

УДК: 342 (581)

## **К ВОПРОСУ ОБ ИТОГАХ ПРЕЗИДЕНТСКИХ ВЫБОРОВ В 2014 ГОДА И СУДЬБЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ТРАНЗИТА В АФГАНИСТАНЕ**

**И.А. САФРАНЧУК,**

кандидат политических наук, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО (У) МИД России, профессор Академии военных наук, член Совета по внешней и оборонной политике (СВОП)  
119454, РФ, город Москва, ул. Лобачевского, д. 76, [And6958@yandex.ru](mailto:And6958@yandex.ru)

*Работа посвящен одному из сложнейших вопросов 2014 г. региональной политики на Среднем Востоке–выборам президента Афганистана. Рассматриваются итоги президентских выборов, политические и правовые дилеммы вокруг этих итогов, их последствия для так называемого «политического транзита» в Афганистане.*

**Ключевые слова:** Афганистан, президентские выборы 2014, политический транзит.

21 сентября 2014 г. А.Гани был объявлен победителем президентских выборов и 29 сентября вступил в должность. Этому предшествовал мощный политический кризис, который, по мнению экспертов, поставил страну на грань «горячей» гражданской войны, когда соперники не сдерживали себя в заявлениях и грозили перейти к решительным действиям. Для многих доноров Афганистана и международных организаций такое развитие событий стало неприятным сюрпризом. Потребовались международные посреднические усилия, чтобы разрешить кризис.

Соседям Афганистана и многим внерегиональным странам, кто искренне желает ему мира и развития, в разгар кризиса казалось, что любое мирное решение, лучше гражданской войны. Поэтому соглашение между А. Гани и А. Абдулло от 21 сентября встретило широкое международное одобрение. После того, как кризис миновал, международное сообщество вздохнуло с облегчением, и имеет тенденцию забывать о некоторых деталях прошедших событий. Теперь, когда эмоции спали, можно спокойно разобрать итоги второго тура президентских выборов.

### **Оценки международных наблюдателей**

Для начала обратимся к оценкам международных наблюдателей, которые присутствовали на аудите второго тура. На аудит прислали своих наблюдателей ЕС (EU Election Assessment Team, EU EAT) и два НПО демократической направленности – «Национальный Институт Демократии» (National Democracy Institute, NDI) и «Креэтив Ассосиэйтс Интернайнл» (Creative Associates International, CAI).

NDI на протяжении всего выборного процесса (и в первом, и во втором туре) делал заявления о его успехах. Например, в заявлении от 16 июня 2014 г. О втором туре голосования, который прошел 14 июня, NDI в целом

положительно оценил его проведение. Конечно, отмечались отдельные проблемы и недостатки. Но, в целом, тон заявления был абсолютно положительным [1]. Наблюдатели от этой организации не заметили ничего из того, на что потом жаловался лагерь А. Абдуллы – массовых фальсификаций – причем, как заявлял этот кандидат, при участии НИК. NDI, наоборот, весьма положительно характеризовал работу НИК. В общем, наблюдатели от NDI не заметили, судя по заявлению организации от 16 июня, ничего, что позволяло бы говорить о масштабных фальсификациях и отмене итогов второго тура. Впрочем, NDI, видимо, в дальнейшем не настаивал на своих позитивных оценках проведения второго тура, т.к. решил наблюдать и за аудитом второго тура [2].

24 сентября (через несколько дней после заключения политического соглашения между А.Гани и А.Абдуллоем) NDI выпустил очень короткое заявление, которое начиналось следующим образом: «NDI приветствует завершение процесса 2014 г. По выборам президента и политическое соглашение, которое делает возможным первую в истории Афганистана демократическую передачу власти». Вроде бы, NDI наблюдал за процессом выборов, а не вообще за политическим процессом в Афганистане, поэтому от NDI было бы логичным услышать комментарии именно по поводу аудита и итогов выборов. Однако сам процесс выборов NDI комментирует очень скупо. В заключительном параграфе заявления говорится: «...граждане Афганистана заслуживают полного и публичного подведения итогов выборов 2014 г., в том числе своевременного обнародования всех результатов аудита второго тура. Хотя фальсификации в ходе самих выборов и некоторые проблемы в ходе аудита не позволяют итоговым результатам в точности отразить волю избирателей, но также не было обнаружено свидетельств, которые бы изменяли итоги выборов» [3]. Из этого можно понять, что NDI считает, что большинство избирателей проголосовало за А.Гани, полностью признает его победу и уверен в ее достоверности, но при этом не отрицает наличие фальсификаций и невозможность точно установить результат выборов (что, впрочем, все равно, по мнению NDI, не дает оснований сомневаться в победе А. Гани).

Группа CAI не сделала никакого официального заявления по итогам аудита – ни до, ни после заключения политического соглашения. Поэтому остается непонятным, каковы итоги миссии этой группы наблюдателей. Впрочем, 9 сентября, когда политический кризис еще был в разгаре, но аудит голосов уже был завершен (4 сентября поздно вечером была закончена проверка в рамках аудита последних бюллетеней, однако еще оставалась работа по анализу всех данных аудита и подведению его итогов), высокопоставленный сотрудник CAI Джеффри Карсон опубликовал статью на сайте организации, которую можно считать неофициальным мнением CAI по поводу афганских президентских выборов. Статья была формально не об Афганистане. Она называлась «Лечение болезни выборных фальсификаций». Но дата ее публикации (после окончания аудита второго тура выборов в Афганистане) и фотография, сопровождавшая статью (на ней были коробки с бюллетенями второго тура афганских выборов), не

оставляли сомнений, что статья все-таки с Афганистаном связана. Начиналось это выражение неофициального мнения САІ по поводу афганских выборов следующим образом: «Недавние случаи системной фальсификации выборов имели место в таких странах, как Афганистан, Россия и Зимбабве. Отдельные случаи фальсификаций до сих пор встречаются в США, Германии и Великобритании». [4] Далее в статье шли общие, сглаженные рассуждения о том, что фальсификации – это плохо, и с ними нужно бороться – серьезно, систематически и т.п. Подытожить неофициальную позицию САІ можно таким образом: фальсификации в Афганистане были, о результатах выборов организация ничего сказать не может, и, вообще, фальсификации – это общемировая проблема.

