремительному сокращению и так относительно небольшого некоммерческого сектора в стране.

Упадок НКО может крайне негативно сказаться на «разрыве» между государством и людьми. На фоне «коронакризиса» обострились социальные проблемы, связанные со значительным сокращением рождаемости и старением населения, увеличением количества случаев самоубийств и «одиноких» людей — те самые проблемы, которые входили в зону ответственности НКО.

Решение указанных проблем невозможно без пересмотра отношений между государством и НКО: некоммерческому сектору необходимо пересмотреть принципы своей деятельности, тогда как правительству Японии нужно отказаться от устаревшего «патронажного» взаимодействия с НКО и поддержать их экономическими и законодательными инициативами.

Ключевые слова: некоммерческий сектор, НКО, Япония, пандемия, гражданское общество.

Автор

Костин Павел Сергеевич

Студент историко-политологического факультета
Пермского государственного национального
исследовательского университета
(Пермь, Россия)



Уже сегодня благодаря проведенным исследованиям и полученным массивам данных из разных стран мы можем сделать вывод о том, что эпидемия COVID-19 стала серьезным вызовом для деятельности некоммерческих организаций [4; 1]. В Японии некоммерческий сектор сталкивался с трудностями еще до ограничений, но с начала 2020 года накопившиеся проблемы в специфике функционирования НКО обострились и привели к негативным результатам. За последние два с половиной года количество некоммерческих организаций (которых и так было относительно мало, особенно

в сравнении со странами «активного гражданского общества» Западной Европы или США) стало стремительно сокращаться.

Особенно тревожно наблюдать за этим на фоне усугубившихся социальных проблем среди японского населения — с начала 2020 года количество самоубийств увеличилось впервые за 11 лет [10]. Вновь обострился демографический кризис из-за уменьшения уровня рождаемости — это вызывает беспокойство еще и потому, что тренд «старения» в Японии не собирается останавливаться, и к 2050 году правительство ожидает, что уже более 35%

населения будет старше 65 лет. Также появилась относительно новая проблема «одиноких людей», из-за чего японская молодежь перестает участвовать в экономической и политической жизни общества в силу психологических обстоятельств. Около 40% опрошенных людей отметили, что они испытывают чувство одиночества, причем больше всего таких ответов среди респондентов возрастной группы 20–30 лет [6].

Одной из причин обострения социальных проблем, предположительно, является упадок некоммерческого сектора — именно НКО помогали «сглаживать углы» и исправлять несовершенства социальной политики японского правительства. Теперь же, когда помощь необходима самим НКО, руководство страны не спешит ее оказывать. Специфика функционирования и финансирования некоммерческого сектора не позволит ему справиться с постэпидемиологическими вызовами без помощи государства — именно поэтому важно смоделировать конкретные шаги, которые позволили бы «вернуть» НКО утраченный потенциал и стали бы основой для дальнейшего развития.

Анализ специфики функционирования некоммерческого сектора в Японии показывает, что современные проблемы НКО вызваны не последствиями пандемии, а целенаправленными действиями государства в прошлом. Большинство некоммерческих организаций в Японии были созданы в рамках системы, введенной вскоре после Второй мировой войны. Эти НКО подразделяются на шесть групп (фонды, благотворительные корпорации, религиозные организации, школы, медицинские корпорации и организации социального обеспечения) и регулируются на законодательном уровне. Традиционные НКО создавались под патронажем государства, поэтому даже сегодня обладают ресурсами и финансами для решения социальных проблем. Но из-за своей аффилиации

описанные организации не могут выходить за рамки, установленные правительством, — иначе их просто лишат средств. Получается, что традиционные НКО способны решать лишь проблемы, важные для государства в конкретный момент.

В 1998 году была введена новая система функционирования НКО, позволяющая малым и средним местным организациям объединяться в некоммерческую организацию определенной направленности для решения социальных проблем на местах. Данный подход гораздо эффективнее с точки зрения охвата социальных проблем, но из-за отсутствия поддержки государства такие НКО страдают от финансовой нестабильности.

Описанные несоответствия между типами НКО в отношении их ресурсной базы, возможностей повлиять на социальные проблемы и поддержки со стороны государства не дают некоммерческому сектору эффективно решать проблемы, с которыми не справляется государство. Говоря проще, НКО под его патронажем не имеют возможности решать проблемы на местном уровне, хотя и обладают всесторонней поддержкой государства и значительной ресурсной базой. НКО нового типа (образованные с 1998 года), наоборот, могут точно решать проблемы социальной политики, но не обладают необходимыми для этого ресурсами.

