

DOI: 10.31696/2618-7302-2020-1-255-270

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР УПРАВЛЕНИЯ
КУЛЬТУРНО-СЛОЖНЫМ ОБЩЕСТВОМ (НА ПРИМЕРЕ ИРАНА)**

© 2020

Н. М. Мамедова*

Социальная политика для Ирана имеет особую актуальность из-за уникальности структуры власти исламского режима и из-за исторически сложившейся культурной и этно-конфессиональной неоднородности иранского общества. Существующая система власти насчитывает всего четыре десятилетия и проводимая ею социальная политика как фактор управления обществом формируется и эволюционирует под влиянием как исламских принципов, так и меняющихся потребностей населения страны. В статье дается анализ целей, основных направлений и результатов социальной политики ИРИ в разные периоды. Дается характеристика исламских форм социальной поддержки населения, сделаны расчеты удельного веса помощи от вакфов и исламских фондов в расходах сельских и городских семей страны. Уделено значительное место анализу эволюции уровня жизни различных слоев населения и с точки зрения размеров дохода, и с позиции обеспечения населения системой здравоохранения, образования, различными бытовыми услугами, в том числе жильем, электроэнергией, питьевой водой, газом и т. п. Так как одной из главных своих целей исламский режим провозгласил достижение социальной справедливости, автор дает анализ социально-экономической дифференциации иранского населения, динамики показателей бедности и неравенства. Эти показатели находятся в прямой зависимости не только от социально-экономической политики страны, но и от ее взаимосвязей с мировым рынком. Автор приходит к выводу, что в настоящее время все более сильное влияние на возможности поддержки наименее обеспеченных слоев населения оказывают внешние факторы. Идеологические факторы, бывшие мощным фактором консолидации общества в течение нескольких десятилетий, начинают уступать свои позиции таким прагматичным целям как повышение жизненного уровня населения, доступ к активному участию в экономической и политической жизни.

Ключевые слова: Иран, исламское правление, социальная политика, исламские фонды, жизненные стандарты.

Для цитирования: Мамедова Н. М. Социальная политика как фактор управления культурно-сложным обществом (на примере Ирана). *Вестник Института востоковедения РАН*. 2020. № 1. С. 255–270. DOI: 10.31696/2618-7302-2020-1-255-270

* Нина Михайловна МАМЕДОВА, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института востоковедения РАН; mamedovan@mail.ru

Nina M. MAMEDOVA, PhD (Economics), Leading Research Fellow, Institute of Oriental Studies RAS, Moscow; mamedovan@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-4571-8206

Статья подготовлена в рамках программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Культурно-сложные общества: понимание и управление».

THE ROLE OF SOCIAL POLICY IN A CULTURALLY COMPLEX SOCIETY MANAGEMENT (THE CASE STUDY OF IRAN)

Nina M. Mamedova

Social policy is among key priorities for Iran due to unique Islamic regime governance structure further cemented by the historic cultural and ethno-religious heterogeneity of Iranian society. The current Islamic republic governance is only four decades old, and the social policy as a part of the society management system is being shaped and developed considering both Islamic principles and the population ever changing needs. The article provides an analysis of the Islamic Republic of Iran social policy targets, trends and outcomes over the different periods of times as well as surveys various Islamic patterns for the population's social support. The research evaluates the *waqfs*' and Islamic foundations contribution shares as part of national rural and urban households spending. The author pays special attention to the different population categories' living standards evolution, analysed both from the income standpoint, and the health care and educational systems, the households' utility services (including housing, electricity, drinking water, gas, etc.). The social justice achievement was stated as one of the main goals of the Islamic regime, and the author surveys the socio-economic stratification of the Iranian society, as well as the dynamics of poverty and inequality. These processes are driven by the domestic socio-economic policy to a large extent, but are also dependent on its correlation with the situation in global market. The author concludes that currently the support opportunities for the poorest become increasingly dependent on the external environment. That said, while the ideology had the most powerful impact on the society consolidation over the past decades, at present it is being replaced with quite pragmatic population's aspirations such as the achievement of higher living standards, the ensured access to active participation in the economic and political life of the country.

Keywords: Iran, Islamic governance, social policy, Islamic funds, living standards.

For citation: Mamedova N. M. The Role of Social Policy in a Culturally Complex Society Management (The Case Study of Iran). *Vestnik Instituta vostokovedeniya RAN*. 2020. 1. Pp. 255–270. DOI: 10.31696/2618-7302-2020-1-255-270

Иранская революция 1979 г., изменившая ход исторического развития Ирана как древнейшего в мире монархического режима, являлась по своему характеру цивилизационной. Она заменила фактически светский характер шахского режима на религиозный и привела к власти духовенство.

Общеизвестно, что в 1960–1970-е гг. в Иране были проведены достаточно радикальные для восточных стран экономические реформы, особенно в аграрной сфере. Но были также приняты законы, направленные на улучшение социальных условий жизни населения, во многом аналогичные европейским законам. Законом о труде вводился 8-часовой рабочий день, предусматривалось пенсионное обеспечение в размере до 80 % от заработной платы. По закону об участии рабочих в прибылях в конце года работникам выплачивалось до 20 % прибыли компании, полученной в результате повышения производительности труда. Была фактически создана система социального страхования, расширены права женщин, в том числе в семье (был запрещен институт временного брака — «сиге»). Впервые в истории Ирана женщины были наделены одинаковыми с мужчинами избирательными правами. Была введена система обязательного начального и среднего образования, заработала программа борьбы с неграмотностью и т. п.

Когда в конце 1970-х гг. экономика в результате «вброса» в нее нефтяных денег была разбалансирована и возник дефицит товаров на внутреннем рынке, государство стало фиксировать цены на основные товары — тоже в интересах населения. Но хотя все экономические реформы проводились официально под лозунгом соучастия в них населения страны, и этот же принцип лежал в основе проводимой режимом социальной политики, фактически реального соучастия большинства населения в проводимых преобразованиях не произошло. Сложившийся к концу 1970-х гг. узкий олигархический слой фактически перекрыл каналы для полноценного подключения к социально-экономическим и социально-политическим процессам широким слоям мелких и средних предпринимателей¹.

