DOI: 10.55105/2500-2872-2023-4-33-52

Особенности японской дипломатической службы на современном этапе

В.А. Мозебах

Аннотация. Статья посвящена современному состоянию и особенностям функционирования японской дипломатической службы. В анализе используются актуальные японоязычные источники и информационно-аналитические материалы, редко используемые в отечественной науке. МИД Японии как главный орган внешних сношений страны занимает в структуре дипломатической службы центральное место. Деятельность Министерства базируется на широко заданных законах, в основном принятых еще в прошлом веке, но подвергающихся постоянным правкам. Отсутствие конкретики в нормативно-правовой базе предполагает относительную свободу действий бюрократов на местах и позволяет оперативно реагировать на изменения и адаптировать структуру ведомства на уровне малых единиц путем создания малых бюро и расформирования выполнивших свои задачи без необходимости вносить изменения в законодательство. Такая возможность является особенно важной в условиях внешнеполитической турбулентности и требующего максимального напряжения сил курса Японии на выдвигание страны в число государств первого эшелона. Можно заметить, что для решения поставленных задач руководство страны усилило связку МИД с правящей партией и сделало его более зависимым от премьер-министра, что отвечало стремлению тогдашнего премьера Абэ к действиям с меньшей оглядкой на бюрократический аппарат. Японская дипломатическая служба в то же время сталкивается с серьезными вызовами: за последние десять лет был открыт ряд посольств в зарубежных странах, японские загранучреждения были наделены новыми функциями, особенно в части поддержки национального бизнеса на внешних рынках, однако наращивание штата Министерства не поспевает за повышением дипломатической активности Японии. Ежегодно на дипломатическую службу в Японии по итогам сложных испытаний принимают лишь около 80 человек по классам «широких специалистов» и «дипломатов-специалистов». Нехватка кадров несет риски для повышения эффективности дипломатической службы и ведет к тяжелым перегрузкам персонала, что осознают в руководстве страны, однако пока неясно, какие конкретно шаги будут предприняты для решения означенных проблем.

Ключевые слова: дипломатическая служба Японии, МИД Японии, дипломатическая служба зарубежных стран, внешняя политика Японии, дипломатия Японии, государственная служба Японии.

Автор: Мозебах Владимир Андреевич, преподаватель кафедры японского, корейского, индонезийского и монгольского языков, МГИМО МИД России (адрес: 119454, Москва, пр-т Вернадского, 76). ORCID: 0000-0003-1349-1948; E-mail: mozevladimir@mail.ru

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Мозебах В.А. Особенности японской дипломатической службы на современном этапе // Японские исследования. 2023. № 4. С. 33–52. DOI: 10.55105/2500-2872-2023-4-33-52

Distinctive features of modern Japanese diplomatic service

V.A. Mozebakh

Abstract. The present study is an inquiry into the current state of Japanese diplomatic service and its distinctive features. The author makes use of the latest Japanese-language primary and secondary sources in his analysis that are rarely employed in Russian Japanology. The Ministry of Foreign Affairs of Japan is the main government body responsible for Japan's foreign affairs and its diplomatic service. The Ministry's work is based on a number of laws mostly enacted in the 20th century, though all of them have gone through a series of amendments. Since these laws provide for only a necessary framework with little detail, their implementation lies in the hands of bureaucracy, which allows for a swift response to changes that may occur by adapting the structure of the Ministry and creating ad hoc chambers without amending the basic laws. This is of paramount importance given the turbulent state of global affairs and Japanese leaders' bid to elevate Japan to a top-tier cohort in the international arena. To address the challenge, the Japanese leadership has made the Foreign Ministry more accountable and dependent on the ruling party and the prime minister, reflecting Prime Minister Abe's long-standing desire to act with fewer constraints on the side of bureaucracy. At the same time, the Japanese diplomatic service has faced quite a few issues. Over the last decade, new embassies have been established, and their functions have been greatly bolstered, most prominently regarding the support for Japanese companies' expansion overseas. However, the Ministry's ranks fail to expand quickly enough to offset the amount of work to be done. The annual intake to the Ministry stands at about 80 'generalists' and 'specialists.' The understaffed diplomatic service runs the risks of becoming overwhelmed and thus ineffective. While the leadership is aware of the problem, it is yet unclear how exactly the problem is to be tackled.

Keywords: Japanese diplomatic service, Ministry of Foreign Affairs of Japan, diplomatic service of foreign countries, Japanese foreign policy, Japanese diplomacy, Japanese public service.

Author: *Mozebakh Vladimir A.*, Lecturer at the Department of Japanese, Korean, Indonesian and Mongolian Languages, Moscow State Institute of International Relations (address: 76, Vernadskogo Av., Moscow, 119454, Russian Federation). ORCID: 0000-0003-1349-1948; E-mail: mozevladimir@mail.ru

Conflict of interest. The author declares the absence of conflict of interest.

For citation: Mozebakh, V.A. (2023). Osobennosti yaponskoi diplomaticheskoi sluzhby na sovremennom etape [Distinctive features of modern Japanese diplomatic service]. *Yaponskiye issledovaniya* [Japanese Studies in Russia], 2023, 4, 33–52. (In Russian). DOI: 10.55105/2500-2872-2023-4-33-52

Введение

Приход к власти Абэ Синдзо в конце 2012 г. под лозунгом «Вернуть Японию» (日本を取り戻す, *Nippon-o torimodosu*)¹ ознаменовал собой коренные перемены в японской внешней политике. Задавшись целью вернуть Японии статус державы первого эшелона, Абэ инициировал разработку новых доктринальных документов, добился централизации внешнеполитической деятельности страны вокруг премьер-министра. В Стратегии национальной безопасности были заявлены принципы «проактивного пацифизма» (積極的平和主義, *сэkkёкутеки хэйвасюги*), то есть проактивного участия страны в поддержании международного мира, безопасности и стабильности, защиты «общих ценностей» и «порядка, основанного на

¹ 新ポスターを發表 「日本を、取り戻す。」 [Обнародование новых предвыборных плакатов «Вернуть Японию»] // Сайт Либерально-демократической партии Японии. 25.10.2012. <https://www.jimin.jp/news/information/129562.html> (дата обращения: 14.11.2023).

правилах»², сохранившие актуальность и после принятия администрацией Кисиды Фумио новых документов³.

Дипломатия Японии, таким образом, стала значительно более активной и напористой, что привело к повышению внимания к Министерству иностранных дел Японии как главному институту дипломатии и внешних сношений и проводнику обновленной внешнеполитической линии, а перед дипломатической службой страны была поставлена задача обеспечения национальных интересов страны в условиях ограниченности ресурсов и жесткой конкуренции на мировой арене.

Тема японской дипломатической службы рассматривалась в отечественной науке на разных временных отрезках. Среди наиболее заметных работ можно выделить первое в подобном роде пособие А.Н. Панова «Японская дипломатическая служба» 1989 г., главу за авторством М.Ю. Галузина и А.В. Ильшева в издании «Дипломатия иностранных государств» [Галузин 2004], главу о дипломатической службе Японии в монографии А.В. Ильшева «Японская государственная служба» 2010 г., а также соответствующую главу А.Н. Панова в учебном пособии «Дипломатическая служба зарубежных стран» 2015 г.

Во всех указанных работах содержатся тезисы о консерватизме, монолитности, некоторой инертности и сложном отношении к нововведениям внутри МИД Японии. Хотя в принципиальном плане эти соображения представляются справедливыми, важно отметить, что в японском внешнеполитическом ведомстве постоянно происходят как мелкие, так и весьма заметные изменения, которые обеспечивают гибкость и способность к реагированию на быстро меняющуюся международную обстановку. В условиях текущей политической турбулентности и ускоряющегося научно-технического прогресса эти свойства обретают принципиальную важность.

В настоящей работе на основе японоязычных официальных источников, редко используемых в отечественном японоведении, и актуальных аналитических и информационных материалов рассматривается современная нормативно-правовая основа функционирования МИД Японии, раскрываются механизмы адаптации его структуры к меняющимся внешнеполитическим условиям. Автор выдвигает тезис о том, что адаптивность ведомства заложена на уровне его малых структурных единиц, которые могут быть оперативно преобразованы, созданы или расформированы без внесения изменений в основополагающие нормативно-правовые акты.

В статье также описаны проблемы, с которыми сталкивается японская дипломатическая служба. Нарастание дипломатической активности Японии и расширение функционала ее загранучреждений (ЗУ) не сопровождается соответствующим расширением штатов, что приводит к излишней нагрузке на действующих сотрудников и являет собой риски для эффективной деятельности Министерства.