Проблема усугубляется еще и тем, что из-за специфики политической культуры японцы менее склонны поддерживать частные НКО пожертвованиями — в их представлении только правительство и, следовательно, близкие к нему НКО способны решать проблемы и служат общественным интересам. По данным Кабинета министров Японии, в бюджетах НКО на пожертвования приходится порядка 8% (см. рисунок 1).

Это, в сочетании с устаревшей законодательной базой и строгим регулиро-



Рис. 1. Структура доходов НКО, образованных после 1998 года

Источник: Кабинет министров Японии, Heisei 29-nen Tokutei hieiri katsudo hojin ni kansuru Jittai chosa hokokusho [7]

ванием деятельности НКО, вынуждает некоммерческий сектор концентрироваться на рутинных и незначительных проблемах, не требующих больших объемов средств и не привлекающих излишнее внимание государства.

Дополнительные трудности, с которыми сталкивается некоммерческий сектор, связаны с ценностным измерением проблемы функционирования НКО, напрямую влияющим на эффективность и специфику их деятельности. Известно, что принципы христианской этики, лежащие в основе многих волонтерских и некоммерческих организаций стран Запада, поощряют и продвигают идею помощи другим, особенно нуждающимся. Японцы, несомненно, также стараются помогать друг другу, но охват этой помощи, как правило, ограничивается лишь теми, кто находится внутри определенного сообщества — семьи, двора, деревни, города. Считается, что те, кто не входит в твое ближайшее окружение, должны самостоятельно нести ответственность за свой «круг», свое сообщество. Это сказывается как на указанных выше проблемах с финансированием, так и на количестве людей, желающих участвовать в деятельности НКО.

Более половины НКО в Японии могут себе позволить не больше пяти оплачиваемых сотрудников (см. рисунок 2). Кроме того, медианная заработная плата сотрудников составляет 2,32 миллиона йен в год, что практически в два раза меньше годового заработка сотрудника в частной фирме [7]. Пандемия COVID-19 «ударил» как раз по малым НКО (занимающим свыше половины некоммерческого сектора в стране), которые в условиях ограничений и самоизоляции просто не могут продолжать активную работу.

Опираясь на указанные несовершенства условий и трудности функционирования, можно предложить ряд мер, что помогло бы некоммерческому сектору в Японии «воскреснуть». Наибольшая часть ограничений деятельности НКО возникает из-за недостатков законодательной базы, которая, несмотря на изменения 1998 года, чрезвычайно устарела и не успевает за тенденциями XXI века. Необходимо пересмотреть подход правительства к «патронажу» над частью некоммерческого сектора — самым благоприятным исходом станет сохранение каналов финансирования при уменьшении (или избавлении от) контроля за спецификой и повесткой

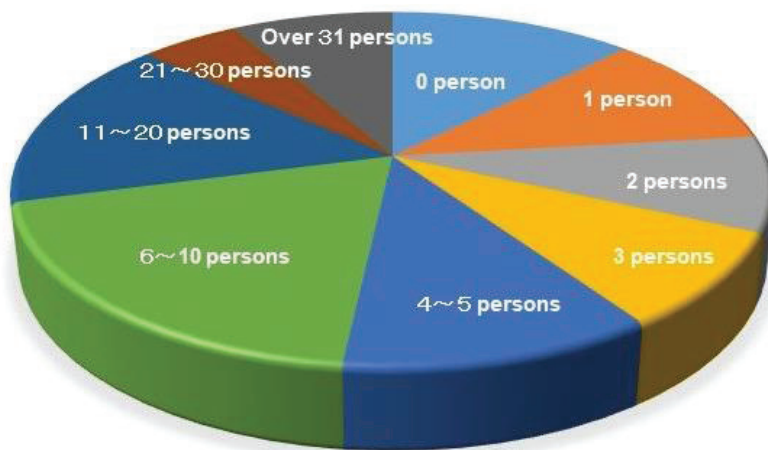


Рис. 2. Среднее количество персонала НКО в Японии

Источник: Кабинет министров Японии, Heisei 29-nen Tokutei hieiri katsudo hojin ni kansuru Jittai chosa hokokusho [7]

НКО. Это позволит организациям, раньше непосредственно зависевшим в своей деятельности от вопросов, в решении которых заинтересовано государство, самостоятельно выбирать, на борьбу с какими проблемами пустить усилия и средства.

Правительство Японии должно обратить особое внимание на «новые» НКО, образовавшиеся после 1998 года. Именно они эффективнее всего решали социальные проблемы в стране и на местах, и именно им нужно оказать финансовую поддержку — это также поможет решить проблему с человеческими ресурсами. В данной области главное, что может сделать государство, — предпринять меры прямой финансовой поддержки и внедрить комплексную систему освобождения от налогов организаций, наиболее пострадавших за время пандемии.