Несмотря на все эти социальные улучшения и высокие показатели темпов экономического роста, с конца 1977 г. стали нарастать антишахские выступления, связанные с ускорившимся расслоением общества, с доминированием в экономике иностранных компаний, а во внутренней политике с чрезмерным внедрением в повседневную жизнь западных ценностей [Мамедова, 2019, с. 459]. Именно это углубление разрыва в доходах населения было активно использовано духовенством как нарушение одного из главных исламских принципов — принципа социальной справедливости. Как нарушение этого же принципа рассматривался жесткий контроль государства за выборами, использование шахом права на роспуск парламента, в отсутствие которого начали проводиться реформы, ограничение гражданских свобод в виде запрета партийной и общественной деятельности.

Иранская революция 1979 г. ставила три цели: социальная справедливость, свобода, демократия и независимость от влияния великих держав². Эти цели привлекали большинство населения Ирана, независимо от их этнической и конфессиональной принадлежности. Но главное, что привлекало население страны — это достижение социальной справедливости и поднятие уровня жизни наиболее бедных слоев населения. Поэтому новый исламский режим провозгласил своей социальной основой именно слой обездоленных («мостаззефин»), а основной целью — их поддержку, т. е. поддержку тех, кто не смог стать реальным соучастником экономических изменений при шахском режиме, а также тех, кто субъективно чувствовал себя ущемленным проходившими в стране процессами.

В новой Конституции, принятой в декабре 1979 г., говорилось, что «целью исламского правления является... раскрытие и расцвет способностей человека», и что «исламское правление обязано обеспечить равные возможности для всех, занятость и удовлетворение потребностей человека для продолжения его развития» [Конституция, 1994, с. 68]. Эта задача означала необходимость сокращения той поляризации иранского общества, которая стала, помимо ярко выраженного курса на вестернизацию, одной из основных социально-экономических причин крушения шахского режима. Необходимо отметить, что поддержка наиболее бедной части населения особенно

¹ Мамедова Н. М. Особенности социальной политики в Иране в период исламской государственности. *Мировое и национальное хозяйство*. №1(24). 2013. URL: <https://mirec.mgimo.ru/2013-01/osobennosti-socialnoj-politiki-irana-v-period-islamskoj-gosudarstvennosti> (дата обращения 14.01.2020).

² Fathollah-Nejad A. Four decades later, did the Iranian revolution fulfill its promises? *Global Eye Online (Global Academy of Complexity)*. URL: <https://globaleye.online/four-decades-later-did-the-iranian-revolution-fulfill-its-promises-brookings> (дата обращения 02.02.2020).

сложна и актуальна для этнически и религиозно дифференцированных обществ, которым являлось и является в настоящее время иранское общество.

Вскоре после исламской революции многие законы и организации, которые отвечали за социальную политику, были отменены и распущены. Стали создаваться новые организации, которые должны были на деле воплощать исламские нормы поддержки населения. Прежде всего, такими организациями стали исламские фонды-*боньяды*. Вновь стала поощряться деятельность и создание новых вакфов, традиционных для ислама форм благотворительной деятельности, фактически запрещенных при режиме Пехлеви.

Но постепенно, по мере взросления исламского государства, оно стало использовать некоторые из тех направлений и институтов социальной политики шахского режима, которые не противоречили целям нового государства.

Снижение уровня экономического неравенства путем справедливого распределения доходов признавалось и признается практически по всех планах социально-экономического развития Ирана целью социальной политики. При этом само понятие справедливого распределения на разных этапах было разным. Исламским принципом справедливости объяснялась необходимость национализации крупной собственности после революции в пользу всей уммы, этим же принципом объясняется в настоящее время необходимость приватизации, так как облегчается доступ к собственности населения.

Так как социальная политика имеет много аспектов, рассмотрим те из некоторых ее направлений, которые в наибольшей степени способствуют консолидации иранского общества и управлению им сформировавшейся после исламской революции структурой власти.

УРОВЕНЬ ЖИЗНИ

Прежде всего, необходимо остановиться на общих показателях, характеризующих уровень жизни иранского населения. Так как наиболее обобщенным показателем является ВВП на душу населения по паритетам покупательной способности, проследим эволюцию этого показателя (в долларах США) (*табл. 1*).

Табл. 1. Изменение величины ВВП на душу населения (по официальному курсу) и по ППС (цены 2011 г.), доллары США³

<i>Годы</i>	<i>На душу*</i>	<i>По ППС</i>	<i>Годы</i>	<i>На душу*</i>	<i>По ППС</i>
1960 г.	192	...	2000 г.	1760	10530
1975 г.	1582	...	2010 г.	6200	17767
1979 г.	2427	...	2015 г.	5038	17818
1980 г.	2441	6413	2017 г.	5630	21011
1990 г.	2550	7375	2018 г.	5470	21050

* по официальному курсу

Снижение уровня подушевого объема ВВП в 2000 г. связано, главным образом, с изменением валютного курса. После середины 2000-х гг. устойчивые цены на нефть

³ GDP per capita (current US\$) — Iran, Islamic Rep., Japan. *The World Bank*. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=IR-JP> (дата обращения 14.01.2020).

обеспечили рост подушевого объема ВВП до уровня 2014–2015 гг., т. е. до введения жестких санкций в отношении Ирана. В этот же период фактически прекратился рост ВВП в расчете на одного человека по ППС. Возобновление санкций США после их выхода из СВПД в мае 2018 г. сразу отразилось на сокращении подушевого объема ВВП и на приостановке роста подушевого ВВП по ППС. Таким образом, отчетливо проявившаяся в исламский период тенденция к повышению жизненного уровня на основе роста экономики прерывалась, главным образом, в результате применения санкций, т. е. внешнего фактора. При этом, конечно, нельзя сбрасывать со счетов и причины формирования самого санкционного режима, которые были связаны с политикой иранской власти, инвестировавшей громадные средства в развитие ядерной программы. Несмотря на снижение в 2018 г. динамики ВВП по ППС на душу населения, Иран занял по этому показателю 69 место, превысив средний по миру показатель (17,9 тысяч) на 17,5 %. Однако прогнозируемое МВФ падение динамики ВВП Ирана до 9,5 %, вероятно, может привести к падению и подушевого ВВП по ППС в краткосрочной перспективе⁴.