На фоне таких заявлений, настоящей сенсацией должно было стать заявление EU EAT, выпущенное 21 сентября, сразу в день объявления итогов выборов и подписания соглашения между А.Гани и А.Абдуллою. Озаглавлено это заявление так: «Серьезные вопросы остаются по поводу избирательного процесса в Афганистане после публикации НИК официальных итогов президентских выборов» [5] (подчеркнем, что в основной, англоязычной, версии этого заявления выбраны жесткий слова, хотя все тоже самое можно было сказать и более «обтекаемо»). Хотя сам текст заявления начинается с приветствия политического соглашения, однако сразу после этого EU EAT всего лишь «принимает во внимание» объявленный итог выборов; выражено сожаление, что не обнародуются полные результаты голосования. И далее в заявлении приводятся слова главы миссии EU EAT в Афганистане: «Политическое соглашение было достигнуто о будущем правительстве и разделении полномочий между двумя кандидатами, это последовало после неудовлетворительного процесса аудита. Я приветствую и глубоко уважаю политическую волю к сохранению безопасности в стране. Однако ставшие явными большие масштабы фальсификаций показывают неприемлемый недостаток уважения к множеству афганцев, женщин и мужчин, которые свободно пошли голосовать, иногда с огромным риском для себя». Далее признается, что попытка отделить настоящие голоса от сфальсифицированных была неудачной: «EU EAT признает, что даже после этого полного аудита остаются вопросы и по поводу выборного процесса, и по поводу финального результата, особенно потому, что аудит не смог внести полную ясность в вопрос финального результата». Подчеркнем при этом, что наблюдателей от ЕС было больше, чем от NDI и САІ вместе взятых. 410 наблюдателей ЕС присутствовали на аудите голосов с половины всех избирательных участков и вели подробные анкеты, что позволяло делать обоснованные выводы. И эти выводы таковы: имели место массовые фальсификации, аудит не позволил исправить фальсификации в полной мере, итоговый результат вызывает вопросы.

Впрочем, это заявление настоящей сенсацией не стало, утонув в потоке комментариев, восхваляющих политическое соглашение двух соперников. Его практически не цитировали мировые и региональные СМИ, оно во многом осталось незамеченным (или вернее, проигнорированным).

Сам Евросоюз тоже не стал заниматься широкой пропагандой этого заявления (хотя не вызывает сомнений, что если Евросоюз захочет, то способен организовать широкую поддержку своей позиции в СМИ, экспертном сообществе и широких кругах мировой общественности, в конечном счете, сделать свою позицию хорошо известной). В данном случае, насколько можно судить, Евросоюз сознательно оставил «в тени» заявление миссии своих наблюдателей в Афганистане. Обратим внимание, что заявление EU EAT больше чем наполовину состоит из прямой речи – цитат главы миссии наблюдателей ЕС, Тейса Бермана (голландский политик, в 2008–20014 гг. депутат Европейского парламента). По всей видимости, с его мнением, пусть и вошедшим в официальное заявление, в Брюсселе и европейских столицах были согласны не все. Миссия наблюдателей ЕС была, как уже отмечалось, обширной, ее сотрудники непосредственно наблюдали за аудитом примерно половины бюллетеней второго тура; они вели при этом подробные анкеты. Это дает техническую возможность европейским специалистам провести параллельный подсчет половины голосов избирателей на втором туре афганских президентских выборов. Однако нет никаких признаков того, что ЕС собирается обнародовать эти подсчеты.

### **Итог и результаты выборов, фальсификации**

Поясним один терминологический момент. Под «итогами» выборов автор понимает объявление одного из кандидатов победителем выборов. Это итог выборов. «Результаты» выборов – это данные о количестве принявших участие в голосовании и распределении голосов между двумя кандидатами на втором туре выборов президента Афганистана. Итог выборов объявлен: А.Гани стал президентом. Однако окончательные результаты второго тура выборов не были официально объявлены.

Второй тур президентских выборов 2014 г. В Афганистане состоялся 14 июня. Сразу после этого между НИК, командами А. Гани и А. Абдулло разгорелись споры относительно заявленных командой А. Абдулло нарушениях при самом голосовании и подсчете голосов. В конце июня НИК провела две проверки. Сначала были проверены 299 избирательных участков. На 21 из них были выявлены нарушения и ошибки, в результате чего были аннулированы 250 голосов из числа поданных за А. Гани и 684 из числа поданных за А. Абдулло. Такие результаты проверки только усилили протесты команды А. Абдулло (он жаловался на фальсификации и у него же в ходе проверки аннулировали больше голосов). Тогда НИК провела вторую, более масштабную проверку. Были проверены 1930 избирательных участков в 30 провинциях (проверки проводились в самих провинциях без доставки бюллетеней в штаб-квартиру НИК в г. Кабуле). На этот раз нарушения и ошибки были обнаружены на 114 избирательных участках, в результате чего были аннулированы 6474 голосов из числа поданных за А. Гани и 4428 из числа поданных за А. Абдулло. В общей сложности эти две проверки затронули около 15% от всех поданных на втором туре голосов избирателей

(использованных бюллетеней). Формально это можно считать достаточно масштабной проверкой, однако в ее ходе были выявлены нарушения в менее чем 1% проверенных голосов, что фактически не меняло результаты: менялись только сотые доли процента. На этом основании НИК проигнорировала продолжавшиеся протесты команды А. Абдулло и 7 июля объявила официальные предварительные результаты второго тура: А. Гани – 4485888 голосов или 56,44% (от числа действительных бюллетеней), А. Абдулло – 3461639 или 43,56%. [6] Результаты были предварительными, так как НИК объявила их не для всех 100% действительных бюллетеней, а для 99,68%. Было объявлено общее количество участвовавших во втором туре (количество использованных избирательных бюллетеней), количество голосов признанных действительными и недействительными, а также количество голосов в пользу каждого кандидата, но последнее не полностью – не были объявлены подсчеты для 25200 бюллетеней (из разных провинций).