Одна из рекомендаций ученых и экспертов по деятельности НКО — стремиться «включать» в процесс работы с НКО других негосударственных акторов. Этого можно добиться, стимулируя частных лиц и корпорации (как правило, обладающих гораздо большими финансовыми ресурсами) поддерживать некоммерческий сектор деньгами [8].

Серьезным шагом в этом направлении будет освобождение от налогов на пожертвования, что может стимулировать людей «поощрять» деятельность частных некоммерческих организаций, покажет, что государство готово поддерживать «новые» НКО, и поможет укрепить доверие общественности. Ожидается, что в долгосрочной перспективе частные взносы легко могут стать основой финансирования НПО так же, как в странах Запада.

Для членов НКО в силу того, что их деятельность построена на добровольных началах, важным психологическим фактором является наличие сильного чувства поддержки и уверенности в важности преследуемой цели. В этом способно помочь активное включение японских НКО в международные процессы — неправительственные организации могли бы извлечь существенную пользу из обмена опытом. Яркий пример подобной тенденции — Фонд охраны природы Кэйданрен, одна из целей которого, по сути, — предоставление японским НПО возможности работать с иностранными НПО. Это сотрудничество расширяет осведомленность и возможности участвующих организаций, становится отличным шансом узнать

людей «гражданской сферы» из других стран, наладить персональные связи. Таким образом, организационный опыт Кэйданрен может выступить основой для новой модели функционирования НКО в рамках международного сообщества. Другой отличный пример — деятельность Японской Ассоциации беженцев (JAR), прямо сейчас работающей с уязвимыми группами, в том числе беженцами с Украины, — начиная от помощи с получением статуса беженца, заканчивая вопросами нового жилья и питания [3].

В этом есть стимул и для правительства Японии. Комментарий одного из специалистов *Nikkei Business* — Хиробуми Танаки — отражает важность НПО для международной репутации Японии: «Когда японские НПО начнут брать на себя инициативу в различных зарубежных проектах и вести международную деятельность, Японию смогут признать одним из “мировых лидеров” в кардинально ином ключе» [11]. Актуальность этого направления также видят многие японские политики (к примеру, бывший премьер-министр Накасоне Ясухиро), акцентируя внимание на том, что некоторые вопросы, вроде запретов на применение определенного типа вооружения или защиты окружающей среды, особенно нуждаются в международной кооперации общественных организаций [9].

Помимо этого, укрепление роли НКО в разработке политического курса и деятельности правительства (хотя бы на консультативных началах) привело бы к более эффективному аккумулярованию интересов разных слоев населения. На протяжении долгого времени японское общество полностью доверяло правительству и бюрократии в выборе наилучшего пути развития, однако современные тенденции показывают, что череда политических скандалов и опасение излишнего государственного регулирования значительно подорвали это доверие. НКО может стать

своеобразным «мостом», который бы вернул взаимное доверие государства и общества. Об этом говорят даже представители политической элиты Японии (например, еще один бывший премьер-министр — Миядзава Киити), осознавая как резко снижающийся уровень доверия к государству, так и усиление роли НКО в общественно-политических процессах, которую уже невозможно игнорировать [9].

Для того чтобы понять, как успешно «реанимировать» некоммерческий сектор Японии, имеет смысл также обратиться к опыту взаимодействия государства и НКО в других странах. Наглядные примеры «историй успеха» можно найти в Юго-Восточной Азии — регионе, самом близком Японии как по социально-экономическому, так и по культурно-историческому бэкграунду.

Один из таких случаев — Филиппины. Здесь некоммерческий сектор начал активно развиваться еще в 60-е годы прошлого века на фоне обострившихся проблем социальной политики и усилившихся политических репрессий. Режим Фердинанда Маркоса (бывшего президента Филиппин) не уделял серьезного внимания ни самим НКО, ни их деятельности. В результате именно НКО и различные общественные объединения стали одной из движущих сил Революции народной власти, которая привела к отстранению Маркоса от власти и к смене режима.

Тот факт, что филиппинские НКО появлялись и развивались не благодаря, а в основном вопреки воле государства (в отличие от японских НКО, большая часть которых до сих пор существует под патронажем государства), определил специфику их функционирования и политико-правового статуса. В конституции страны за НКО закреплена роль «стражей общественных интересов», а другие законодательные нормы регламентируют представительство НКО в парламенте и местных органах власти [5].