Министерство иностранных дел в системе государственных органов Японии

Нормативно-правовая основа функционирования МИД Японии и его служащих определяются законами о государственных служащих 1947 г., об учреждении МИД 1999 г., о статусе дипломатических работников 1952 г., приказом о структуре МИД 2000 г. и правилами

² 国家安全保障戦略について [О Стратегии национальной безопасности Японии] // Секретариат Кабинета министров Японии. 2013. <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf> (дата обращения: 14.11.2023).

³ 国家安全保障戦略 [Стратегия национальной безопасности Японии] // Секретариат Кабинета министров Японии. 2022. С. 16. https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/national_security_strategy_2022_pamphlet-ja.pdf (дата обращения: 14.11.2023).

функционирования структуры МИД 2001 г. Закон об учреждении МИД был представлен в обновленном виде и заменил собой аналогичный, принятый в 1951 г. Было внесено значительное количество поправок.

Закон 1999 г.⁴ представляет собой достаточно краткий документ, который устанавливает обязанность Министерства обеспечивать и приумножать интересы государства и японского народа посредством активного развития положительных внешних связей, создания благоприятной международной обстановки и деятельного участия в поддержании мирного и стабильного мирового порядка.

Статья 4 закона содержит длинный ряд ведомственных функций, закрепленных за Министерством, в котором особняком стоят приоритеты МИД в проведении внешней политики, а именно:

- обеспечение национальной безопасности Японии;
- проведение внешнеэкономической политики;
- экономическое сотрудничество;
- обмены в культурной и других областях.

Далее перечисляются остальные функции: от ведения переговоров с правительствами других стран, участия Японии в работе ООН и подготовки и подписания международных договоров до вопросов оформления виз и паспортов и командирования дипломатических работников.

Статьи 6–9 определяют виды японских загранучреждений и статус их глав. ЗУ подразделяются на пять видов: посольства (чрезвычайный и полномочный посол), миссии (чрезвычайный и полномочный посланник), генеральные консульства (генеральный консул), консульства (консул) и правительственные представительства (консул в ранге чрезвычайного и полномочного посла).

Сравнение с оригиналом закона, опубликованным на официальной странице 145-й сессии Парламента Японии (1999 г.), показывает, что текст в последней редакции 2016 г. содержит обязанность МИД оказывать помощь Правительству и секретариату Кабинета министров при формулировании ими политики, а также при воплощении таких решений в жизнь обеспечивать административное единство и проводить необходимую подстройку под эти решения.

Такие изменения, как представляется, в целом отвечают давнему стремлению премьер-министров – лидеров ЛДП получить более значительную власть над проведением государственной, в том числе внешней, политики. А.Н. Панов отмечает, что Танака Какуэй, бывший премьер-министром в 1972–1974 гг., «сетовал на свою зависимость от бюрократов», а Накасонэ Ясухиро (1982–1987) был вынужден под давлением партии отказываться от своих прежних заявлений [Панов 1989, с. 102–103]. Схожие стремления демонстрировал премьер Коидзуми Дзюньитиро (2001–2006). Более других успеха добился именно Абэ Синдзо во время своего второго премьерства и с помощью аппаратного таланта тогдашнего секретаря Кабинета министров Ё. Суги подчинил своей канцелярии процессы выработки внешней политики [Mulgan 2018, p. 42–44].

Приказ о структуре МИД конкретизирует функции всех подразделений Министерства⁵. Во всех управлениях 局 (кёку) должен быть представитель от Службы международной информации и анализа 国際情報統括官組織 (кокусай дзё:хо: то:кацукан сосики), входящей в структуру МИД на уровне управления и номинально занимающейся сбором, хранением и анализом данных, которые поступают в ведомство. Фактически это орган внешней разведки.

⁴ 外務省設置法 [Закон об учреждении МИД] от 1999 г. №914 (ред. 01.04.2016) // E-Gov. https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=411AC0000000094_20160401_427AC0000000066 (дата обращения: 27.07.2023).

⁵ 外務省組織令 [Приказ о структуре МИД] от 2000 г. №249 (ред. 17.02.2023) // E-Gov. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=412CO0000000249> (дата обращения: 27.07.2023).

Примечательно, что слово «информация» 情報 (дзэ:хо:) в японском языке используется для обозначения именно разведывательных органов.

Приказ устанавливает, что все три департамента 部 (бу), что есть в Министерстве: Департамент разоружения, нераспространения и науки, Департамент Юго-Восточной и Юго-Западной Азии и Департамент Африки, находятся в составе Управления внешней политики, Управления Азиатско-Тихоокеанского региона и Управления Ближнего Востока и Африки соответственно⁶. Бу, таким образом, структурно меньше, чем кёку.

Значительный объем функций возложен, в соответствии со статьей 3 Приказа, на Секретариат МИД. Сотрудники Секретариата занимаются общей координацией действий ведомства, выполняют информационную и аналитическую работу, ведут лингвистическое обеспечение деятельности Министерства, курируют культурные обмены.

Функции территориальных управлений не отличаются новизной или разнообразием: общая координация политики на региональном направлении, представительство интересов Японии, проведение переговоров, дипломатические сношения с государствами региона и представительство при региональных организациях (при наличии).

В Приказе определены структурные единицы управлений и департаментов: отделы 課 (ка) и бюро 室 (сичу). Основная работа происходит именно на этом уровне, и логично, что именно ка и сичу подвержены наиболее частым изменениям. Например, в редакции Приказа 2020 г. был упразднен Отдел по экономической безопасности, а в составе Управления по вопросам международного права сформирован Отдел по разрешению экономических споров, призванный заниматься урегулированием конфликтов в рамках ВТО и торгово-инвестиционных соглашений⁷.

На официальном сайте МИД и для тех, и для других структурных подразделений предлагается единообразный перевод – *division*. Однако, как представляется, японское сичу более соответствует английскому *chamber*, но в то же время в русскоязычной традиции подобные структурные единицы нередко называются бюро. Напрямую выраженные сведения о разнице в источниках отсутствуют, но исходя из перевода, можно предположить, что сичу меньше ка по количеству работников либо создаются под конкретную задачу, как, например, Бюро по разбирательствам в рамках международных судов⁸.

В пресс-релизе о создании ранее упомянутого Отдела по разрешению экономических споров можно заметить, что в Управлении по экономическим вопросам упраздняется аналогичная структурная единица сичу, существовавшая под эгидой ка, что подтверждает предположение о соотношении ка и сичу. Более того, упоминания о них встречаются только в Правилах функционирования структуры МИД. Функции малых структурных единиц описаны там же, также в документе предусматривается прикрепление к каждой малой структурной единице ответственных за координацию и планирование в количестве 1–2 человек.

После рассмотрения особенностей структуры Министерства уместно представить ее целиком. Возглавляет МИД, как правило, политический назначенец, обладающий значительным опытом на других постах. Так, министр Хаяси Ёсимаса (2021–2023) ранее дважды занимал должность министра культуры, дважды – сельского хозяйства, один раз обороны, а также пять раз избирался в Палату советников Японии. У него было два

⁶ 組織案内・所在地 [Организационная структура и отделения] // МИД Японии. 17.01.2022. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/index.html> (дата обращения: 27.07.2023).

⁷ 経済局、国際法局及び総合外交政策局の組織改編等 [О структурных изменениях в Управлениях по экономическим вопросам, международному праву и внешней политике] // МИД Японии. 31.07.2020. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008637.html (дата обращения: 27.07.2023).

⁸ 国際法局国際裁判対策室の設置 [Создание Бюро по разбирательствам в рамках международных судов в составе Управления по вопросам международного права] // МИД Японии. 10.04.2015. https://www.mofa.go.jp/mofaj/ila/ila/page24_000424.html (дата обращения: 27.07.2023)

старших парламентских заместителя и три парламентских заместителя, однако наибольший интерес представляет первый заместитель министра – карьерный дипломат, который и направляет работу аппарата министерства. По состоянию на июль 2023 г. это был Мори Такэо, в прошлом занимавший крупные посты в посольствах страны в США и Германии, возглавлявший отделы различных управлений и ведавший вопросами участия Японии в соглашении о Транстихоокеанском партнерстве. Имеются также посты двух заместителей по политическим и экономическим вопросам (они занимаются переговорами). Под эгидой министра работают два консультативных совета 審議会 (*сингикай*): по культурным обменам и кадровой политике, а также центр повышения квалификации. Ответственность за принятие текущих управленческих решений лежит на начальниках управлений 局長 (*кёкутё:*) и начальниках отделов 課長 (*катё:*), поскольку, как уже отмечалось, основная работа происходит именно на уровне *ка*, которые и составляют костяк структуры *кёку* и *бу* (таб. 1). Министру также подчинены японские загранучреждения.