Объявленные 7 июля официальные предварительные итоги выборов обострили политический кризис в Афганистане, переведя его в острую фазу – фактически внеправового противостояния команд А. Гани и А. Абдулло. В тот период обсуждались различные варианты внеконституционного (в том числе силового) продолжения или, наоборот, разрешения кризиса. Многие комментаторы говорили, что Афганистан встал на грань открытой гражданской войны. Однако рассмотрение собственного политического кризиса не является предметом настоящей статьи.

При посредничестве внешних сил команды А. Гани и А. Абдулло договорились о полной проверке второго тура выборов – аудите при поддержке ООН всех бюллетеней второго тура.

Такой аудит стартовал 17 июля (но реально стал проходить с начала августа) [7] и продолжался до середины сентября, он проходил по согласованным командами двух кандидатов правилам, юридически оформленным как решения НИК. Необходимо понимать, что аудит 100% голосов не означал полного пересчета всех голосов. Аудит определялся как «проверка процесса и процедур при самом голосовании и дальнейшем подсчете голосов». Это означает, что целью аудита было определить, имели ли место серьезные нарушения, и если имели, то в этом случае провести пересчет голосов на том избирательном участке, где такие нарушения были выявлены. По согласованным кандидатами и утвержденным НИК правилам в ходе аудита проводилась проверка материалов с каждого избирательного участка (каждому участку соответствовала одна коробка с бюллетенями) по 16 параметрам, и для каждого параметра были согласованы свои правила. При этом не любое выявленное нарушение вело автоматически к пересчету голосов и фиксации нового результата для избирательного участка. Например, проводился осмотр ограниченного количества бюллетеней в коробке – 100 для каждого кандидата, а общее количество бюллетеней на каждом избирательном участке было 600; таким образом, в ходе аудита могло быть проверено от 100% бюллетеней избирательного участка (если на нем проголосовало только 30% и менее избирателей, в абсолютных цифрах – 200 и менее человек) до 6% (если проголосовали все 600 человек этого избирательного в пользу одного

кандидата). При такой проверке бюллетеней выявлялось правильно ли они оформлены и заполнены, не испорчены ли, правильно ли они подсчитаны за каждого из кандидатов, и главное (именно по этому пункту возникало больше всего споров) нет ли признаков заполнения множества бюллетеней одним лицом (схоже помеченные бюллетени). По каждому из этих параметров должна была набраться «критическая масса» нарушений, и для каждого параметра она была своя. Например, если среди проверяемых бюллетеней (не всех, как было сказано, а частично, в ходе аудита) обнаруживалось 10 испорченных бюллетеней и/или неправильно оформленных (без печати или с несоответствующими номеру участка серийными номерами) и/или не правильно помеченных (были согласованы правильные и неправильные пометки), тогда назначался пересчет всех бюллетеней с данного избирательного участка, а если менее 10, тогда не назначался. То есть в худшем случае могло быть так. На избирательном участке 100 использованных бюллетеней и все в пользу одного кандидата; проверяются 100 из них и обнаруживается: 9 – не правильно оформленных (без печати), еще 9 – испорченных (с чернильными пятнами на месте для пометки и т.д.), еще 9 неправильно помеченных (написано имя и т.д.); казалось бы 27 из 100 должны быть аннулированы, что существенно меняет результат по такому участку (минус 27%), но на самом деле по каждому из параметров нет «критической массы» нарушений, поэтому пересчета не проводится, результат не меняется. Приведен только пример, в реальности такие «особые» случаи могли встречаться, но не были массовыми. И вообще, было множество участков, в разных провинциях страны, где голосование и оформление избирательных материалов было проведено очень добросовестно и честно. Но повторим, было 16 параметров по которым проводился аудит каждого избирательного участка, по 15 из них мог быть назначен пересчет голосов с последующим изменением результата (если пересчет давал изменение результата). Для каждого из этих параметров устанавливались свои правила. Полностью их пересказывать здесь не имеет смысла (в полном виде они занимают десятки страниц решений НИК), к тому же в ходе аудита правила несколько раз уточнялись (а по сути, менялись, то есть часть голосов были проверены по одним параметрам, а часть по другим). Автор лишь пытается показать, что аудит был нацелен на выявление не всех, а только существенных нарушений. Экспертная оценка настоящего автора сводится к тому, что выявленные фальсификации/ошибки, если они не превышали в среднем 5–6% от общего количества использованных бюллетеней на участке, считались приемлемым уровнем и не вели к изменению результата. Однако были и такие случаи, когда явные фальсификации/ошибки составляли десятки процентов от использованных бюллетеней, а результат по согласованным правилам все равно не менялся (хотя такие случаи были явно редки).

Таким образом, 5-6% фальсификаций/ошибок признавались, по сути, приемлемым уровнем. При этом надо уточнить, что каждый из кандидатов подал список из 3000 подозрительных избирательных участков, которые требовали особенно тщательной проверки: для них не было аудита, а проводился сразу полный пересчет голосов. Таким образом, из 22828

избирательных участков 6000 были полностью пересчитаны без аудита. На оставшихся 16828 участках был проведен аудит, по итогам которого были полностью пересчитаны еще 3677 избирательных участков. На 13151 избирательных участках был проведен только аудит без изменения первоначального результата (даже если были выявлены фальсификации/ошибки, они фиксировались в специальном протоколе, но результат голосования на участке все равно не менялся).

