

Итоги конституционного референдума в Египте

Убедительная победа действовавшего президента Египта Абдель Фаттах ас-Сиси на выборах в марте 2018 г., впервые избранного на этот пост в 2014 г., продлила срок его полномочий до 2022 г. При этом в соответствии с Конституцией Египта, которая однозначно определяет, что президент избирается на 4 года и может быть переизбран только один раз, А.Ф. ас-Сиси потерял право вновь баллотироваться на этот пост. В результате перед правящей элитой Египта возникла дилемма: либо произвести трансфер власти в 2022 г. как того требует Конституция, либо в очередной раз поменять основной закон (за последние 7 лет он менялся дважды: в 2012 и в 2014 гг.).

Однако эта дилемма была решена неожиданно быстро для большинства египетских политиков и иностранных наблюдателей довольно традиционным для стран Африки образом – за счет изменения Конституции. Согласно действующему основному закону, инициировать его изменения могут либо президент страны, либо группа депутатов, представляющая не менее пятой части парламентариев. В том случае, если за внесенные изменения проголосует не менее двух третей депутатского корпуса, они затем должны быть одобрены на всенародном референдуме.

В соответствии с этим сценарием 3 февраля 2019 г. группа египетских парламентариев вручила спикеру парламента Али Абдель Алю проект закона о внесении поправок в Конституцию Египта. Эти поправки, предусматривающие серьезные изменения в основном законе, касались увеличения президентского срока и перераспределения полномочий между тремя ветвями власти: исполнительной, законодательной и судебной. После более чем месячного обсуждения данного законопроекта 16 апреля парламент принял закон о внесении изменений в Конституцию страны. За это решение проголосовало подавляющее большинство – 531 депутат, против – 22. Национальная избирательная комиссия назначила конституционный референдум в Египте на 20–22 апреля 2019 г. (за границей – он должен был начаться и закончиться на день раньше).

Позиции более чем 100 египетских политических партий в отношении вынесенного на референдум вопроса оказались вполне ожидаемыми: немногочисленная группа провластных относительно крупных по меркам Египта партий поддержала изменения Конституции, а многочисленные оппозиционные партии, не имеющие достаточно широкой народной поддержки, и как правило, своих представителей в парламенте, высказались однозначно против.

Уже 23 апреля Национальная избирательная комиссия опубликовала результаты референдума, которые можно было легко предсказать. Всего из 61344,5 тыс. избирателей проголосовало 27193,6 тыс. человек, или 44,3%. Около 3,1% бюллетеней, то есть более 831 тыс., было признано недействительными (ряд политиков призывал их портить). Из 26362 тыс. действительных бюллетеней в пользу изменения Конституции было подано почти 23414 тыс., или 88,8% их количества, и примерно 2946 тыс., или 11,2% – против.

Следует отметить, что, как ни пытаются доказать обратное противники действующей египетской власти, результаты конституционного референдума отражают истинное настроение населения страны и хорошо коррелируют с итогами президентских выборов 2018 г.

Первое, что обращает на себя внимание, это высокая по меркам страны явка избирателей, превысившая даже явку в 41% на президентских выборах 2018 г., которая сопровождалась громкой избирательной кампанией. Это свидетельствует, с одной стороны, о большем интересе избирателей к референдуму, чем к выборам, на котором они получили право свободно высказать свое мнение, а с другой, об определенных ошибках администрации президента в организации выборной кампании.

Об этом праве свободного выбора, полученном на референдуме, свидетельствует и значительно меньшая доля недействительных бюллетеней по сравнению с выборами 2018 г. Если на президентских выборах было признано недействительными 1,8 млн бюллетеней, или 7,3% их общего количества, то в 2019 г. всего 3,1% бюллетеней, или более 831 тыс. Таким образом, большая часть избирателей, сознательно испортивших бюллетени на президентских выборах, в ходе конституционного референдума ясно высказалась против изменений Конституции.

Египетская оппозиция может занести итоги конституционного референдума, на котором ее поддержало почти 3 млн избирателей, то есть намного больше чем на президентских выборах 2018 г., в свой актив. Однако, при этом не следует забывать, что власть дополнительно привлекла на свою сторону еще больше сторонников. Если на президентских выборах А.Ф. ас-Сиси заручился поддержкой 37% всех избирателей, имевших право голоса, то процент бюллетеней, поданных за изменения Конституции, составил 38,2%.

Прежде всего, египтяне поддержали увеличение президентского срока с четырех до шести лет, что сдвинуло сроки очередных президентских выборов с 2022 г. на 2024 г. Более того, при сохранении нормы о том, что действующий президент может переизбираться только один раз, в Конституцию будет включена переходная статья 240, которая позволяет А.Ф. ас-Сиси выставить свою кандидатуру в 2024 г. еще на один шестилетний срок.