Таблица 1. Территориальные и функциональные подразделения МИД Японии

Территориальные подразделения	Функциональные подразделения
<ul style="list-style-type: none"> • Управление Азиатско-Тихоокеанского региона <ul style="list-style-type: none"> ○ Департамент Юго-Восточной и Юго-Западной Азии • Управление Северной Америки • Управление Центральной и Южной Америки • Управление Европы • Управление Ближнего Востока и Африки <ul style="list-style-type: none"> ○ Департамент Африки 	<ul style="list-style-type: none"> • Секретариат Министерства <ul style="list-style-type: none"> ○ Директор по бюджетно-финансовым вопросам ○ Глава протокола ○ Директор по вопросам прессы ○ Директор по вопросам культурных обменов • Управление внешней политики <ul style="list-style-type: none"> ○ Департамент разоружения, нераспространения и науки • Управление по экономическим вопросам • Управление международного сотрудничества • Управление по вопросам международного права • Консульское управление • Управление информации и анализа

Составлено по: 組織案内・所在地 [Организационная структура и отделения] // МИД Японии. 17.01.2022. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/index.html> (дата обращения: 27.07.2023).

Закон о государственных служащих, закон о статусе дипломатических работников

Два указанных закона находятся в тесной связке друг с другом. Рамочный закон о государственных служащих определяет принципы организации работы госслужащих (в том числе и служащих МИД), вопросы найма и увольнения, оплаты труда, проведения экзаменов для поступления на государственную службу⁹. В нем заложен основополагающий

⁹ 国家公務員法 [Закон о государственных служащих] от 1947 г. №120 (ред. 01.04.2023) // E-Gov. https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000120_20210901_503AC0000000036 (дата обращения: 27.07.2023).

меритократический принцип японской государственной службы: прием на работу и продвижение по службе осуществляются по итогам прохождения экзаменов и оценки навыков и способностей, а не на основе происхождения, пола, взглядов или других подобных характеристик.

Сдача квалификационных экзаменов – это первый шаг к поступлению на японскую государственную службу. Испытания проводятся по нескольким уровням, в зависимости от сложности работы, на которую претендует кандидат. Применительно к МИД – это карьерные дипломаты, дипломаты-специалисты, административно-технические работники.

Экзамены проходят ежегодно для соискателей в возрасте от 21 до 30 лет или моложе, при условии, что такие соискатели оканчивают университет в следующем году либо их квалификация может быть признана достаточной. В соответствии с провозглашенным в законе принципом равенства возможностей отдельно подчеркивается, что название института, который окончил соискатель, не влияет на возможность участвовать в конкурсе. Количество испытаний и их сложность также отвечают принципам отбора, заложенным в законе о государственных служащих.

Карьерные дипломаты¹⁰, которые относятся к высшему классу 総合職 (*со:го:сёку*) «широких специалистов», имеют шансы занять самые высокие должности в министерстве благодаря своим выдающимся аналитическим и организаторским способностям. Экзамен для карьерных дипломатов состоит из двух этапов (по итогам первого этапа предусмотрен промежуточный отсев) и проверяет как общие способности, необходимые для госслужащих (такие как понимание текста, умение работать с числами, знание текущих событий), так и знания кандидатов по их специальности. С участниками конкурса также проводят групповые испытания и индивидуальные интервью. Есть требования к знанию иностранных языков¹¹. На 2023 г. в Министерстве было запланировано принять на работу по классу «широких специалистов» 30 человек¹².

Дипломаты-специалисты 専門職 (*сэммонсёку*) составляют костяк сотрудников, работающих по конкретным странам и регионам или отдельным международным проблемам. Первый этап испытания состоит из двухчасовых экзаменов по международному праву и праву или экономике, написания эссе, теста на проверку базовых способностей и двустороннего письменного перевода (один из 23 языков на выбор, включая русский). Прошедших первый этап ожидает устное собеседование на иностранном языке, личное и групповое интервью и проверка здоровья. На конкурс 2023 г. было вынесено около 50 мест¹³.

¹⁰ Здесь и далее под карьерными имеются в виду дипломаты, которые строили свою карьеру в рамках МИД, в отличие от т.н. политических назначенцев, которые, как ясно из названия, получают высокие назначения по решению политического руководства страны. Это не означает, что дипломаты-специалисты не являются по своей сути карьерными дипломатами; в контексте дипломатической службы Японии их карьерный трек редко подразумевает руководящие должности, даже на уровне начальника отдела. В то же время переход между треками *со:го:сёку* и *сэммонсёку* практикуется редко, хотя теоретически возможен при условии достижения высоких показателей в работе и прохождения специального отбора.

¹¹ 国家公務員採用 総合職試験 (院卒者試験・大卒程度試験) 受験案内 [Прием на работу госслужащих по классу широких специалистов: испытания для выпускников бакалавриата и магистратуры] // Государственное бюро по кадрам. 2023. https://www.jinji.go.jp/saiyo/siken/jyukennannnai/jyukennannnai_sougousyoku.pdf (дата обращения: 27.07.2023).

¹² 総合職試験 府省等別採用予定数 (2023年度採用) [План по набору в министерства и ведомства по классу «широких специалистов» на 2023 финансовый год] // Национальная кадровая служба. 2022. <https://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo/sougou/2022sougousyokufusyoubetusaicyouyoteisuu.pdf> (дата обращения: 14.11.2023).

¹³ 2023年度 外務省専門職員採用試験案内 [Вступительные испытания для устраивающихся на работу по классу специалистов в 2023 финансовом году] // МИД Японии. 2023. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100462452.pdf> (дата обращения: 27.07.2023).

Экзамены на замещение должностей административно-технического персонала 一般職 (*иппансёку*) также проходят в два этапа и включают в себя проверку способностей кандидатов к точному выполнению соответствующих обязанностей, личное интервью и медицинское освидетельствование¹⁴.

Стоит отметить, что участие в конкурсе на замещение должностей «широких специалистов» и административно-технического персонала не гарантирует устройства на работу в желаемое ведомство, в том числе в МИД. Дело в том, что конкурс и соответствующие экзамены проводятся Национальной кадровой службой, которая только удостоверяет знания и компетенции кандидатов, после чего кандидаты должны обратиться в интересующие их министерства для прохождения собеседований¹⁵. Экзамены на должности специалистов проводят сами ведомства в соответствии с собственными запросами, что означает гарантированный прием на желаемую работу в случае успешного прохождения испытаний.

Сложность экзаменов и высокая конкуренция традиционно ставят в лучшее положение выпускников ведущих японских вузов, в первую очередь Токийского университета. В японском языке даже есть для обозначения его выпускников, занимающих лучшие должности японской государственной службы. Их называют «группировкой выпускников Токийского университета» 東大閥 (*то:дайбацу*). В июле 2023 г. Вестник Токийского университета выпустил материал, из которого следует, что в 2022 г. только в МИД Японии устроились 19 выпускников бакалавриата (это было наиболее популярное направление государственной службы среди выпускников) и 5 – магистратуры (при общем наборе на должности «широких специалистов» в 30 человек)¹⁶. Дело здесь не в имени учебного заведения, а в том, что в лучшие вузы изначально попадают наиболее подготовленные выпускники, преимущество которых перед остальными по итогам обучения в университете только укрепляется. Это обуславливает элитарность государственной службы, в том числе дипломатической.

Оплата труда государственных служащих производится в соответствии с утвержденными таблицами, отражающими отрасль государственной службы, категорию и стаж работы. Таблица для сотрудников МИД предполагает восемь категорий¹⁷, по которым они и подразделяются внутри Министерства (от первой до восьмой). Однако в посольствах за рубежом, в соответствии с законом о статусе дипломатических работников, они разделяются на ранги в соответствии с международной практикой, а именно: атташе, третий секретарь и так далее. Для сотрудников, находящихся в загранучреждениях, отдельным актом предусматриваются дополнительные надбавки за выслугу лет¹⁸.

Закон о статусе дипломатических работников¹⁹ в известной степени высвечивает проблемы, отмеченные А.Н. Пановым в его работах относительно продвижения по должности сотрудников,

¹⁴ 国家公務員採用一般職試験 受験案内 [Прием на должности административно-технического персонала госслужбы: вступительные испытания] // Национальная кадровая служба. 2023. https://www.jinji.go.jp/saiyo/siken/jyukennannnai/jyukennannnai_kousotsusya.pdf (дата обращения: 27.07.2023).