Для эффективности социальной политики большое значение имеет существующий в стране уровень бедности и степень неравномерности доходов населения. С 1998 по 2005 гг. доля населения, живущего за чертой международного уровня в 1,25 долл. составляла менее 2 %. Всемирный банк в настоящее время считает порогом бедности 1,9 долл. в день. В 1990 г. доля населения, живущего на 1,9 долл. в день, составляла 5,6 %, в 2000 г. — 2,6 %, в 2010 г. — 1,0 %, в 2018 г. сократилась до 0,3 %⁵. Таким образом, руководству удалось практически ликвидировать бедность. Но при этом нужно иметь в виду, что минимальная заработная плата (менее 300 долларов в текущих ценах)⁶ остается чуть ли не вдвое ниже дохода, определяющего международный порог бедности. Если учитывать, что порог бедности для взрослых в 2012 г. составлял 3950 тыс. риалов для городского жителя и 2500 тыс. реалов для сельского жителя, то это дает основание считать, что уже 33 % городского и 40 % сельского населения находились ниже черты бедности [Rabiei, 2019, p. 22]. Согласно исследованию ВВС иранцы за период санкций с 2006 г. по 2016 г. стали беднее на 15 %, а потребление иранской семьей хлеба, молока и красного мяса сократилось на 30–50 %⁷.

Таким образом, проблема поднятия жизненного уровня беднейших слоев населения для руководства страной остается крайне актуальной. Для решения этой проблемы постоянно повышается уровень минимальной заработной платы, от которой ведутся начисления по социальным выплатам. При этом минимум заработной платы

⁴ World Economic Outlook: Global Manufacturing downturn, Rising Trade barriers. October 2019. *International Monetary Fund*. P. 152. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019> (дата обращения 02.02.2020).

⁵ *World Development Indicators 2019. Country: Iran, Islamic. Rep. Last Update: 27.09.2019*. URL: https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tab=y&dd=y&inf=n&zmn=n&country=IRN (дата обращения 29.12.2019).

⁶ FIDH-Iran: Rising poverty? Declining labour rights. Paris, 2013. *International Federations for Human Rights*. P. 53. URL: <https://www.fidh.org/en/region/asia/iran/iran-rising-poverty-declining-labour-rights-13403> (дата обращения 02.02.2020).

⁷ Gordesman A. H. The Crisis in Iran: What Now? *CSIS. Center for Strategic and International Studies*. 11.01.2018. P. 26. URL: <https://www.csis.org/analysis/crisis-iran-what-now> (дата обращения 02.02.2020).

определяется ежегодно, чтобы нивелировать влияние инфляции. За 10 лет — с 2000/2001 по 2010/2011 гг., минимальная заработная плата выросла более чем в 4,5 раза — с 57 до 303 долларов в месяц [The Central Bank, 2012, p. 60]. Оплата труда зависит от стажа работы, разница между недавно работающим и имеющим большой стаж работы может отличаться многократно. Используются налоговые льготы, по закону 2012 г. от выплаты подоходного налога были освобождены работники с годовым доходом в 6850 долл.

Для более полного определения бедности существует множество показателей, не связанных непосредственно с размерами дохода или заработной платы. Это и доступ к образованию, здравоохранению, водоснабжению, к электроэнергии и т. п. Большая часть населения до революции не имела даже доступа к электроэнергии и питьевой воде, электричеством пользовалось только 43 % всех домохозяйств, а водой — только 33 %. Низшие слои населения в настоящее время более чем наполовину обеспечены всеми бытовыми электроприборами. Сельское население уже к 2010 г. почти на 100 % было обеспечено качественной питьевой водой (на 92,1 %), электроэнергией, газом. Число пользователей интернетом в 2017–2018 гг. превысило 36 млн. человек более 44 % населения страны)⁸. Компьютерами оснащены даже все сельские школы. Практически 100 % доступ к электроэнергии, питьевой воде и газу имеет городское население.

Расходы на заработную плату и социальные нужды составляют самую большую часть бюджетных средств, и их доля растет. Затраты только на социальное обеспечение составили в последние годы до трети бюджетных расходов:

- в 2006/2007 гг. — 18,5 %,
- в 2011/2012 гг. — 29,5 %,
- в 2013/2014 гг. — 19,4 %,
- в 2014/2015 гг. — 20,9 %,
- в 2015/2016 гг. — 28,3 %,
- в 2016/2017 гг. — 31,8 %,
- в 2017/2018 гг. — 31,2 %⁹.

Индекс Джини, который накануне революции достигал почти 0,50, в 2005 г. оценивался в 0,383, в 2006 г. — 0,445, в 2008 г. — 0,400, в 2014 г. — 0,370, несколько увеличившись (до 0,390) в 2017 г.¹⁰ Таким образом, уровня выше 0,45, который уже грозит социальными потрясениями, в настоящее время в Иране нет, но все-таки видна тенденция к некоторому повышению, что привело к массовым протестным выступлениям в последние два года.

Проведенный нами расчет соотношения расходов высшей и низшей групп населения (децилей) показывает уменьшение неравенства в 2011/2012 гг. по сравнению

⁸ World Factbook. 2019. *Central Intelligence Agency*. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (дата обращения 02.02.2020).

⁹ Расчет автора по: Iran Statistical Yearbook, 1395 (2016–2017). *Statistical Center of Iran*. P. 796. URL: <https://www.amar.org.ir/english/Iran-Statistical-Yearbook/Statistical-Yearbook-2016-2017> (дата обращения 02.02.2020).

¹⁰ World Factbook, 2014, 2019. *Central Intelligence Agency*. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (дата обращения 02.02.2020).

с 2001/2002 гг., но заметно некоторое увеличение неравенства к 2016/2017 гг. (табл. 2), особенно среди городского населения.

Табл. 2. Соотношение крайних децилей (по расходам городского и сельского населения) (расчет по: Iran Statistical Yearbook, 1395, р. 827–828, 842–843, 849–850¹¹)

	1380 (2001/2002 гг.)	1390 (2011/2012 гг.)	1395 (2016/2017 гг.)
Городское население, непродовольственные расходы	20,8	12,9	13,2
Городское население, продовольственные расходы	6,3	4,9	5,15
Сельское население, непродовольственные расходы	23,9	16,4	15,0
Сельское население, продовольственные расходы	12,2	8,2	11,6

Углубление разрыва в расходах на продовольствие сельского населения можно скорее отнести за счет увеличения потребительской корзины более богатого слоя населения, нежели за счет сокращения спроса беднейшего слоя. А увеличение разрыва между высшей и низшей децилями сельского населения к 2016/2017 гг. в значительной мере связано с сокращением компенсационных доплат в связи с сокращением субсидирования топлива, электроэнергии, водоснабжения. Этим же можно отчасти объяснить и увеличение разрыва в расходах городского населения на непродовольственные товары. Выявленное нами нарастание неравенства в расходах, несомненно, ведет к социальной нестабильности, что так наглядно проявилось в городских демонстрациях против повышения цен на бензин в конце ноября 2019 г.