Кроме того, новая статья 150 возвращает действовавшую когда-то норму о праве президента назначать одного или нескольких вице-президентов, причем, и это немаловажно, вице-президент, в случае вступления в должность президента, не имеет права вносить поправки в Конституцию, распускать парламент или правительство, а также баллотироваться на пост президента. Побудительная причина возвращения должности вице-президента, который не имеет возможности стать законно избранным президентом, совершенно очевидна – повышение устойчивости политической системы Египта.

Изменения в Конституцию, одобренные на референдуме, также существенным образом снижают независимость судебной власти, усиливая контроль за ней со стороны исполнительной. В частности, статья 185 дает президенту право, не имевшееся у него ранее, назначать на четыре года руководителей судебных органов из пяти кандидатов, которые определяются их верховными советами. Верховный судебный совет, бывший по действовавшей Конституции независимым органом, теперь будет возглавляться президентом. Кроме того, если ранее генеральный прокурор избирался Верховным судебным советом, то статья 189 предоставляет право его назначения президенту. Такое же право он получает и в отношении председателя Верховного Конституционного Суда.

Существенные изменения вносятся и в деятельность законодательной власти. Прежде всего, вновь вводится двухпалатная структура парламента: наряду с палатой представителей, численность которой сокращается с нынешних 596 человек до 450 депутатов, избирается Сенат в составе 120 сенаторов. Сенат уполномочен вносить законопроекты для развития демократии, содействия социальному миру и реализации высших ценностей, прав, свобод и общественных обязанностей, однако премьер-министр, его заместители, министры и другие члены правительства ему не подотчетны.

Остальные из 14 внесенных в Конституцию изменений не носят принципиального характера, и сходные положения в несколько иной формулировке содержатся в тексте принятой в 2014 г. Конституции.

Так монопольное государственное право на легальное насилие, содержащееся в этих поправках, закреплено статьей 200 Конституции 2014 г., которая гласит, что «исключительное право на создание вооруженных сил принадлежит государству. Лицо, предприятие, организация или группа не имеют права создавать военные или пара-военные структуры, группы или организации». Это же относится и к представительству рабочих, фермеров, молодежи, христиан, лиц с ограниченными возможностями, а также экспатриантов-египтян в парламенте, которые закреплены действующими статьями 243 и 244.

Не является чем-то новым для Египта и выделение квот для женщин в депутатском корпусе, в котором их доля по итогам выборов в 2015 г. составляет 15%. Однако новая редакция статьи 102 о составе палаты представителей прямо закрепляет 25% за женщинами (112 мест) среди 450-ти ее депутатов.

Главным итогом проведенного референдума станет укрепление исполнительной властной вертикали в Египте, которая в краткосрочной и среднесрочной перспективе будет способствовать успешному завершению начатых Абель Фаттахом ас-Сиси в 2014 г. преобразований во всех сферах, и в первую очередь, в сфере экономики. В 2019 г. заканчивается успешно выполняемая трехлетняя программа структурных преобразований, согласованная Египтом с МВФ, на реализацию которой страна уже получила \$10 млрд кредитов из 12. В 2018 г. Египет добился определенных экономических успехов: темп прироста ВВП составил 5,3%, а отношение к нему государственного долга снизилось со 103,2 до 92,6%. Однако наиболее болезненная для египтян экономическая проблема – высокая инфляция, составившая в марте 2019 г. в годовом выражении 14,2%, пока не решена.

Большие усилия предпринимаются в Египте и для решения социальных проблем, в первую очередь, молодежи: борьба с безработицей, строительство дешевого жилья, поддержка ипотечных программ, развитие системы образования и здравоохранения.

Усилия руководства страны по решению наиболее насущных экономических и социальных проблем и стали основной причиной его поддержки в ходе президентских выборов 2018 г. и конституционного референдума 2019 г.

Вместе с тем, следует отметить, что в долгосрочной перспективе итоги референдума заметно повышают политические риски, и в первую очередь, трансфера власти в 2030 г. Кроме того, эффективность функционирования государственного аппарата, как свидетельствует опыт Х. Мубарака, со временем существенно снижается, а угрозы коррупции растут. Впрочем, это, очевидно, отчетливо осознает президент Египта А.Ф. ас-Сиси. Родственные отношения не помешали ему в октябре 2017 г. перевести Махмуда Хегази с поста начальника штаба Вооруженных сил на должность советника президента по стратегическому планированию и кризисному управлению.

С.Н. Волков, к.э.н., с.н.с.,
зав. Центром изучения российско-африканских отношений
и внешней политики стран Африки
Института Африки РАН