Не будем здесь рассуждать о том, можно ли считать уровень в 5-6% фальсификаций/ошибок, действительно, приемлемым или он завышен (в абсолютных цифрах получается, что до примерно четверти миллиона голосов могли быть фальсифицированы безнаказанно с правовой и политической точек зрения). Настоящий автор считает, общий подход правильным – необходимо было выявить массовые фальсификации, если они имели место, а не переделывать всю работу НИК, проводя тотальный пересчет голосов. И поэтому установление какого то критического уровня нарушений – это правильно. Сами же правила в том виде в каком они применялись были согласованы кандидатами, и если два кандидата с ними согласились, то почему нам с ними не соглашаться? Другое дело – сработали ли эти согласованные правила так как, задумывалось? Как было показано выше, мнения на этот счет разные. НИК и А. Гани, например, считают, что аудит позволил установить реальные результаты выборов. А. Абдулло и миссия наблюдателей ЕС сомневаются, что аудит второго тура выполнил свою задачу и дал достоверный результат, который позволяет подвести итог выборов – объявить победителя президентских выборов.

Но вернемся собственно к результатам выборов. После завершения аудита (проверка избирательных бюллетеней была закончена 4 сентября, а последующая обработке данных и принятие соответствующих решений на этой основе сотрудниками НИК – к середине сентября) споры между кандидатами продолжились: в публичном пространстве они обменивались жесткими заявлениями, но одновременно вели переговоры при посредничестве ООН и западных дипломатов. 20 сентября был согласован текст «Соглашения между двумя предвыборными командами по поводу структуры правительства национального единства», которое завершало политический кризис вокруг итогов президентских выборов. На следующий день, 21 сентября, это Соглашение было официально подписано А.Гани и А.Абдулло. И в тот же день НИК объявил А. Гани победителем на выборах и вновь избранным Президентом Афганистана. 29 сентября прошла инаугурация А.Гани, он официально и полностью вступил в должность президента.

Однако 21 сентября НИК, объявляя итог президентских выборов – победу А. Гани, не объявил результаты (второго тура) выборов – окончательное распределение голосов между кандидатами по итогам аудита. Правда, в заявлении НИК 21 сентября говорилось, что полные подсчеты результатов второго тура переданы двум кандидатам и НИК их «опубликует в ближайшем будущем» [8]. Международные наблюдатели в своих заявлениях также отмечали необходимость обнародовать полные результаты выборов. Напомним, в заявлении NDI от 24 сентября говорилось: «...граждане

Афганистана заслуживают полного и публичного подведения итогов выборов 2014 г., в том числе своевременного обнародования всех результатов аудита второго тура» [9]. В заявлении EU EAT от 21 сентября не было прямого призыва опубликовать финальные результаты, однако говорилось: «EU EAT сожалеет, что не обнародованы точные результаты голосования» [10]. Поскольку заявление EU EAT появилось 21 сентября спустя несколько часов после заявления НИК, которым А.Гани объявлялся победителем выборов, то позицию EU EAT можно понимать однозначно: европейские наблюдатели предпочли бы видеть объявление итогов выборов одновременно с объявлением их детальных результатов. Обращает на себя внимание то, что ООН, а ее офис в Кабуле, делал официальные заявления и 21 сентября [11] (после заявления НИК об объявлении А. Гани избранным президентом) и 29 сентября [12] (после инаугурации А. Гани), приветствуя в своих заявлениях официальное объявление победителя предвыборной компании, ни коим образом не комментировала отсутствие оглашения полных результатов.

Таким образом, после 21 сентября были ожидания, что НИК, как и обещала в заявлении об объявлении А.Гани победителем на выборах, в ближайшее время опубликует итоговые результаты второго тура – распределение голосов между кандидатами по итогам аудита.

26 сентября НИК утвердила результаты второго тура выборов. Но необходимо отметить два важных момента в этой связи. В-первых, НИК утвердила результаты выборов (насколько известно) только для одного кандидата, а также общее количество голосов, признанных действительными. Во-вторых, эти результаты не были официально объявлены. Вернее, представитель НИК даже озвучил их устно журналистам, и они появились в афганской печати [13] (7,12 млн – действительные бюллетени, 3935567 из них или 55,27% – за А. Гани), но не было официального (письменного) заявления НИК с этими результатами. Возможно, эти результаты так и не получили бы хоть какого то официального статуса. Однако 25 октября UNAMA (офис ООН в Афганистане) выпустил «Информационную записку (background note) об участии ООН в аудите президентских выборов в Афганистане 2014 г.» [14] В этой записке кратко описывалась история афганских выборов 2014 г., но самым примечательным в ней было следующее сообщение: 26 сентября НИК удостоверила (certified), что А. Гани получил 55,27% (от голосов, признанных действительными по итогам аудита), это 3935567 голосов в абсолютных цифрах, при общем количестве признанных действительными бюллетеней 7,12 млн. И по настоящее время UNAMA является единственным, зато вполне авторитетным, источником, где были опубликованы результаты второго тура.

Правда, эти данные опубликованы не полностью, а только для одного кандидата. Но этого вполне достаточно, чтобы восстановить полные результаты для обоих участников второго тура афганских президентских выборов. В таблице № 1 сведены данные о результатах второго тура выборов.

Итак, результаты второго тура афганских президентских выборов 2014 г. По итогам аудита таковы: 1) действительными признаны 7120620 голосов



избирателей, 2) А.Гани набрал 3935567 голосов, 55,27% от всех действительных голосов, 2) А. Абдулло набрал 3185053голосов, 44,73%.