¹⁵ 国家公務員の紹介 [О государственной службе] // Национальная кадровая служба. 2023. <https://www.jinji.go.jp/saiyo/syokai/syokai.html> (дата обращения: 14.11.2023).

¹⁶ 【23卒東大生就職状況】学部生首位は3年連続楽天 院生は2年連続アクセンチュアがトップへ [Ситуация с трудоустройством выпускников 2023 года: среди бакалавров 3 года подряд лидирует компания «Ракутэн», среди выпускников магистратуры второй год на первом месте компания Accenture] // Тодай симбун онлайн. 26.07.2023. https://www.todaishimbun.org/shuushokusaki_20230725/ (дата обращения: 14.11.2023).

¹⁷ 一般職の職員の給与に関する法律 (Закон «Об оплате труда») от 1950 г. №915 (ред. 01.04.2021) // E-Gov. – URL: <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=325AC1000000095> (дата обращения: 14.11.2023).

¹⁸ 在勤基本手当の号の適用に関する規則 [Правила применения надбавки к зарплате за выслугу лет для сотрудников загранучреждений] от 1987 г. №6 (ред. 2014 г.) // E-Gov. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=362M50000020006> (дата обращения: 14.11.2023).

¹⁹ 外務公務員法 [Закон о статусе дипломатических работников] от 1952 г. №411 (ред. 17.06.2022 г.) // E-Gov. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=327AC0000000041> (дата обращения: 27.07.2023).

не относящихся к карьерным дипломатам. В ходе последней крупной правительственной реформы, прошедшей в 2002 г., ставилась задача повысить количество послов и чиновников высоких категорий, не относящихся к карьерным дипломатам (чей карьерный трек изначально предполагает в перспективе высшие руководящие должности), и подчеркивалось, что без развития потенциала сотрудников других двух категорий никакая реформа не может быть успешной²⁰. Однако, как представляется, она так и не была выполнена, притом что закон о статусе дипломатических работников гарантирует сотрудникам Министерства право на самореализацию и совершенствование профессиональных навыков, а закон о государственных служащих, как упоминалось, предполагает меритократический принцип набора на государственную службу.

Три карьерных трека, тем не менее, по-прежнему существуют, а мобильность между ними ограничена. Проект реформы МИД содержал схемы карьерного пути работников этих трех категорий²¹. Из них следует, что у сотрудников, которые сейчас называются «широкими специалистами», развитие карьеры линейно, содержит меньше этапов и приводит к высшим должностям (руководящие должности в министерстве 幹部 *камбу*, посол, генеральный консул, посланник, советник). Для дипломатов-специалистов предусмотрена значительная вариативность, и по итогам отборов и оценок результативности работы пиком их карьеры может быть как должность средней руки, так и должность (в лучшем случае) посла или генконсула, начальника отдела. Проект реформы в связи с этим предполагал ликвидацию практики автоматического повышения «широких специалистов» и более активное продвижение по службе дипломатов-специалистов²².

Между тем современные материалы Министерства показывают, что разница в скорости карьерного роста по-прежнему есть, и заметная. К примеру, в брошюре 2023 г., посвящённой «широким специалистам», есть интервью женщины – советника начальника отдела (課長補佐官 *катё: хосакан*), которой потребовалось 12 лет, чтобы достичь этой должности²³; до аналогичной должности сотрудница из категории дипломатов-специалистов дослужилась за 23 года (с учетом трехлетнего декретного отпуска)²⁴. Карьерный дипломат получил должность советника посольства (参事官 *сандзикан*) в США за 17 лет²⁵, а дипломат-специалист стал советником посольства в Бангладеш после 25 лет службы²⁶.

Смягчить остроту проблемы было призвано, среди прочего, изменение названий классов. В 2008 г. был принят базовый закон о реформе государственной службы²⁷, в соответствии с которым с 2012 г. сотрудников класса «карьерных дипломатов» стали называть не *иссю* (一種), что означает «первый класс», а *со:го:сёку* (широкие специалисты)²⁸. Едва

²⁰ 「変えよう! 変わろう! 外務省」提言と報告 – 「内からの改革」スタート – [«Будем менять! Будем меняться! МИД»: объявление и официальная информация – начало «перемен изнутри»] // МИД Японии. 12.07.2002. https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/kk/kk.html (дата обращения: 27.07.2023).

²¹ 入省時の試験区分毎のキャリア・パス (異動・昇進コース) [Карьерный путь сотрудников разных категорий при поступлении на работу в МИД] // МИД Японии. 21.08.2002. https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/actpln/betten2.html (дата обращения: 14.11.2023).

²² 外務省改革「行動計画」 [План действий по реформе МИД] // МИД Японии. 21.08.2002. https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/actpln/kodo.html (дата обращения: 14.11.2023).

²³ 「総合職 (旧 I 種) 採用案内」 [Путеводитель по трудоустройству по классу «широких специалистов»] // МИД Японии. 2023. С. 7. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000463910.pdf> (дата обращения: 14.11.2023).

²⁴ 「専門職員採用案内」 [Путеводитель по трудоустройству по классу дипломатов-специалистов] // МИД Японии. 2022. С. 16. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000346914.pdf> (дата обращения: 14.11.2023).

²⁵ Путеводитель по трудоустройству по классу «широких специалистов». С. 21.

²⁶ Путеводитель по трудоустройству по классу дипломатов-специалистов. С. 17.

²⁷ 国家公務員制度改革基本法 [Базовый закон о реформе государственной службы] от 2008 г. №68 (ред. 01.08.2015 г.) // E-Gov. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=420AC0000000068> (дата обращения: 14.11.2023).

²⁸ 平成24年度から国家公務員採用試験が変わります! [С 2012 фин. года меняется система экзаменов для замещения должностей государственной службы!] // Национальная кадровая служба. <https://www.jinji.go.jp/saiyo/syokai/pamphlet.pdf> (дата обращения: 14.11.2023).

ли, однако, такой шаг снимает вопросы к элитарности и ригидности кадровой структуры японского МИД.

Вместе с тем в процедуре набора кадров прослеживаются и новые тенденции. Так, Министерство с 2022 г. набирает на работу сотрудников со знанием информационно-коммуникационных технологий, электроники и высоких технологий, которые будут заниматься вопросами цифровой трансформации МИД, его информационной безопасности и цифровых платформ, необходимых для осуществления дипломатической деятельности²⁹. МИД также набирает сотрудников с опытом в области, например, цифровой торговли на основе срочного трудового договора с возможностью корректировки его сроков³⁰.

Общее количество сотрудников Министерства возрастает. С 2013 по 2023 г. оно увеличилось на 850 человек, составив, согласно проекту бюджета на 2023 г., 6 604 человека³¹, что даже несколько превышает потолок, установленный законом «О штатах административных учреждений»³². В сравнении с другими крупными государствами, однако, это весьма низкий показатель, что признают и составители бюджета Министерства. В 2022 г., по данным японского МИД, в Германии количество сотрудников составляло 7 380 человек, во Франции – 8 766, в Великобритании – 7 471, в КНР – 9 000, в России – 11 771, а в США – 29 954. Принимая во внимание особенности японской трудовой дисциплины, неизбежно предполагающей массовые переработки, а также материалы специальной группы по улучшению рабочей обстановки в МИД Японии, опубликованные в 2010 г., где переработки напрямую связывали с излишней нагрузкой на работника³³ (то есть фактически речь шла о нехватке кадров), стоит вопрос об адекватности численности штата ведомства стоящим перед ним задачам.

Он видится особенно острым, если учесть, что в 2010 г. в МИД работало 5 703 человека³⁴, – иными словами, за 12 лет штат вырос всего на 800 человек. Нынешняя численность считается недостаточной и по мнению экспертов, и политического руководства страны: так, правительство Японии планирует для целей дальнейшего наращивания дипломатической активности к 2030 г. увеличить количество сотрудников внешнеполитического ведомства на 20% и вывести его на уровень Великобритании и Франции³⁵. Эксперты отмечают, что нехватка кадров усугубляется и оттоком молодых людей в частные компании и за рубеж,

²⁹ 国家公務員採用一般職試験（大卒程度試験）技術系区分からの採用（情報通信業務）[Набор на государственную службу выпускников вузов, выдержавших экзамены по технологическим специальностям, для работы в сфере ИКТ] // МИД Японии. 19.07.2023. https://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/prs/page23_003446.html (дата обращения: 27.07.2023).