Государственной политикой предусматривается оказание социальной поддержки именно трем низшим децилям населения, о чем говорилось в тексте предыдущего (пятого) пятилетнего плана и Двадцатилетней программы социально-экономического развития (до 2025 г.).

Значительное место в социальной поддержке населения занимает помощь, оказываемая различными религиозными фондами и организациями. Нами проведен расчет доли доходов городских и сельских хозяйств, которые они получали от религиозных благотворительных фондов, в их общих доходах за ряд лет (табл. 3).

Размеры социальной поддержки, как показывает таблица, отчетливо преобладают в доходах городского населения, в настоящее время преобладающего в общем населении страны. Заметный рост социальной поддержки в структуре доходов произошел в 2011/2012–2012/2013 гг., в период деятельности правительства М. Ахмадинежада, проводившего популистскую политику поддержки населения через различные программы. Ужесточение санкционного режима уменьшило к 2013/2014 гг. возможности по социальной поддержке населения, в том числе через исламские организации, тем не менее, она осталась достаточно высокой. Интересные данные дает сравнение структуры помощи: более трети ее оказывается сельскому населению в

¹¹ Iran Statistical Yearbook, 1395 (2016–2017). *Statistical Center of Iran*. P. 827–828, 842–843, 849–850. URL: <https://www.amar.org.ir/english/Iran-Statistical-Yearbook/Statistical-Yearbook-2016-2017> (дата обращения 02.02.2020).

натуральной форме, а среди городского населения удельный вес этого вида помощи, особенно в виде продовольствия, превышает 40 %. Распределяется эта помощь через мечети, различные благотворительные организации.

Табл. 3. Доля социальных выплат (от государства и религиозных фондов) в доходах сельских и городских семей (расчет по: Iran Statistical Yearbook, 1395, p. 855–858¹²)

Годы	Сельское население, всего	В т. ч. денеж. выплаты*	Натур. выплаты*	Городское население, всего	Денеж. выплаты*	Натур. выплаты*
2001/2002	22,3	39,5	60,5	38,2	39,0	61,0
2006/2007	25,6	48,8	51,2	38,7	44,7	55,3
2011/2012	45,4	71,0	29,0	55,2	59,8	40,2
2012/2013	46,4	71,7	28,3	55,6	58,5	41,5
2013/2014	43,3	69,0	31,0	53,3	57,6	42,4
2014/2015	39,7	67,0	33,0	51,4	57,5	42,5
2015/2016	38,9	66,3	33,7	50,3	57,7	42,3
2016/2017	38,1	65,3	34,7	49,7	58,0	42,0

* в % к общей сумме выплат

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ ПО ВЫРАВНИВАНИЮ УРОВНЯ ЖИЗНИ

В целях воплощения принципа исламской справедливости реализуются разные программы по участию населения в различных экономических проектах. Из бюджета выделяются средства как на текущие социальные нужды, так и на реализацию инвестиционных проектов. Приведенный ниже график (илл. 1) показывает, что при распределении государственных ассигнований, особенно на реализацию инвестиционных проектов, большое внимание уделяется провинциям (останам), населенным этническими меньшинствами (например, Хузестану, Систану и Белуджистану).

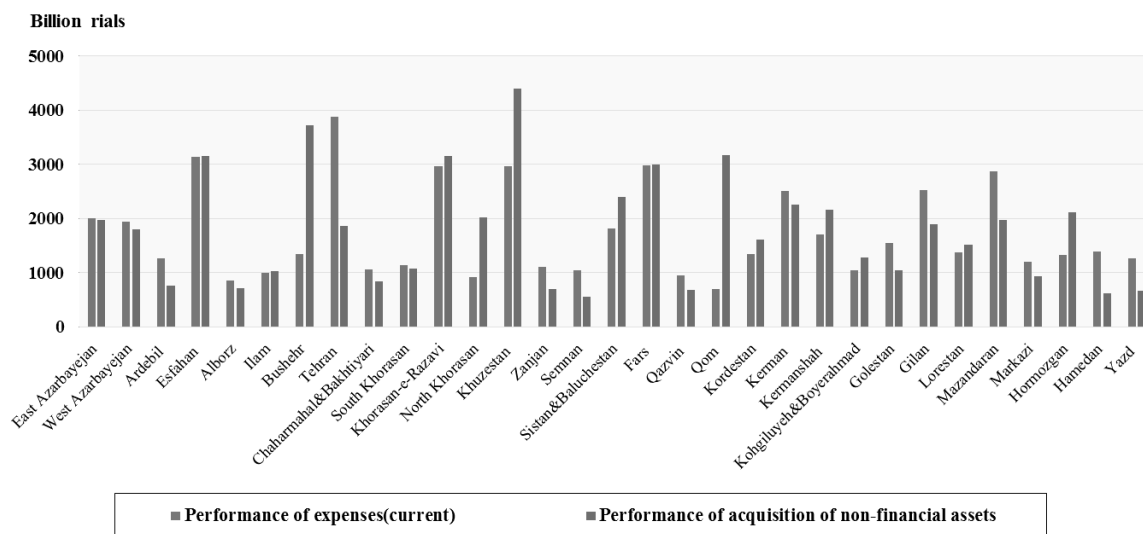
Исламский режим, как отмечалось выше, сохранил в целом действовавшую до революции систему социального обеспечения, но внес в нее значительные коррективы. В настоящее время все население Ирана охвачено системой социального страхования. Пенсионная система обеспечивает уровень жизни выше порога бедности. Минимальная пенсия равна минимальной заработной плате, или около 70 % от средней зарплаты по стране. Действует несколько крупных государственных пенсионных фондов. Это Организация социальной защиты, Организация социального обеспечения, Пенсионная организация государственных служащих. Государственная Организация социального обеспечения в 2016/2017 гг. оказала различного рода помощь 41,4 млн. человек (в 2001/2002 гг. — 26,5 млн. человек)¹³.