Каковы же были масштабы фальсификаций? Собственно этот вопрос ставился командой А. Абдулло и на него должен был дать ответ аудит. Как было показано раннее мнения наблюдателей разделились— все признали наличие фальсификаций, но в оценки их масштабов серьезно разошлись: NDI не считает их существенными (влияющими на результат), САI их признало (но оговорилось, что это случается везде в мире, но в разных масштабов, в общем как бы приняло их за данность), миссия EU EAT признала фальсификации масштабными и влияющими на конечный результат. ООН признала , что аудит подтвердил «значительные фальсификации и слабость избирательного процесса».

Но оценки могут быть разными: то, что для одного «существенно», для другого «нормально». Поэтому обратимся к цифрам (тем более, что обозначенные выше авторитетные источники заочно поспорив о масштабах фальсификаций, так их и не назвали). По итогам аудита были признаны недействительными 988873 бюллетеней. Учтем, что 136766 бюллетеней были признаны недействительными еще самой НИК до аудита. Поэтому все признанные аудитом недействительные бюллетени нельзя принимать автоматически за масштаб фальсификации, надо вычесть то количество бюллетеней, которые сама НИК признала недействительными (хотя это тоже некоторое упрощение, так как были случаи, когда бюллетени, признанные НИК недействительными, при аудите оказывались действительными; но это можно отнести и к ошибкам, а не обязательно фальсификациям). Таким образом, можно признать сфальсифицированными 852107 голосов (внутри этого количества может быть некоторое число ошибок, а не намеренных фальсификаций). Много это или «нормально»? Это 10,5% от всех использованных на выборах бюллетеней (то есть проблемы с каждым десятым). Вряд ли можно сказать, что это мало или несущественно. У А. Гани таких бюллетеней почти в два раза больше, чем у А. Абдулло: из признанных недействительными в ходе аудита бюллетеней около 65% – это голоса за А. Гани, 35% – за А. Абдулло.

Учтем так же, что на аудите фильтр «приемлемых нарушений» был примерно 5–6%. Как говорилось раннее, такой порог означает, что до примерно четверти миллиона сфальсифицированных голосов могли пройти аудит без последствий для итоговых результатов. Если прибавить их к обозначенным выше 852107 фактически установленных фальсификаций, то общее количество сфальсифицированных голосов становится больше миллиона – примерно 13–14% от всех использованных бюллетеней.

Можно подытожить: масштабы фальсификаций на втором туре афганских президентский выборов составляли от 10 до 14% (то есть каждый 10 или каждый 7 голос был подделан).

### **Правовые или политические основания президентских полномочий А. Гани?**

А.Гани стал президентом на основе политического соглашения с А.Абдулло? Если так, то можно считать, что он стал президентом на основе политической процедуры – соглашения со своим конкурентом. Или А. Гани стал президентом на основе результатов выборов? Если так, то можно считать, что он стал президентом на основе правовой процедуры – выборов.

Приводившиеся ранее заявления международных наблюдателей не дают ответа на эти вопросы. В двух заявлениях ООН (от 21 сентября, когда НИК объявила А. Гани избранным президентом, и от 29 сентября после инаугурации) говорится, что ООН приветствует объявление итогов выборов и потом вступление А. Гани в должность, но не уточняется на каком основании (правовом или политическом). В заявлении от 21 сентября говорится об объявлении НИК А. Гани избранным президентом, а сразу после этого констатируется, что это объявление следует за подписанием политического соглашения. Подобные формулировки сохранились и в дальнейшем (например, в докладе Специального представителя Генсека ООН для Совета Безопасности ООН от 18 декабря 2014 г.) [15]. Но это оставляет открытым вопрос, какова причинно-следственная связь между политическим соглашением (политическая процедура) и объявлением А. Гани избранным президентом (правовая процедура).

А.Гани, насколько можно судить, считает, что основа его власти правовая, он объявлен президентом решением НИК. Политическое соглашение в таком случае не является основанием для решения НИК, оно лишь обеспечило мирное согласие соперника на такое решение.

В своем заявлении от 21 сентября НИК Афганистана объявила А. Гани избранным президентом именно по итогам выборов. В этом заявлении НИК вообще ничего не говорится о соглашении А. Гани и А. Абдулло. НИК подвел итоги выборов, объявил А. Гани избранным президентом, затем вручил ему удостоверение президента (инаугурация). Все это указывает на то, что для НИК А.Гани – это президент на основе подведения итогов выборов.

Но для того, чтобы считать А. Гани именно избранным президентом, чье право на должность проистекает из результатов выборов, недостает объявления этих самых результатов выборов. В заявлении НИК 21 сентября говорилось, что они будут объявлены в ближайшее время, но этого уже долгое время не происходит (и, скорее всего, не произойдет).

А.Абдулло, судя по его заявлениям, считает, что А.Гани стал президентом на основе политического соглашения [16]. В рамках этой точки зрения, А.Гани стал президентом, потому что об этом он договорился с А.Абдулло в политическом соглашении. Объявление же НИК является производной от этих договоренностей, и без них было бы невозможно, так как выборы не выявили победителя. Впрочем, для того, чтобы это было именно так, нужно было бы, чтобы в решении НИК от 21 сентября была ссылка на политическое соглашение (что, правда, выглядело бы очень странно с юридической точки зрения).

Невозможно отрицать связь между политическим Соглашением и объявлением НИК о победе А.Гани. Также очевидна последовательность этих событий – сначала Соглашение, потом объявление НИК. Так было хронологически. Поэтому в Соглашении А. Гани выступает не как избранный президент, а как один из двух кандидатов (это следует и из названия документа и из всего его содержания). Вроде бы все это указывает на то, что Соглашение и решение НИК от 21 сентября взаимосвязаны, и в основе решения НИК лежит Соглашение. Однако «здравый смысл» в данном случае никак не подкреплен документально: решение НИК оформлено таким образом, что оно совсем не связано с Соглашением.