³⁰ 任期付外務省職員の募集（サービス貿易室（デジタル貿易及びデジタル経済分野））[Вакансия для работы в МИД по срочному договору (Бюро по торговле услугами, цифровая торговля и цифровая экономика)] // МИД Японии. 01.04.2022. URL: https://web.archive.org/web/20220405162054/https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/st/page22_003662.html (дата обращения: 27.07.2023).

³¹ 令和5年度予算の概要 [Основные параметры бюджета на 2023 финансовый год] // МИД Японии. 2022. С. 10. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100439136.pdf> (дата обращения: 27.07.2023).

³² 行政機関職員定員令 [Закон о штатах административных учреждений] от 1969 г. №121 (ред. 01.04.2023 г.) // E-Gov. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=344CO000000121> (дата обращения: 27.07.2023).

³³ 外務省勤務環境改善のための具体的改善策 [Конкретные предложения по улучшению рабочей атмосферы в МИД] // МИД Японии. 06.2010. https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/pdfs/josei_teigen.pdf (дата обращения: 27.07.2023).

³⁴ 2010年外交青書 [Голубая книга по дипломатии за 2010 год] // МИД Японии. 09.2010. https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2010/html/chapter4/chapter4_01_01.html (дата обращения: 27.07.2023).

³⁵ 外交官を30年に2割増目標 政府、英仏並み8000人に [Правительство нацелено увеличить численность дипломатических работников на 20% до 2030 года и довести его до 8 тысяч человек – показателя Франции и Великобритании] // Никкэй симбун. 28.06.2023. <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO72280240X20C23A6PD0000/> (дата обращения: 14.11.2023).

и недовольством молодых кадров условиями работы, в результате чего они покидают госслужбу³⁶.

Особенности структуры МИД Японии на современном этапе

Как уже отмечалось, в структуре МИД Японии основной вклад в повседневную работу ведомства вносят малые подразделения – отделы (*ка*) и бюро (*сицу*), из которых состоят функциональные и территориальные управления (*кёку*) и департаменты (*бу*). Японские загранучреждения также являются неотъемлемой частью организационной структуры министерства.

Рамочная структура МИД Японии, в сравнении, например, с российской, включающей в себя 39 департаментов, может на первый взгляд показаться весьма компактной, однако она с лихвой компенсируется наличием значительного числа отделов. Как представляется, количество отделов и возложенные на них функции отражают современные приоритеты японской дипломатии. В приведенной таблице (таб. 2) приведено количество малых подразделений в управлениях и департаментах МИД Японии. После таблицы приводится описание функционала этих подразделений в территориальных и функциональных департаментах.

Таблица 2. Количество малых подразделений в управлениях и департаментах

Управление, департамент	Количество подразделений
Секретариат Министерства	19 + архив и библиотека МИД
Директор по финансово-бюджетным вопросам	1
Директор по вопросам прессы	7
Директор по вопросам культурных обменов	5
Управление внешней политики	13 + Центр по найму в международные организации
Департамент разоружения, нераспространения и науки	6
Управление по экономическим вопросам	11
Управление международного сотрудничества	10
Совет по решению глобальных проблем	5
Управление по вопросам международного права	7
Консульское управление	11
Управление информации и анализа	4
Управление АТР	6
Департамент Юго-Восточной и Юго-Западной Азии	3
Управление Северной Америки	4
Управление Центральной и Южной Америки	3
Управление Европы	9 (4 посвящены работе с Россией)
Управление БВ и Африки	2
Департамент Африки	2

Составлено по: 組織案内・所在地 [Организационная структура и отделения] // МИД Японии. 17.01.2022. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/index.html> (дата обращения: 27.07.2023).

³⁶ 日本の「人材難・人手不足」を解消するために必要なこと [Что нужно для ликвидации дефицита кадров в Японии] // Yahoo News. 16.07.2023. <https://news.yahoo.co.jp/articles/41229c8f5131afd7f99c93b52d461855c1d6f1b1> (дата обращения: 14.11.2023).

Территориальные управления организованы, в основном, по группам стран и региональным организациям. Например, в Управление АТР входят два отдела Северо-Восточной Азии (для КНДР и РК), два отдела КНР и Монголии (по вопросам политического и экономического взаимодействия), отдел Океании и отдел региональной политики, занятый работой в рамках АСЕАН и АСЕАН+3, а также экономическими вопросами.

Управление Северной Америки включает в себя два отдела Северной Америки – для отношений с США и Канадой и для экономических вопросов – а также отдел по вопросам Договора безопасности и бюро по вопросам размещения американских войск в Японии.

Управление Европы подразделяется на девять департаментов, среди которых три страновых (отделы Западной Европы и ЦЮВЕ, бюро по отношениям со странами Центральной Азии и Закавказья), два посвящены отношениям с ЕС (отдел) и взаимодействию в рамках АСЕМ (бюро), а четыре – вопросам взаимодействия с Россией (отдел по дипломатическим отношениям, бюро по экономическим отношениям, обменам и вопросам взаимодействия по Курильским островам).

Управление менее приоритетной Центральной и Южной Америки содержит в составе два отдела по группам стран, бюро для стран Карибского бассейна и бюро по взаимодействию с представителями японской диаспоры в регионе. В состав Управления по Ближнему и Среднему Востоку и Африке входят два отдела Ближнего и Среднего Востока по группам стран. Африка представлена департаментом (*бу*), разделенным по группам стран на два отдела (вопросы функционирования формата ТИКАД и взаимодействия с Африканским союзом переданы в ведение Первого отдела Африки). В то время как Япония слабо представлена на Ближнем и Среднем Востоке, выделение Африки в отдельное подразделение в рамках управления соответствует растущей важности этого континента как географического вектора внешней политики Японии.

Таким образом, в АТР усилия Японии сконцентрированы на развитии взаимодействия с АСЕАН и КНР, решении проблем северокорейской ракетной угрозы и территориального конфликта с РК (притом ими заняты разные люди). На американском направлении важное место занимают вопросы взаимодействия в рамках японо-американского альянса. В Европе Японию интересуют проблемы взаимодействия с ЕС и поддержания форума АСЕМ, который представляет важный кластер мирового экономического потенциала, а также вопросы взаимодействия с Россией – важным поставщиком энергетических ресурсов и оппонентом в территориальном споре. После начала СВО на Украине Россия стала восприниматься как источник угроз в области региональной и глобальной безопасности.

Что касается отделов и бюро в функциональных управлениях и департаментах, анализ их структуры подтверждает высказанный в предыдущем разделе тезис о том, что они могут являться гибким ответом на изменения в международной, а подчас и внутривластной, обстановке. Среди весьма стандартных подразделений Управления внешней политики можно заметить Бюро по санкциям ООН и Бюро по продвижению женщин³⁷; первый был создан в 2018 г. с упором на контроль за исполнением санкций, введенных ООН, прежде всего в отношении КНДР, а второй – в 2014 г. как ответ на политику тогдашнего премьера Абэ по созданию *女性が輝く社会* (*Дзёсэй-га кагаяку сякай*), «Общества, в котором женщины сияют», или общества, в котором женщины имеют равные с мужчинами возможности для реализации своего потенциала (как личностного, так и профессионального) и получают равное с ними вознаграждение за свой труд. Находящийся под эгидой Управления департамент включает в себя Бюро по международному научному сотрудничеству³⁸ –

³⁷ 総合外交政策局 [Управление внешней политики] // МИД Японии. 03.02.2023. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/sogo.html> (дата обращения: 27.07.2023).

³⁸ 軍縮不拡散・科学部 [Департамент разоружения, нераспространения и науки] // МИД Японии. 13.08.2019. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/gunbi.html> (дата обращения: 27.07.2023).

важный элемент научной дипломатии, которая в последние годы становится все более заметной.

В 2015 г. в составе Управления по вопросам международного права было создано Бюро по обеспечению деятельности Японии в международных судах. Это событие выпало на активную фазу разбирательства между Филиппинами и КНР в Международном суде ООН по вопросу спорных территорий в Южно-Китайском море (ЮКМ). Цель создания нового подразделения – накопление знаний и укрепление потенциала Министерства для участия в разбирательствах под эгидой Международного суда ООН³⁹. Администрация Абэ начала постулировать в стратегических документах как часть концепции «проактивного пацифизма» приверженность «общим ценностям», включая и верховенство права, в том числе в отношении морских пространств, и еще до создания означенного бюро отмечала риски действий Китая в ЮКМ⁴⁰.