Пенсионные государственные фонды формируются за счет пенсионных отчислений. Из этих средств финансируются пенсии по старости, нетрудоспособности

¹² Iran Statistical Yearbook, 1395 (2016–2017). *Statistical Center of Iran*. P. 855–858. URL: <https://www.amar.org.ir/english/Iran-Statistical-Yearbook/Statistical-Yearbook-2016-2017> (дата обращения 02.02.2020).

¹³ Iran Statistical Yearbook, 1395 (2016–2017). *Statistical Center of Iran*. P. 643 URL: <https://www.amar.org.ir/english/Iran-Statistical-Yearbook/Statistical-Yearbook-2016-2017> (дата обращения 02.10.2019).

и по случаю потери кормильца, а также медицинское страхование пенсионеров. Кроме них, работают пенсионные фонды, которые принадлежат крупным нефтяным, нефтехимическим и газовым компаниям, банкам, компаниям в области телекоммуникаций, транспорта, металлургии, и вооруженных сил. На конец 2017 г. действовало 24 пенсионных фонда, многие из них стали нуждаться в дополнительных средствах из-за кризисной ситуации в экономике. Только в 2016 г. правительство было вынуждено дополнительно вложить более 1 млрд. долларов в пенсионные фонды. Это было связано также и с увеличением числа пенсионеров, с ростом средней продолжительности жизни до 70 лет. В настоящее время соотношение работающих на одного пенсионера составляет 3,6. А по расчетам иранских экономистов это соотношение должно быть в пределах 7,0¹⁴.



Илл. 1. Распределение бюджетных средств по останам (слева — ассигнования на текущие расходы; справа — ассигнования на капитальные расходы)
(по: Iran Statistical Yearbook, 1395, p. 811¹⁵)

Ограничений в оказании социальной помощи нет ни по этническому, ни по конфессиональному принципу. Отказ местных муниципалитетов в регистрации в качестве национальной принадлежности сторонников секты *яфосан* вряд ли можно рассматривать как ущемление их прав, в том числе как ограничение в доступе к социальной помощи.

Одной из форм оказания помощи населению стало введение государством фиксированных цен на основные товары и услуги. Как отмечалось выше, эта практика начала применяться еще при шахском режиме. Это вызвало крайнее недовольство

¹⁴ Хамходов С. Плеть защищает пенсию. В Иране обсудили пенсионный возраст. *RG.ru*. 06.09.2018. <https://rg.ru/2018/09/06/v-irane-obsuzhdaiut-pensionnyj-vozrast-i-poriut-rashititelej-fondov.html> (дата обращения 02.02.2020).

¹⁵ Iran Statistical Yearbook, 1395 (2016–2017). *Statistical Center of Iran*. P. 811. URL: <https://www.amar.org.ir/english/Iran-Statistical-Yearbook/Statistical-Yearbook-2016-2017> (дата обращения 02.10.2019).

базара и представленных на нем *синфов*, которые имам Хомейни назвал «самой мощной опорой и руками революции» [Аснафе Техран, 1396, с. 4].

Они вынуждены были продавать по государственным ценам товары, которые в основной массе закупались по импорту и производились крупными компаниями. Однако в условиях войны новой власти пришлось вновь обратиться к введению фиксированных цен, и в отдельные годы перечень товаров, на которые распространялись регулируемые цены, превышал сотни наименований. Субсидирование на поддержание цен государство осуществляло за счет бюджета, а сама внутренняя торговля находилась в руках синфов, которые в этот период усилили свою роль в экономике. После окончания войны система государственного ценообразования была отменена, но на ряд товаров субсидирование за счет бюджета продолжает сохраняться. Проведенная при Махмуде Ахмадинежаде реформа субсидий значительно сократила размеры субсидирования, но государство продолжает поддерживать цены на хлеб, на растительное масло, на электричество, на топливо. Государство, снижая уровень субсидирования и повышая цены, одновременно выплачивает наиболее бедным слоям населения денежные компенсации за это повышение цен. Такая сложная система государственной поддержки во многом зависит от бюджетных доходов, основу которых составляют поступления от экспорта нефти. Нельзя не учитывать того, что поддержание цен за счет бюджетных вливаний имеет отношение не только к беднейшим слоям населения, но и ко всему населению. Поэтому в последние годы государство предпринимает меры по сокращению субсидирования за счет увеличения адресной поддержки бедных слоев населения. За 2006/2007–2017/2018 гг. доля затрат на субсидирование в общей сумме бюджетных расходов сократилась после прихода к власти правительства Хасана Роухани в 2013 г. В 2006/2007 гг. она составляла 16,0 %, в 2011/2012 гг. — 18,7 %, в 2013/2014 гг. — 17,8 %, в 2014/2015 гг. — 14,2 %, в 2015/2016 гг. — 9,1 %, в 2016/2017 гг. — 7,8 %, в 2017/2018 гг. — 8,1 %¹⁶.

Это не всегда происходит безболезненно. Так, в условиях кризиса из-за введенных санкций попытка государства сократить субсидирование бензина и перенаправить дополнительные средства от повышения цен на бензин на социальные расходы вызвала, как было отмечено выше, в ноябре 2019 г. вспышку антиправительственных выступлений.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА ЧЕРЕЗ ИСЛАМСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Для усиления авторитета власти и укрепления внутренней стабильности социальная помощь оказывается и через исламские организации. Это, прежде всего, исламские фонды, созданные после революции, вакфы и различные общественные благотворительные организации. По разным оценкам, число только официально действующих в стране религиозных и общественных благотворительных фондов составляет около трех тысяч. Несколько десятков тысяч вакфов и других религиозных организаций занимаются благотворительной деятельностью. Для иранских условий такого рода помощь является типичным явлением. По оценкам отдельных

¹⁶ Расчет автора по: Iran Statistical Yearbook, 1395 (2016–2017). *Statistical Center of Iran*. P. 796. URL: <https://www.amar.org.ir/english/Iran-Statistical-Yearbook/Statistical-Yearbook-2016-2017> (дата обращения 02.02.2020).

международных и иранских экспертов иранская семья получает различного рода субсидий больше своего дохода от работы и от своей собственности. Эти субсидии семьи получают, как было сказано выше, и от государства (например, компенсации за повышение цен на топливо, электроэнергию и т.п.), и от различных благотворительных организаций, в т. ч. от исламских фондов.