В самом Соглашении не сказано прямо о том, как этот документ связан с итогами выборов. Заключительная статья Соглашения, посвященная вступлению документа в силу, гласит: «Уважая свои обязательства по Техническому и Политическому рамочным соглашениям от 12 июля 2014 г., а также по Совместной декларации от 8 августа 2014 г., как это отражено в настоящем Соглашении, стороны подтверждают свои обязательства относительно итогов выборов и имплементации настоящего соглашения...». Итак, в части вопроса признания итогов выборов, Соглашение отсылает к более ранним договоренностям. Обратимся к ним.

Декларации 8 августа нет четкого положения о признании результатов выборов. Но по «духу» документ может, при несколько расширительном толковании, пониматься именно как согласие на признание итогов выборов после аудита. Во-первых, полностью документ называется так «Совместная декларация предвыборных команд относительно законного завершения второго раунда президентских выборов и формирования правительства национального единства». То есть стороны намерены завершить выборы законно: это, скорее всего, надо понимать так – в рамках правового поля. А если так, то нужно признание итогов выборов обоими кандидатами. Впрочем, можно было бы считать, что слово «законный» означает не «в рамках правового поля», а вообще что то законное, политическое же соглашение тоже законно. Однако этот аргумент не работает из-за следующего пункта. Во-вторых, пункт 1 Декларации 8 августа гласит: «признание и уважение конституции ИРА, следование установленным ей рамкам и правилам будет основой для всех мер и реформ сейчас и в будущем». То есть все должно быть по конституции и в рамках тех процедур, которые ей предусмотрены. И это только усиливает предыдущий пункт: не просто законно (а политическое соглашение тоже законно), а именно в рамках правового, конституционного поля. Это не возможно без признания итогов выборов. Итак, Декларацию 8 августа можно трактовать как согласие кандидатов признать итоги выборов после аудита (впрочем, любая расширительная трактовка «по духу» открыта и для оспаривания).

Политическое и Технические соглашения 12 июля не были подписаны А.Гани и А.Абдулло, поэтому отсылка к ним как к самостоятельным документам в Соглашении 21 сентября выглядит несколько странно. Эти рамочные соглашения приобрели четкий статус только, когда стали приложениями к подписанной кандидатами 8 августа Декларации, поэтому их

было бы правильно определять именно как приложения к Декларации, а не как самостоятельные документы. Политическое рамочное соглашение 12 июля начинается со слов «В соответствии с результатами заслуживающего доверия и полного аудита выборов, описанного в части один (*технические рамочные договоренности–прим. авт.*), кандидаты обязуются имплементировать политическое соглашение, при этом победитель выборов займет пост президента и незамедлительно сформирует правительство национального единства на основе следующих параметров...». Из этого четко следует, что выборы должны быть признаны, победитель становится президентом и после этого реализуется политическая договоренность о компромиссном правительстве. Тут текст четкий. Именно так эти договоренности понял и посредник – госсекретарь США Дж. Керри. Он публично заявил в статье для афганской прессы: «12 июля два кандидата пожали друг другу руки и согласились уважать результаты аудита» [17]. Любые рассуждения о том, что «уважать» – не значит «признать» и т.д., нельзя рассматривать всерьез.

Однако серьезным является тезис, что согласие на признание итогов выборов 12 июля не было безусловным. Его условием было не только само политическое соглашение о правительстве, но и качество аудита («заслуживающий доверия»). Обращение к заявлению миссии наблюдателей ЕУ ЕАТ от 21 сентября с серьезной критикой аудита, где сказано, что его итоги вызывают вопросы, может служить основанием для А. Абдулло не признавать аудит «заслуживающим доверия», а значит и не признавать итоги выборов именно как результат подсчета голосов (но при этом он может признавать А. Гани как президента ставшего таковым в силу политического Соглашения).

Трудно не обратить внимание на то, что только в документе 12 июля А. Абдулло выразил явное согласие признать итоги выборов по итогам аудита (с оговоркой о его качестве). В последующих документах он избегал такой четкой формулировки. Что это означает? В дальнейшем он не был согласен с формулировками 12 июля? Но в любом случае они были узаконены и Декларацией 8 августа и Соглашением 21 сентября.

Таким образом, Соглашение 21 сентября (через отсылки к Декларации 8 августа и Политическому рамочному соглашению 12 июля) предусматривает признание итогов выборов по итогам аудита. Это значит, что не политическое соглашение является основанием для объявления А. Гани президентом (политические основания), а итоги выборов (правовые основания). А.Абдулло может считать, что А.Гани стал президентом на основе Соглашения, а не подведения итогов выборов, только если четко не признает итоги аудита и объявленные на их основе итоги выборов.

Резюмируя, можно сказать, что четкого ответа на вопрос – на каком же основании А.Гани вступил в должность президента – нет. Можно обосновать, что на основании подведения итогов выборов (правовые основания). Но также можно обосновать, что на основании Соглашения 21 сентября (политические основания). Всем тем, кто следил за выборным кризисом и его разрешением, здравый смысл подсказывает, что Соглашение и объявление А.Гани президентом взаимосвязаны, объявление А.Гани президентом произошло и стало возможным только после подписания Соглашения, а значит, вытекает из

этого Соглашения. Это следует из всей логики развития событий после второго тура президентских выборов, из логики переговоров между двумя кандидатами. Но это политическая реальность, которая учитывает контекст всех событий. В правовой, более технической, реальности, где существуют только сами документы и их буквальный смысл, оказывается, что этот здравый смысл не оформлен должным образом. По документам получается, что А. Гани стал президентом на основании решения НИК от 21 сентября, формально никак не связанным с Соглашением 21 сентября, и это соответствует буквальному тексту Политического рамочного соглашения 12 июля (а также Декларации 8 августа и Соглашению 21 сентября, которое имеет отсылку в части признания результатов выборов к Политическому рамочному соглашению 12 июля).