Представители НКО привлекаются и к работе над законодательством, регулирующим организацию и регламентацию некоммерческого сектора. Именно подобное участие привело к тому, что законы, связанные с налогообложением, финансированием и регистрацией НКО, на Филиппинах намного лояльнее, чем в Японии, и способствуют постепенному и естественному развитию некоммерческого сектора, практически не зависящего от государства [2].

Нельзя не отметить, что Правительство Японии уже сейчас предпринимает шаги по «восстановлению» некоммерческого сектора. В частности, Кабинет министров постепенно работает над увеличением количества программ, по которым НКО могут получить дополнительные договоры об оказании услуг от государства. Пока нельзя с точностью сказать, насколько это эффективная мера, — в конце концов, как показывает практика, НКО, зависящие от государства, сталкиваются с такими же преградами. Но можно констатировать, что этого явно недостаточно — будущее некоммерческого сектора в Японии находится в руках государства и зависит от желания (или нежелания) Либерально-демократической партии отказаться от прошлых механизмов контроля и ограничений.

Изменения законодательства о некоммерческих организациях, направленные на корректировку статуса НКО, аффилированных с государством,

позволят «освежить» некоммерческий сектор, расширить спектр проблем, которыми могут заниматься активисты и волонтеры. А прямая финансовая поддержка и временная система освобождения от уплаты налогов дадут новым и относительно небольшим частным НКО возможность «выжить». Отмена налога на пожертвования поможет НКО с уверенностью полагаться на иные (кроме государственных) источники финансирования и потенциально станет тем шагом, который даст некоммерческому сектору развиваться до уровня стран вроде США и Филиппин. Расширение контактов с международным сообществом в сфере деятельности некоммерческих организаций является взаимовыгодной мерой, польза от которой не заставит себя ждать. Обмен опытом позволит японским НКО расширить свое представление о способах и механизмах социальной поддержки, «имплементировать» некоторые из эффективных практик в Японии. Для государства же подобная «открытость» может привести к повышению авторитета на международной арене, а также способна стать решением одной из фундаментальных проблем современной японской политической повестки дня — «усталости» избирателей от Либерально-демократической партии. Эти меры поддержки будут первым шагом к «воскрешению» некоммерческого сектора в Японии и проложат дорогу для дальнейшего развития НКО.

Литература

1. Ходорова Ю. Новая реальность. Как Covid-19 меняет работу российских НКО / Ю. Ходорова, О. Максимова // Филантроп. — 24.03.2020. — URL: <https://philanthropy.ru/analysis/2020/03/24/87056/> (дата обращения 20.06.2022).
2. *Brillantes Jr. A.B.* NGOs as alternative delivery systems: The Philippine experience // *Alternative Delivery Systems for Public Services*, Association of Development Research and Training Institutes of Asia and the Pacific, Manila. — 1991.
3. *Brock M.* Japan must learn to accept more refugees // NIKKEI Asia. — 2022. — URL: <https://asia.nikkei.com/Opinion/Japan-must-learn-to-accept-more-refugees> (дата обращения: 20.06.2022).
4. Data on How the Pandemic and Economic Crises Are Affecting Nonprofits // National Council of Nonprofits. — 2022. — URL: <https://www.councilofnonprofits.org/data-how-the-pandemic-and-economic-crises-are-affecting-nonprofits> (дата обращения: 20.06.2022).

5. *Cariño L.V.* Beyond the crossroads: Policy issues for the Philippine nonprofit sector // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. — 1999. — Vol. 10. — P. 83–91.
6. *Murata T.* 40% in Japan lonely amid pandemic, rates higher among young: survey // *The Mainichi*. — 2022. — URL: <https://mainichi.jp/english/articles/20220226/p2a/00m/0li/004000c> (дата обращения: 20.06.2022).
7. Size and Scope of NPOs // Japan NPO Center (JNPOC). — 2020. — URL: <https://www.jnposc.ne.jp/en/nonprofits-in-japan/size-and-scope/> (дата обращения: 20.06.2022).
8. *Suda Y.* Japan: How to Resuscitate & Enable Nonprofits // PANL perspectives — Asia-Australia policy series. — 2021.
9. *Tadashi Y.* Emergence of Japan's Civil Society and Its Future Challenges // *Deciding the Public Good: Governance and Civil Society in Japan*. — Tokyo: Japan Center for International Exchange, 1999.
10. *Yamada Y.* Living with suicidal feelings: Japanese non-profit organizations for suicide prevention amid the COVID-19 pandemic // *Japanese Journal of Sociology*. — 2022. — Vol. 31. — № 1. — P. 42–55.
11. *Yamakoshi A.* The Changing Face of NGOs in Japan // *The NPO Scene in Japan*. — URL: <https://www.gdrc.org/ngo/jpngo-face.html> (дата обращения: 20.06.2022).