Наиболее крупными исламскими фондами, которым после проведенной после революции национализации была передана значительная часть национализированной собственности, являются Фонд обездоленных (Боньяде мостазефин), Фонд шахидов, Комитет имама Хомейни и др. Большую благотворительную деятельность ведет фонд имама Хомейни. В 2016/2017 гг. в стране действовало 1169 отделений этого фонда, который оказал помощь 3 млн. семей, в том числе более 1,6 млн. — старикам, 0,3 млн. — непосредственно сиротам, 0,85 млн. — опекунам сирот¹⁷.

Фонд шахидов помогает семьям, главным образом, пострадавшим во время революции и ирано-иракской войне. Только в 2016/2017 гг. им была оказана помощь почти 400 тыс. семьям. Он выплачивает также пенсии (107,5 тыс. пенсионеров) работникам своих предприятий, ведет большие образовательные и медицинские программы, жилищное строительство, оказывает помощь молодоженам и т. п.¹⁸

Крупнейшим исламским фондом является Фонд обездоленных. Активы фонда оцениваются более чем в десять миллиардов долларов. В конце 2017 г. председатель Фонда заявил, что только стоимость проектов, осуществляемых различными компаниями Фонда, составляет более 4 млрд. долларов, и что Фонд планирует увеличить общую стоимость проектов, находящихся под его контролем, до 6,25 млрд. долларов в ближайшие три года. Фонд имеет одиннадцать холдингов, в их структуре находятся около 160 компаний, в которых занято около 40 тыс. работников¹⁹. По словам директора Фонда, в последние годы около 7 % прибыли, полученной Фондом обездоленных, то есть около 20 млн. долларов, было потрачено на проекты, направленные на сокращение бедности. В 2016/2017 гг. фонд на эти же проекты выделил около 40 % прибыли, или 110 млн. долларов²⁰.

Социальная поддержка в виде медицинской помощи, обеспечения жильем, денежных пособий оказывается через Штаб (Сетаде эджрайе-йе фармане хазрате Имам) исполнения указов имама, который был создан по инициативе Хомейни незадолго до его смерти. По некоторым оценкам, он превратился в крупный холдинг с капиталом

¹⁷ Iran Statistical Yearbook, 1395 (2016–2017). *Statistical Center of Iran*. P. 629. URL: <https://www.amar.org.ir/english/Iran-Statistical-Yearbook/Statistical-Yearbook-2016-2017> (дата обращения 02.02.2020).

¹⁸ Iran Statistical Yearbook, 1395 (2016–2017). *Statistical Center of Iran*. P. 635–637. URL: <https://www.amar.org.ir/english/Iran-Statistical-Yearbook/Statistical-Yearbook-2016-2017>. (дата обращения 02.02.2020).

¹⁹ Dr. Raz Zimmt. The “foundation of the oppressed” — a tool for entrenching iranian influence in Iraq and Syria. *The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Cente*. URL: <https://www.terrorism-info.org.il/en/foundation-oppressed-tool-entrenching-iranian-influence-iraq-syria/> (дата обращения 02.02.2020).

²⁰ Mostazafan Foundation Puts Last Year’s Revenues at \$6.6b. *Financial Tribune*. 10.10.2017 URL: <https://financialtribune.com/articles/economy-domestic-economy/77642/mostazafan-foundation-puts-last-year-s-revenues-at-66b> (дата обращения 02.02.2020).

более 100 млрд. долларов²¹. В его составе находится благотворительный фонд «Барекат», который, например, оказал финансовую поддержку 4552 бесплодным парам в сельских районах для получения необходимого лечения²². В 2018 г. «Сетаде» передал благотворительному фонду «Шафа» для лечения нарушений слуха 2 тыс. кохлеарных имплантатов²³.

Традиционно социальная помощь оказывается через вакфы, получившие импульс к развитию после исламской революции. Вакфы Кума участвуют, главным образом, в развитии религиозного образования, в издании религиозной литературы. На средства крупнейшего вакфа страны — «Астане Кодс Разави», чьим религиозным центром является гробница имама Резы в Мешхеде, ведется образовательная деятельность, расширяется сеть спортивных площадок, осуществляется помощь в здравоохранении, благоустройстве города. Этот вакф, основанный в XVI в., владеет сотнями тысяч гектаров земель, пожертвованных в течение нескольких столетий. По размерам собственности, движимого и недвижимого имущества вакф является одним из крупнейших в мире, имея более 60 предприятий, фирм, различных центров, аэропорт, медресе, стадион, университеты. Меджлис в 2018 г. принял беспрецедентное решение об уплате налогов этим вакфом и эти поступления должны использоваться для развития сельских школ и депрессивных районов, т. е. на благотворительные цели. Предыдущий попечитель вакфа Ибрахим Ранси являлся основным соперником Х. Роухани на последних президентских выборах, является заместителем главы Совета по целесообразности, возглавляет в настоящее время судебную власть и не исключено, что будет одним из главных претендентов на пост рахбара [Мамедова, 2019, с. 476].

Вакфы в настоящее время появились в структуре многих государственных учреждений и компаний, например, Корпуса стражей исламской революции (КСИР).

В Иране значительны поступления от религиозных сборов в виде *хумса* (*hums*), которые не введены в систему государственных налогов и расходуются духовенством на свои цели. Часть хумса — *садат* поступает в фонд имама Хомейни (Эмдаде имам) и идет на пожертвования сеидам — нуждающимся потомкам Пророка и Али.

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РАЗНЫЕ ПЕРИОДЫ

Каждое из правительств пытается внести свои коррективы в проведение социальной политики. Эти новые инструменты зависят как от политических сил, поддерживающих правительство, так и от прагматических задач, диктуемых условиями времени. Например, в период правительства Мир Хоссейна Мусави, т. е. в 1980-е гг., когда шла война с Ираком, широко использовалось регулирование цен, выдача основных продуктов питания через купоны, что обеспечило поддержку населения проводимой внешней политике. Снижение уровня сепаратистских движений среди национальных окраин произошло не только благодаря военному подавлению этих движений, но и благодаря распределительной системе товаров, выдаче их через мечети,

²¹ Nader A. Operation Ayatollah Moneybags. *Foreign Policy*. 27.06.2019. URL: <https://foreignpolicy.com/2019/06/27/operation-ayatollah-moneybags/> (дата обращения 02.02.2020).

²² Charity foundation supports treatment of infertile couples. *Tehran Times*. 01.02.2019. URL: <https://www.tehrantimes.com/tag/Setad+Ejraie+Farmane+Hazrate+Emam> (дата обращения 02.02.2020).