Действительно, существовало два трэка разрешения выборного кризиса в Афганистане – политический и юридикно-технический. Политическое рамочное соглашение 12 июля закладывало политический трэк, а Техническое рамочное соглашение 21 сентября – юридикно-технический. В Декларации 8 августа по этому поводу говорилось (п. 3): «Как в случае с техническим трэком, где две стороны создали свои рабочие команды для того, чтобы двигаться вперед в процессе аудита, две стороны подтверждают свою приверженность честному сотрудничеству также и на политическом трэке». Соглашение 21 сентября стало результатом работы именно на этом политическом трэке. И вот здесь необходимо отметить один момент, который нам представляется важным и объясняет возникшие противоречия.

Политический и юридикно-технический трэки были заложены одновременно соглашениями 12 июля. Однако в дальнейшем скорость движения по этим, как тогда предполагалось, взаимосвязанным трэкам оказалась разной. В июле аудит голосов в рамках технического трэка стартовал, а споры между двумя кандидатами по разделению политической власти нарастали. Получалось, что политический трэк отстает от юридикно-технического, соответственно команда А. Абдулло стала «тормозить» технический трэк. Международные посредники помогли вновь подтолкнуть политический трэк (Декларация 8 августа). Но также для международных посредников в тот момент было очень важно обезопасить технический трэк от неминуемых политических разногласий. Поэтому практическое выполнение Декларации 8 августа шло таким образом, чтобы максимально развести технический и политический трэки, как бы для того, чтобы обезопасить технический (объективный) процесс от политического (субъективного). С позиций международных посредников это было оправданно и даже, наверное, эффективно. Однако в конце требовалось вновь свести эти два трэка, чтобы не возникло разрыва между политической и юридикно-технической реальностями. И вот именно этого в конце не сделали. Вернее, формально вроде бы сделали: Соглашение 21 сентября содержит отсылки к Декларации 8 августа, к соглашениям 12 июля; это можно понимать таким образом, что Соглашение урегулирует вопросы по обоим трэкам. Однако на самом деле Соглашение 21 сентября так и не дает ответа на вопрос: по итогам какого трэка А. Гани стал президентом – политического или юридикно-технического? Или по обоим? А если по обоим, то почему решения НИК, завершающие юридикно-технический

трэк, не содержат ссылок на Соглашение? Формально, действительно, А.Гани стал президентом по обоим трэкам, но в самом конце сложного процесса разрешения выборного кризиса, не были должным образом эти два трэка увязаны. А это значит, что остается политическая свобода у оппонентов А. Гани признавать его президентство, вытекающим только из одного трэка – политического, на основании Соглашения (и не признавать его президентом, чьи полномочия основываются на подсчете голосов избирателей).

### **Заключение: президентские выборы завершились, политический транзит – нет**

Политический транзит преподносился последние два года как чрезвычайно важный этап в истории Афганистана. Предполагалось, что по итогам президентских выборов 2014 г. В Афганистане власть перейдет к новым законным и дееспособным властям, которые будут достаточно политически сильны и технически способны к реформам. Большинство доноров Афганистана собираются снижать поддержку этой стране, поэтому они рассчитывали на появление правительство, которое будет достаточно сильным и дееспособным, чтобы пережить такое сокращение поддержки.

В таком виде, в каком задумывалось, политический транзит точно не состоялся. По результатам выборов разразился мощный кризис, он урегулирован на условиях, которые оставляют возможность для споров и различных трактовок, противоречия в обществе обострились.

Можно считать, что политический транзит продлен–до 2016 г., когда должна собраться Лоя Джирга для внесения изменений в Конституцию Афганистана. Очень важными этапами этого продленного политического транзита станут парламентские выборы 2015 г. И переговоры с талибами. И парламентские выборы и переговоры с талибами могут способствовать политическому транзиту, а могут и, наоборот, разрушить его.

Много вопросов остается и по поводу политики США в Афганистане. И дело даже не в продолжающейся неясности относительно масштабов и сроков пребывания в стране американского военного контингента. Не вполне понятны не только будущие действия США, но и совсем недавние, в том числе в период урегулирования выборного кризиса. Факт – США играли очень активную роль в его урегулировании. Однако для многих участников афганских событий так и остались непонятными их цели и намерения в этом процессе. Американцы испугались быстрого перехода к новому витку гражданской войны, и, ради того, чтобы не допустить этого (по крайней мере, прямо сейчас), способствовали формированию коалиции, заставив избранного президента А. Гани поделиться властью со своим соперником? Или американцы не хотели видеть А. Гани сильным и успешным президентом и, чтобы сдержать его, втиснули его в коалицию со сторонниками А. Абдуллы? Если расширить эти вопросы, то они становятся такими – политический транзит был на грани полного провала, и американские дипломаты его – хоть в каком-то, пусть и ущербном виде – спасали? Или – политический транзит уже не столь важен, и все идет по какому-то другому плану?

ТОЧИКИСТОН ВА ЧАҲОНИ ИМРӮЗ

Таблица № 1.

Результаты второго тура выборов президента Афганистана, 2014 г.