Решение Международного трибунала, принятое в 2016 г., в Китае отвергли, однако Абэ в ходе переговоров с китайской стороной летом того же года призывал исполнить решение Суда, ссылаясь на важность мирного разрешения конфликтов и поддержания верховенства права⁴¹. Аналитики полагают, что отказ КНР признать вынесенное решение только усилил опасения японского руководства относительно перспектив мирного разрешения уже японских споров с Пекином и тем самым вынудил Токио еще более активно выступать в поддержку «общих ценностей» и принципов верховенства права [Koga 2020, p. 56].

Учитывая хроническую недоукомплектованность штата, возникает вопрос, насколько эффективна с точки зрения использования трудовых ресурсов столь разветвленная система отделов. С одной стороны, обилие отделов и бюро предоставляет широкие возможности для горизонтальной ротации. Положительным моментом также является и гибкость такой структуры, когда отделы и бюро могут быть переназначены, упразднены или созданы с нуля в зависимости от ситуации.

С другой стороны, неясно, снижает ли уровень трудовой нагрузки такое мелкое дробление или оборачивается чрезмерной и неравномерной нагрузкой для крайне ограниченного числа сотрудников в каждом отделе и бюро. Японские СМИ, к примеру, отмечают, что ситуация на Украине привела к тому, что дипломаты, работающие на европейском направлении, перегружены больше, чем обычно, а для обеспечения японской внешнеполитической линии по украинскому вопросу в отдел Восточной Европы пришлось перебрасывать персонал из других отделов и бюро⁴². Поскольку у каждой структурной единицы должен быть координатор или ответственный за планирование, это означает также возложение дополнительных обязанностей на сотрудников или их перераспределение на соответствующие должности с других фронтов работы.

Руководство страны осознает проблему и ищет возможности для расширения штатов. В апреле 2023 г. на заседании комитета ЛДП по международным делам было принято решение о необходимости увеличивать штат, расширять консульский аппарат и далее наращивать дипломатическую активность. Отмечается и необходимость улучшать условия труда, уровень

³⁹ 国際法局国際裁判対策室の設置 [О создании Бюро по разбирательствам в рамках международных судов] // МИД Японии. 10.04.2015. https://www.mofa.go.jp/mofaj/ila/ila/page24_000424.html (дата обращения: 27.07.2023).

⁴⁰ О Стратегии национальной безопасности Японии. С. 7–8.

⁴¹ 日中首脳会談 [Японо-китайский саммит] // МИД Японии. 15.07.2016. https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_002181.html (дата обращения: 27.07.2023).

⁴² 石崎直人 [Исидзаки Наото]. 外務省「働き方改革」ピンチに ウクライナ対応で業務急増 [«Реформа занятости» в МИД сталкивается с проблемами: в связи с ситуацией на Украине растет нагрузка на работников] // Йомиури симбун онлайн. 12.04.2022. <https://www.yomiuri.co.jp/politics/20220412-OYT1T50063/> (дата обращения: 27.07.2023).

оплаты. Среди причин – сложная международная обстановка⁴³. В духе настоящего момента МИД Японии объявил и о внедрении технологий искусственного интеллекта (ИИ) в информационно-аналитическую работу⁴⁴. Пока что, впрочем, неясно, поможет ли ИИ разгрузить штаты и будет ли эффективен, поскольку технологии находятся в стадии тестирования.

Представительства Японии за рубежом

Закон «Об учреждении МИД» определяет пять типов японских дипломатических представительств за рубежом. На практике Япония располагает представительствами только трех типов: посольства, генеральные консульства и правительственные представительства, они же миссии и представительства при международных организациях.

В 2014 г. в МИД была принята Стратегия обустройства японских дипломатических представительств⁴⁵. В ней говорилось, что в условиях усложняющейся международной обстановки и диверсификации направлений дипломатии, в интересах развития концепции 地球儀を俯瞰する外交 (*тикю:ги-о фукан суру гайко:*), или «панорамной дипломатии», и поддержки личностной дипломатии необходимо наращивать японский дипломатический потенциал, в том числе посредством наращивания штата и расширения сети японских дипломатических и консульских представительств. Была признана необходимость ускоренного достижения поставленной еще в 2007 г. задачи довести количество дипломатических представительств до 150 (на тот момент Япония имела дипломатические сношения со 193 государствами, на конец 2014 г. функционировало 139 посольств, а с остальными странами сношения поддерживались через посольства по совместительству).

В качестве основы для решения об открытии представительств в новых странах в приведенном выше документе предлагается учитывать, прежде всего, важность для японских интересов двусторонних отношений с конкретной страной, состояние внешней торговли и инвестиций, количество проживающих в стране японских граждан и действующих там японских предприятий. В качестве факторов принятия решения указывают: важность страны для обеспечения японской национальной безопасности и степень восприятия японских стратегических заявлений ее руководством, потенциал для экономической и энергетической дипломатии, уровень влияния страны на международной арене и наличие в стране представительств других крупных международных игроков.

Подходы в части определения факторов, обуславливающих для японского руководства необходимость открытия дипломатических представительств в отдельных странах, за прошедшие десятилетия не изменились. Характеризуя эти факторы, А.Н. Панов ранее писал о «комплексной мощи» (влиянии на международной арене) целевых стран-партнеров, которая ложилась в основу решения о выведении дипломатических и консульских сношений на новый уровень, а также степени развития двусторонних отношений с Японией [Панов 1989, с. 46]. Стратегия 2014 г. предлагает точно такую же логику.

⁴³ 領事体制の強化要請、定員増やODA拡充 自民部会決議案 [Проект решения комитета ЛДП: Необходимо укреплять консульскую службу, увеличивать количество персонала и расширять ОПР] // Нихон кэйдзай симбун. 25.04.2023. <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA252A70V20C23A4000000/> (дата обращения: 27.07.2023).

⁴⁴ 【独自】海外の情勢不安を早期察知へ、ネット情報をAI解析…外務省が来年にも運用開始 [МИД уже в следующем году начнет использовать анализ информации в интернете с помощью ИИ для более быстрого реагирования на нестабильность за рубежом] // Иомиури симбун. 06.04.2022. <https://www.yomiuri.co.jp/politics/20220406-OYT1T50109/> (дата обращения: 27.07.2023).

⁴⁵ 在外公館の整備方針 [Стратегия обустройства дипломатических представительств] // МИД Японии. 08.2014. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000350752.pdf> (дата обращения: 27.07.2023).

Японии удалось выполнить поставленную задачу к 2018 г., когда с 1 января открылось 150-е посольство. Анализ списка стран, в которых в 2014–2022 гг. были открыты посольства, как минимум с официальной точки зрения японского МИД отвечает предложенным критериям. Во всех случаях также указывается, что на открытие посольства и отправку посла был официальный запрос от государства.

Так, с 1 января 2015 г. открывались посольства на Маршалловых островах, в Армении и Намибии (учтены в стратегии). Маршалловы острова названы важным пунктом системы морских коммуникаций и источником морских ресурсов. Интерес к Армении обусловлен богатыми запасами молибдена, развитием IT-индустрии и нереализованным экономическим потенциалом. К Намибии – ее ресурсно-энергетическим потенциалом⁴⁶.

С начала 2016 г. учреждались посольства на Мальдивах, Соломоновых островах, Барбадосе, в Таджикистане, Туркменистане и Молдове. Подчеркивалось геополитическое значение Мальдив как важного пункта морских коммуникаций в Индийском океане. Соломоновы острова названы важными с точки зрения рыбных и минеральных ресурсов, а также продолжения совместных работ по эксгумации и перезахоронению павших японских солдат. Барбадос – важный игрок в Карибском регионе. В центральноазиатских республиках Японию интересует поддержание стабильности и борьба с новыми вызовами в приграничной с Афганистаном зоне. Молдова представлена стратегически важным игроком в контексте отношений России и ЕС, а также страной, находящейся на пути демократизации и маркетизации⁴⁷.

С января 2017 г. начали работу посольства в Самоа, Албании, Северной Македонии (тогда – БЮР Македония) и на Маврикий. Самоа – государство с самым многочисленным населением в Полинезии, является получателем международной помощи и отличается положительным восприятием японских нарративов. Албания названа «ключом к стабильности и развитию Европы», сделано упоминание о богатых ресурсах. Находившаяся в тот момент на пути в НАТО Северная Македония была сочтена важной с точки зрения усиления кооперации Японии с ЕС и НАТО. Маврикий – благоприятная для ведения бизнеса страна с экономическим потенциалом сотрудничества⁴⁸.