²³ State handouts for 2,000 cochlear implants allocated. *Tehran Times*. 12.12.2019. URL: <https://www.tehrantimes.com/tag/Setad+Ejraie+Farmane+Hazrate+Emam> (дата обращения 02.02.2020).

продаже через специальные магазины. Одним из эффективных инструментов проведения социальной политики стала государственная поддержка малого бизнеса, усиление роли синфонов в производстве и торговле, в т. ч. в импорте.

В период правительства Хашеми Рафсанджани акцент был сделан на повышении роста экономики за счет внедрения рыночных механизмов. Практически было отменено регулирование цен, но при этом сохранены и даже повышены закупочные цены на сельскохозяйственную продукцию от производителей. Стала проводиться приватизация, причем продажа акций для работников компаний производилась по сниженным ценам. В этот период были впервые выпущены так называемые «бумаги участия» (*оураге мошарежат*), представляющие собой исламские облигации *сукук*.

Правительство М. Хатами продолжило экономический курс Хашеми Рафсанджани, но с акцентом на расширение внешнеэкономических связей, в том числе с западными странами. Оно попыталось сделать более открытой деятельность исламских фондов и других религиозных организаций, активизировало процесс создания партий и общественных организаций для вовлечения населения в общественную жизнь страны, для расширения демократических принципов в управлении государством. Впервые были проведены выборы в местные органы власти, расширены их права в области проведения бюджетной и социальной политики на местах.

Сменившее правительство М. Хатами команда М. Ахмадинежада сделала акцент на проведении более популистской политики. При этом именно правительство М. Ахмадинежада стало осуществлять программу по сокращению субсидирования, но при этом значительная часть населения стала получать денежные компенсации из-за увеличения цен. И если сокращение субсидий можно считать логичным инструментом рыночной экономики, то выплату компенсаций (*йафаре*), особенно в первые годы, когда она осуществлялась на основе добровольных заявлений, несомненно, можно рассматривать как проявление политики популизма. При М. Ахмадинежаде, когда в отношении Ирана стал формироваться санкционный режим, направленный, в первую очередь, против крупных государственных компаний, с согласия рахбара начала осуществляться широкая программа приватизации, в т. ч. банков. Если при правительстве Х. Рафсанджани было приватизировано предприятий на сумму 29,25 млн. долларов, при правительстве М. Хатами — на сумму 221,58 млн. долларов, то при М. Ахмадинежаде только в период с 2005 по 2010 год, по оценке руководителя Организации ИРИ по приватизации в частные руки было продано государственных активов на 61 млрд. долл.²⁴. Стали выпускаться «акции справедливости», или «бумаги участия», чтобы обеспечить социально справедливый характер приватизационному процессу. Для этого был создан Фонд справедливости, которому передавалось от одной пятой до трети акций приватизируемых предприятий. Наиболее бедная часть населения (семьи, потерявшие родных на войне с Ираком, имеющие доход ниже прожиточного уровня, инвалиды войны и семьи, не имеющие кормильца) получила акции на безвозмездной основе. Большой пропагандистский эффект имело принятие программ

²⁴ Iran: Privatization Reforms on Agenda. *Financial Tribune*. 14.10.2019. URL: <https://financialtribune.com/articles/domestic-economy/100337/iran-privatization-reforms-on-agenda> (дата обращения 02.02.2020).

помощи молодоженам, жилищная программа Мехр, которая предусматривала строительство жилья для малоимущих, особенно в провинциях. Построенные дома и квартиры предоставлялись в аренду сроком на 99 лет. Несмотря на широкие популистские мероприятия, политика Ахмадинежада не смогла смягчить проблему неравенства. В 2012 г. абсолютной чертой бедности для городской семьи из пяти человек считалось 9,7 млн. риалов, для сельской семьи — 7 млн. риалов, а минимальная заработная плата составляла только 4,87 млн. долларов [Rabiei, 2019, p. 22].

Для правительства Х. Роухани проведение эффективной социальной политики означало, прежде всего, восстановление экономического потенциала и обеспечение экономического роста. Заключив Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД) и добившись снятия санкций, правительство смогло сохранить даже выплату денежных компенсаций при повышении цен на субсидированные товары. Но были урезаны и сами размеры выплат и масштабы охвата ими населения. В 2015–2017 гг. удалось увеличить расходы на образование, здравоохранение, сократить уровень безработицы. Однако введение с 2018 г. новых санкций вновь осложнило проведение социальной политики, так как иранская экономика вновь оказалась в состоянии регрессии.

Одной из наиболее острых социальных проблем Ирана остается проблема безработицы, которая особенно велика среди молодежи от 15 до 24 лет — 28,3 %²⁵. Но в бюджете на 2019/2020 гг. были увеличены, прежде всего, расходы на социальные нужды. Меджлису удалось настоять на продолжении субсидирования основных товаров, хотя и согласиться на постепенное его сокращение. Сложившейся в Иране сложной системе организации внутреннего рынка, в которой сохранение равновесия между интересами производителей и потребителей требует постоянного перераспределения бюджетных средств, как оказалось, очень трудно противостоять давлению внешнего рынка. Сужение финансовых возможностей государства поддерживать цены на внутреннем рынке, закупочные цены на продукцию сельского хозяйства, осуществлять благотворительные проекты по жилищному строительству, проводить политику по повышению оплаты труда, дальнейшему повышению уровня здравоохранения и образования, не может не вести к нарастанию социальной нестабильности. В этих условиях, когда высока вероятность сокращения бюджетных поступлений, значимость социального аспекта в политике исламского руководства еще более возрастает, так как от эффективности социальной политики во многом зависит сохранение доверия населения к исламской форме правления.

Любое правительство в условиях, когда фактически страна лишилась валютных доходов от экспорта нефти, будет вынуждено увеличить бюджетные доходы за счет внутренних резервов. Снижение субсидий, как показали события конца ноября 2019 г., приводят к массовым протестам. Представленный меджлису проект бюджета на 2020/2021 гг. доходы от экспорта нефти уже не учитывает (раньше они составляли основную часть бюджетных доходов и основную часть доходной части платежного баланса страны). Объективна вероятность изменения налоговой политики, введения большей дифференцированности, что, по мнению одного из иранских экспертов, позволит «восстановить экономику и перераспределить доход от богатых к

²⁵ The Central Bank of the IRI. *Economic Trends*. 1397 (2018/2019). 92. P. 1. URL: https://www.cbi.ir/category/EconomicTrends_en.aspx (дата обращения 02.02.2020).

малоимущим»²⁶. Не исключена вероятность усиления налогового давления на исламские фонды, вакфы, компании КСИР, что, с одной стороны, может увеличить бюджетные доходы, в том числе предназначенные для социальных программ, но с другой стороны, сократить траты на социальные расходы самих религиозных фондов.

В преддверии парламентских выборов в феврале 2020 г. и после них можно ожидать выдвижения именно социальных программ от представителей различных политических сил.

Литература / References

- Аснафе Техран*. 1396 (2017/18). № 23 [*Ashafe Tebran*. 1396 (2017/18). 23 (in Persian)].
- Конституция ИРИ. Раздел «Экономика — это средство, а не цель». *Весна свободы*. М., 1994. С. 68 [Constitution of Iran. Section “Economics is a means, not an end”. *Spring of Freedom*. Moscow, 1994. P. 68 (in Russian)].
- Мамедова Н. М. Опыт социально-экономических реформ Ирана в условиях исламского правления. *Ближний Восток в поисках политического будущего*. М., 2019. С. 457–481 [Mamedova N. M. The experience of socio-economic reforms of Iran in the conditions of Islamic rule. *Middle East in search of a political future*. Moscow, 2019. Pp. 457–481 (in Russian)].
- Rabiei K. Social Policy under Sociopolitical Changes in the Post-revolutionary Iran, 1979–2013. *Contemporary Review of the Middle East*. 2019. 6. Pp. 16–43.
- The Central Bank IRI. Annual Review 1389 (2010/2011)*. Tehran, 2012.

Электронные ресурсы / Electronic sources

- Мамедова Н. М. Особенности социальной политики в Иране в период исламской государственности. *Мировое и национальное хозяйство*. №1(24). 2013. URL: <https://mirec.mgimo.ru/2013-01/osobennosti-socialnoj-politiki-irana-v-period-islamskoj-gosudarstvennosti> (дата обращения 14.01.2020).
- Хамходов С. Плеть защищает пенсию. В Иране обсудили пенсионный возраст. *RG.ru*. 06.09.2018. <https://rg.ru/2018/09/06/v-irane-obsuzhdaiut-pensionnyj-vozrast-i-poriut-rashititelej-fondov.html> (дата обращения 02.02.2020).
- Charity foundation supports treatment of infertile couples. *Tehran Times*. 01.02.2019. URL: <https://www.tehrantimes.com/tag/Setad+Ejraiye+Farmane+Hazrate+Emam> (дата обращения 02.02.2020).
- Dr. Raz Zimmt. The “foundation of the oppressed” — a tool for entrenching iranian influence in Iraq and Syria. *The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Cente*. URL: <https://www.terrorism-info.org.il/en/foundation-oppressed-tool-entrenching-iranian-influence-iraq-syria/> (дата обращения 02.02.2020).
- Fathollah-Nejad A. Four decades later, did the Iranian revolution fulfill its promises? *Global Eye Online (Global Academy of Complexity)*. URL: <https://globaleye.online/four-decades-later-did-the-iranian-revolution-fulfill-its-promises-brookings> (дата обращения 02.02.2020).
- FIDH-Iran: Rising poverty? Declining labour rihts. Paris, 2013. *International Federations for Human Rights*. URL: <https://www.fidh.org/en/region/asia/iran/iran-rising-poverty-declining-labour-rights-13403> (дата обращения 02.02.2020).

²⁶ Iran: Avenues to Balance Gov’t Budget. *Financial Tribune*. 05.12.2019. URL: <https://financialtribune.com/articles/domestic-economy/101060/iran-avenues-to-balance-gov-t-budget> (дата обращения 02.02.2020).

- GDP per capita (current US\$) — Iran, Islamic Rep., Japan. *The World Bank*. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=IR-JP> (дата обращения 14.01.2020).
- Gordesman A. H. The Crisis in Iran: What Now? *CSIS. Center for Strategic and International Studies*. 11.01.2018. URL: <https://www.csis.org/analysis/crisis-iran-what-now> (дата обращения 02.02.2020).
- Iran Statistical Yearbook, 1395 (2016–2017). *Statistical Center of Iran*. URL: <https://www.amar.org.ir/english/Iran-Statistical-Yearbook/Statistical-Yearbook-2016-2017> (дата обращения 02.02.2020).
- Iran: Avenues to Balance Gov't Budget. *Financial Tribune*. 05.12.2019. URL: <https://financialtribune.com/articles/domestic-economy/101060/iran-avenues-to-balance-gov-t-budget> (дата обращения 02.02.2020).
- Iran: Privatization Reforms on Agenda. *Financial Tribune*. 14.10.2019. URL: <https://financialtribune.com/articles/domestic-economy/100337/iran-privatization-reforms-on-agenda> (дата обращения 02.02.2020).
- Mostazafan Foundation Puts Last Year's Revenues at \$6.6b. *Financial Tribune*. 10.10.2017 URL: <https://financialtribune.com/articles/economy-domestic-economy/77642/mostazafan-foundation-puts-last-year-s-revenues-at-66b> (дата обращения 02.02.2020).
- Nader A. Operation Ayatollah Moneybags. *Foreign Policy*. 27.06.2019. URL: <https://foreignpolicy.com/2019/06/27/operation-ayatollah-moneybags/> (дата обращения 02.02.2020).
- State handouts for 2,000 cochlear implants allocated. *Tehran Times*. 12.12.2019. URL: <https://www.tehrantimes.com/tag/Setad+Ejraiye+Farmane+Hazrate+Emam> (дата обращения 02.02.2020).
- The Central Bank of the IRI. *Economic Trends*. 1397 (2018/2019). 92. URL: https://www.cbi.ir/category/EconomicTrends_en.aspx (дата обращения 02.02.2020).
- World Development Indicators 2019. Country: Iran, Islamic Rep. Last Update: 27.09.2019*. URL: https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=IRN (дата обращения 29.12.2019).
- World Economic Outlook: Global Manufacturing downturn, Rising Trade barriers. October 2019. *International Monetary Fund*. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019> (дата обращения 02.02.2020).
- World Factbook, 2014, 2019. *Central Intelligence Agency*. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (дата обращения 02.02.2020).