С 2018 г. начало работу посольство на Кипре⁴⁹, с 2020 – в Вануату⁵⁰, а с 2021 – на Гаити⁵¹. С 2018 г. статус главы японской миссии в Белоруссии был повышен до уровня чрезвычайного и полномочного посла (с 1993 г. Япония была представлена в стране на уровне посланника)⁵². МИД не предлагает мотивировки открытия посольств в этих странах, однако и здесь мотивы должны быть примерно одинаковыми. Что касается посольств в Европе, то Кипр является важной страной с точки зрения членства в ЕС, а посольство в Минске может быть необходимо для сбора и анализа информации, в том числе относительно действий России в Европе. Вануату – бедное государство, получатель японской помощи. Гаити является крупным

⁴⁶ 我が国在外公館の新規開設 [Об открытии новых представительств Японии за рубежом] // МИД Японии. 26.12.2014. https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11454275/www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_001614.html (дата обращения: 27.07.2023).

⁴⁷ 我が国在外公館の新規開設 [Об открытии новых представительств Японии за рубежом] // МИД Японии. 28.12.2015. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000100.html (дата обращения: 27.07.2023).

⁴⁸ 我が国在外公館の新規開設 [Об открытии новых представительств Японии за рубежом] // МИД Японии. 28.12.2016. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_004119.html (дата обращения: 27.07.2023).

⁴⁹ 我が国在外公館等の新規開設 [Об открытии новых представительств Японии за рубежом] // МИД Японии. 28.12.2017. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005482.html (дата обращения: 14.11.2023).

⁵⁰ 我が国在外公館等の新規開設 [Об открытии новых представительств Японии за рубежом] // МИД Японии. 27.12.2019. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008198.html (дата обращения: 14.11.2023).

⁵¹ 我が国在外公館等の新規開設 [Об открытии новых представительств Японии за рубежом] // МИД Японии. 28.12.2020. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press22_000129.html (дата обращения: 14.11.2023).

⁵² 政治関係 [Политические отношения] // Посольство Республики Беларусь в Японии. https://japan.mfa.gov.by/ja/bilateral_relations/ (дата обращения: 14.11.2023).

получателем международной помощи, в том числе японской, туда раньше направлялись японские миротворческие силы.

Открытие новых дипломатических представительств в 13 странах и сопровождавшие его официальные мотивы позволяют заключить, что Япония не только на словах, но и на деле проводит внешнюю политику, основанную на значительной роли экономической и ресурсной дипломатии. Для целей этой внешней политики была принята Стратегия обустройства японских дипломатических представительств, подходы которой показывают полную преемственность с прежними подходами в отношении дипломатических сношений. Расширение дипломатического присутствия в мире служит и целям дальнейшего продвижения ценностной повестки, заявленной в доктринальных документах (в 2023 г. связка между расширением дипломатического присутствия и увеличением количества стран, разделяющих «общие ценности», была подтверждена на официальном уровне⁵³).

Структура и функции японского посольства

Структура и численность японского посольства зависят от значимости страны пребывания для интересов Японии. А.Н. Панов отмечает, что для функционирования посольства минимально необходимое число сотрудников составляет 8, среди которых посол, советник по администрации, советник по экономике, советник по связям с общественностью, консул, а также административно-технические работники: связист, бухгалтер, дежурный комендант. При этом в малых посольствах работает в среднем 10 сотрудников, а в крупных (США, Великобритания, КНР, Россия, Республика Корея) – от 50 до 100, из которых большая часть приходится именно на дипломатических работников [Панов 2015, с. 292–293].

Получить актуальные данные о численности достаточно сложно, так как численность работников заграничных учреждений отдельно по посольствам не публикуется. В отчете Министерства внутренних дел Японии за 2010 г. содержатся данные о количестве сотрудников в посольствах Хорватии, Азербайджана, Словакии, Словении, Восточного Тимора, Мозамбика и Анголы, и штатная численность сотрудников в каждом не превышала 13 человек, притом не во всех штат был заполнен до конца⁵⁴. По данным официального сайта МИД Японии, в 2022 г. в заграничных учреждениях (включая консульства и официальные представительства) работало около 3,5 тыс. человек⁵⁵, что составляет немногим больше половины всех сотрудников ведомства.

Данные о структуре посольств также официально практически не публикуются. На официальных сайтах посольств удалось найти три схемы структуры представительств в России, Мексике и на Маршалловых островах. Все они несколько отличаются, однако возможно выделить и сходства (таб. 3).

Структура японского посольства может быть адаптирована под местные условия или особенности двусторонних отношений. В странах с непростой криминогенной обстановкой может быть сформирован отдел, отвечающий за вопросы безопасности. Непростые эпидемиологические или просто сложные климатические условия могут требовать создания медицинского отдела. Факт получения государством пребывания заметных объемов помощи от Японии обуславливает создание отдела, ответственного за менеджмент такой помощи.

⁵³ Правительство нацелено увеличить численность дипломатических работников на 20% до 2030 г.

⁵⁴ 在外公館に関する行政評価・監視 資料 [Результаты оценок и инспекций заграничных представительств Японии. Приложение] // Министерство внутренних дел и коммуникаций Японии. 05.2010. с. 4. https://www.soumu.go.jp/main_content/000064692.pdf (дата обращения: 27.07.2023).

⁵⁵ Организационная структура и отделения.

Таблица 3. Структура посольств Японии в России, Мексике и на Маршалловых островах

Россия	Мексика	Маршалловы острова
<ul style="list-style-type: none"> • Чрезвычайный и полномочный посол • Министр, заместитель главы миссии • Министр, глава канцелярии <ul style="list-style-type: none"> ○ Общий отдел ○ Политический отдел ○ Отдел по связям с парламентом ○ Военный отдел ○ Экономический отдел ○ Информационный отдел ○ Консульский отдел 	<ul style="list-style-type: none"> • Чрезвычайный и полномочный посол • Министр, заместитель главы миссии • Министр, глава канцелярии <ul style="list-style-type: none"> ○ Политический отдел ○ Экономический отдел ○ Отдел связи ○ Бухгалтерия ○ Отдел безопасности ○ Медицинский советник ○ Консульский отдел ○ Информационно-культурный отдел 	<ul style="list-style-type: none"> • Чрезвычайный и полномочный посол • Министр, заместитель главы миссии <ul style="list-style-type: none"> ○ Общий отдел ○ Секретариат ○ Политический отдел ○ Экономический отдел ○ Отдел по сотрудничеству в области развития ○ Информационно-культурный отдел ○ Консульский отдел ○ Отдел безопасности

Составлено по: 在ロシア大使館機構図 [Организационная структура Посольства Японии в России] // Посольство Японии в России. https://www.ru.emb-japan.go.jp/image/Embassy_structure_jp.jpg

大使館の組織図 [Организационная структура Посольства Японии в Мексике] // Посольство Японии в Мексике. 18.01.2017. https://www.mx.emb-japan.go.jp/itprtop_ja/00_000868.html;

組織概要 [Сведения об организационной структуре] // Посольство Японии на Маршалловых островах. 25.08.2016. https://www.mh.emb-japan.go.jp/itpr_ja/eoj_organization.html (дата обращения: 27.07.2023).

Военный атташе может быть нужен там, где есть отношения в военной сфере – это видно по России, с которой Япония ранее вела регулярные переговоры в формате 2+2 (министры иностранных дел и обороны) и которая является так или иначе важной для Японии страной и крупным соседом.

Представляют интерес особенности позиционирования Министерством функционала японских посольств. На официальной странице МИД⁵⁶ указано, что посольства представляют Японию в странах пребывания, проводят переговоры с руководством этих стран, занимаются сбором и анализом информации, проводят информационно-разъяснительную работу в интересах своей страны, а также делают «важную работу» по охране жизни и собственности своих граждан.

На странице представлено четыре направления: информационно-разъяснительная деятельность, защита японских граждан в стране пребывания, руководство Официальной помощью развитию, а также защита интеллектуальной собственности и поддержка японского бизнеса. Если первые два направления интуитивно понятны, то третье – ОПР – представляет собой важнейший столп японской внешней политики, а последнее, представляется, и отличает японское посольство от посольств других стран и являет серьезный функционал посольства в области экономической дипломатии.

Первый его элемент – это деятельность дипломатов, ответственных за защиту интеллектуальной собственности японских компаний. Защита интеллектуальной

⁵⁶ 在外公館の仕事 [Работа заграничных учреждений Японии] // МИД Японии. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/zaigai/shigoto.html> (дата обращения: 27.07.2023).

собственности – один из принципиальных вопросов современной внешнеэкономической деятельности. В случае Японии защита интеллектуальной собственности – это крайне важный элемент экономической дипломатии, что подтверждается также интересом страны к мегарегиональным торговым соглашениям – например, Транстихоокеанскому партнерству, в котором вопросам интеллектуальной собственности в торговле уделяется много внимания.

Ответственные за этот круг вопросов дипломаты прикреплены почти к каждому японскому посольству, и их работа заключается в консультировании, а в случае неспособности компаний самостоятельно защитить свои интересы в рамках закона – и прямой поддержке, вплоть до обращения от имени посольства в компетентные органы страны пребывания с просьбой провести справедливое разбирательство, установить обстоятельства и прекратить нарушение прав интеллектуальной собственности. Такие дипломаты также проводят семинары по защите прав интеллектуальной собственности в стране/регионе пребывания. Деятельность их осуществляется в сотрудничестве с Японской организацией внешней торговли JETRO⁵⁷. Сайт МИД Японии предлагает ознакомиться с четырьмя удачными примерами восстановления справедливости для японских компаний, определяющим фактором в которых стала поддержка посольств в Польше, Ираке, Гватемале и Турции⁵⁸.

Второй элемент – это деятельность посольств в рамках работы так называемого единого окна для выходящего на международные рынки японского бизнеса. В рамках поддержки выхода японских предприятий на рынки зарубежных стран МИД предлагает консультационные и информационные услуги о законодательстве целевых стран, правилах работы с местными чиновниками, предлагает юридическую защиту в случае официальных требований со стороны государственных органов в стране пребывания⁵⁹. На уровне практически всех посольств и ряда консульских учреждений созданы аналогичные «единые окна», в которые предлагается обращаться по максимально широкому ряду вопросов: от общих вопросов по законодательству и визовых аспектов до помощи в поиске профессиональных юристов и бухгалтеров; также через единое окно можно получить помощь в информационном сопровождении предприятий.

Таким образом, налицо внимание внешнеполитического руководства Японии к вопросам экономической дипломатии. Несмотря на наличие других институтов экономической дипломатии, таких как JETRO, японские заграничные учреждения не конкурируют с ними, а скорее интегрированы в одну систему, задача которой – обеспечить для японского бизнеса, выходящего за рубеж, максимально комфортные условия не только в крупных и развитых странах, но и в странах, где условия ведения бизнеса могут быть сложнее. Однако, как известно, высокие риски зачастую окупаются гораздо лучше.

Заключение

Нормативно-правовая основа, на которой зиждется японская дипломатия, состоит из пакета законов, приказов и сводов правил, многие из которых были приняты еще в середине прошлого века. Сформулированы они весьма широко и ограничиваются перечислением функций, целей и задач, раскрытием технических вопросов функционирования дипломатической службы как части государственной.

⁵⁷ 知的財産保護支援 [Поддержка в сфере защиты прав интеллектуальной собственности] // МИД Японии. 06.04.2023. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/zaigai/chiteki/index.html> (дата обращения: 27.07.2023).

⁵⁸ 在外公館における取組事例 [Примеры деятельности заграничных учреждений Японии] // МИД Японии. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000235058.pdf> (дата обращения: 27.07.2023).

⁵⁹ 日本企業支援 [Поддержка японских предприятий] // МИД Японии. https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/zaigai/kigyo/ichiran_i.html (дата обращения: 27.07.2023).

Характерной для дипломатии Японии как страны с кабинетно-парламентской системой является практика передачи должности министра иностранных дел политическому назначенцу – высокопоставленному представителю правящей партии с обширным аппаратным и общеполитическим опытом. Карьерные дипломаты, как правило, могут дослужиться до первого заместителя министра или постов двух заместителей министра, которые, впрочем, играют принципиальную роль в проведении дипломатических переговоров. При этом существуют карьерные треки как для «широких специалистов», так и для дипломатов, специализирующихся на отдельных странах. Быстро подняться к вершинам дипломатической карьеры имеют все шансы только «широкие специалисты», ранее называвшиеся «первым классом», но уже на протяжении долгого времени звучат призывы к усилению гарантированного законом о государственных служащих меритократического начала в кадровых вопросах.

Связка МИД с правящей партией заметно усилилась при премьер-министре Абэ Синдзо, когда в закон «Об учреждении МИД» была внесена обязанность МИД оказывать помощь Правительству и секретариату Кабинета министров при формулировании внешнеполитической стратегии, что связано с давним стремлением японских премьеров, не только Абэ, укреплять принципы единоначалия в управлении государством. В случае с Абэ такие решения были продиктованы целью подчинения всей государственной машины одной общей стратегии, направленной на повышение роли Японии в международных делах и ее экономическую ревитализацию.

Важные элементы гибкости прослеживаются в способе организации Министерства иностранных дел Японии. Становой хребет этой структуры определен законодательно и не подвергается изменениям уже многие годы, однако в соответствующие документы вносятся достаточно много правок (история правок в официальном онлайн-депозитории показывает, что иной раз в один документ вносится несколько правок в год⁶⁰), предметом которых может являться закрытие одного отдела и открытие другого. Еще один вид структурных единиц, *сицу*, в основных документах не упоминается вообще, что позволяет еще оперативнее адаптировать организационную структуру под нужды складывающейся ситуации.

Вызывает, впрочем, сомнения в эффективности такой структуры хроническая нехватка кадров во внешнеполитическом ведомстве. Максимальная численность сотрудников МИД также установлена законом, который регулярно пересматривается, однако за последнее десятилетие прирост составил всего лишь 800 человек, притом что за последние пять лет Япония открыла более десяти новых посольств, а также консульства. В случае нештатных или кризисных ситуаций в ведомстве прибегают к проверенному временем инструменту – массовым переработкам – и к перераспределению работников между отделами, что не может не вызывать ослабления одних направлений в пользу других.

Тем временем объем работы расширяется не только количественно, но и качественно: японские посольства получили новый функционал в области поддержки национального бизнеса на внешних рынках, были учреждены должности ответственных по защите интеллектуальных прав японских производителей, что должно влечь за собой или дополнительное расширение штатов (что едва ли происходит), или повышение нагрузки на имеющихся работников. Представляется, что если Япония планирует и дальше повышать свою дипломатическую активность, то в ближайшей перспективе возникнет необходимость расширения штатов и увеличения финансирования, даже несмотря на продолжающиеся экономические сложности и рост расходов на другие нужды, связанные с обеспечением национальной безопасности.

⁶⁰ Например, в приказ о структуре МИД в 2016 г. было внесено три поправки, в 2017 – одна, в 2018 – две, в 2019 – две, в 2020 – две, в 2022 – одна, в 2023 – одна. См. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=412CO0000000249>

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Галузин М.Ю., Ильишев А.В. Дипломатическая служба Японии. *Дипломатия иностранных государств* / под ред. Т.В. Зоновой. Москва: РОССПЭН. 2004. С. 167–181.
- Ильишев А.В. Японская государственная служба. Москва: Издательство РАГС. 2010.
- Панов А.Н. Японская дипломатическая служба. Москва: Международные отношения. 1988.
- Панов А.Н. Дипломатическая служба Японии. *Дипломатическая служба зарубежных стран* / под ред. А.В. Торкунова, А.Н. Панова. Москва: Издательство «Аспект Пресс». 2015. С. 277–300.

REFERENCES

- Galuzin, M. & Ilyshev, A. (2004). Diplomaticheskaya sluzhba Yaponii [Japanese Diplomatic Service]. In T. Zonova (ed.), *Diplomatiya inostrannykh gosudarstv* [Diplomacy of Foreign States] (pp. 167–181). Moscow: ROSSPEN. (In Russian).
- Ilyshev, A. (2010). *Yaponskaya gosudarstvennaya sluzhba* [Japanese Public Service]. Moscow: Izdatel'stvo RAGS. (In Russian).
- Panov, A. (1988). *Yaponskaya diplomaticheskaya sluzhba* [Japanese Diplomatic Service]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. (In Russian).
- Panov, A. (2015). Diplomaticheskaya sluzhba Yaponii [Japanese Diplomatic Service]. In A. Torkunov & A. Panov (Eds.), *Diplomaticheskaya sluzhba zarubezhnykh stran* [Diplomatic Service of Foreign States] (pp. 277–300). Moscow: Izdatel'stvo «Aspekt Press». (In Russian).

* * *

- Koga, K. (2020). Japan's "Indo-Pacific" question: countering China or shaping a new regional order? *International Affairs*, 96 (1), 49–73. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz241>
- Mulgan, A.G. (2018). *The Abe Administration and the Rise of the Prime Ministerial Executive*. Routledge.

Поступила в редакцию: 28.07.2023

Received: 28 July 2023

Принята к публикации: 16.10.2023

Accepted: 16 October 2023