	Всего	Явка и фальсификации		Предварительные итоги***				Окончательные результаты после аудита****			
		% избирателей		А. Гани		А. Абдулло		А. Гани		А. Абдулло	
		Всех	Голосовавших	Всего	%	Всего	%**	всего	%	Всего	%
Всего избирателей (человек)	13000000*	100	62,38	–	34,51	–	26,63	–	30,27	–	24,5
Голосовало (всего бюллетеней использовано во втором туре)	8109493***	62,38	100	–	55,32	–	42,68	–	48,53	–	39,28
Действительные бюллетени (предварительные итоги)	7972727***	61,32	98,31	4485888	56,44	3461639	43,56	–	–	–	–
Недействительные бюллетени (предварительные итоги)	136766***	1,05	1,68	–	–	–	–	–	–	–	–
Действительные бюллетени (результаты аудита)	7120620****	54,77	87,81	–	–	–	–	3935567	55,27	3185053	44,73
Недействительные бюллетени (результаты аудита)	988873	7,61	12,19	–	–	–	–	550321	6,79	276586	3,41

Обычным шрифтом приведены данные, официально опубликованные. *Косым шрифтом приведены данные, которые не публиковались. Но это не «измышления» автора, эти цифры абсолютно точно вычисляются на основе официально опубликованных данных.*

### Примечания к таблице № 1:

\* Точное количество граждан Афганистана, имеющих право голоса, не известно. Однако афганская НИК и международные организации оценивают общее количество избирателей в Афганистане примерно в 13 млн человек. Именно столько бюллетеней было напечатано для второго тура президентских выборов 2014 г.

\*\* Это проценты не от общего числа избирателей, принявших участие в выборах, как обычно публикуются данные на выборах в разных странах мира. В Афганистане на втором туре давались данные как процент от голосов, признанных действительными.

\*\*\*Заявление НИК от 7 июля, которым официально объявлялись предварительные итоги второго тура. Необходимо учитывать, что данные этого заявления не учитывают 25200 бюллетеней (поэтому это и были предварительные итоги). Однако, каким бы не было решение по этим бюллетеням (они уже были признаны действительными, засчитаны все одному или другому кандидату или как то распределены между ними), они могли изменить в обнародованных результатах только сотые доли процентов. Обратим внимание, что эти официальные предварительные итоги НИК никогда не отменяла. В заявлении НИК от 21 сентября, которым А. Гани был объявлен президентом, есть ссылка на заявление от 7 июля.

\*\*\*\* Информационная записка об участии ООН в аудите президентских выборов в Афганистане 2014 г. (Оригинал на английском: Background note on United Nations involvement in audit of Presidential election 2014). UNAMA, Кабул, 25 октября 2014 г. Необходимо только уточнить, что в этом документе говорилось, что общее количество бюллетеней, признанных действительными, составляет 7,12 млн. Это явно округление до второй цифры после запятой. Пересчет имеющихся данных позволяет вычислить точную цифру—7120620, она и приведена в таблице.

### Литература

1. Preliminary Statement Of The National Democratic Institute's Election Mission For Afghanistan's Presidential Election. NDI, Kabul, June 16, 2014.
2. NDI Observers Monitoring Audit of Afghanistan Presidential Runoff Ballots. NDI, July 24, 2014.
3. Robust And Public Review Needed For Afghanistan Electoral Reform. NDI, July 24, 2014.
4. Jeffrey Carlson. Curing The Disease Of Electoral Fraud. Creative, September 9, 2014.
5. Strong interrogations on the Afghan election process remain, after publication of the outcome of the Presidential election by the IEC. EU EAT PRESS RELEASE. Date: 21/09/2014.
6. IEC announces preliminary results of the 2014 Presidential Election run-off. IEC. Kabul, Afghanistan, 7 July 2014.



7. После формального начала аудита 17 июля 2014 г. Аудит прерывался буквально каждые несколько дней (20, 22, 24 июля). Потом перерыв на религиозный праздник. Полноценно аудит заработал с 2-3 августа.
8. IEC announces results of Presidential run-off, after extensive audit of all (100%) ballots. EIC. Kabul, Afghanistan, September 21, 2014.
9. Robust And Public Review Needed For Afghanistan Electoral Reform. NDI, July 24, 2014.
10. Strong interrogations on the Afghan election process remain, after publication of the outcome of the Presidential election by the IEC. EU EAT PRESS RELEASE. Date: 21/09/2014.
11. PRESS STATEMENT: UN welcomes completion of presidential elections 2014. UNAMA, KABUL, 21 September 2014.
12. PRESS STATEMENT: UN congratulates President Ghani on inauguration. UNAMA, KABUL, 29 September 2014.
13. "IEC presents President-elect with winner certificate", Tolo News, 26 September 2014.
14. Background note on United Nations involvement in audit of Presidential election 2014. UNAMA, Kabul, 25 October 2014.
15. Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Nicholas Haysom [as delivered]. UN. New York, 18 December 2014.
16. К.И. Искандаров. К итогам президентских выборов 2014 г. В Афганистане. БОЛЬШАЯ ИГРА: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии № 05(38), 2014 (ISSN 2409–3955). С. 16. А также: К.И. Искандаров. Проблемы формирования правительства в Афганистане. БОЛЬШАЯ ИГРА: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии № 01(40), 2015 (ISSN 2409–3955). С. 12.

## НИГОҶЕ БА НАТИҶАИ ИНТИХОБОТИ ПРЕЗИДЕНТИИ СОЛИ 2014 ВА ТАҚДИРИ ТРАНЗИТИ СИЁСӢ ДАР АФҶОНИСТОН

**И.А. САФРАНЧУК,**

номзади илмҳои сиёсатшиносӣ, дотсенти кафедраи равандҳои ҷаҳонии сиёсии  
Институти давлатии рабобити байналмилалӣи Москваи Вазорати корҳои  
хориҷии Федератсияи Русия, профессори Академияи илмҳои ӯзарбӣ, узви  
Шӯрои сиёсати берунӣ ва дифоъ (ШСБД)  
119454. ФР, ш. Москва, кӯч. Лобачевский, бинои 76, [And6958@yandex.ru](mailto:And6958@yandex.ru)

Мақола ба яке аз масъалаҳои мураккабу печидаи соли 2014-и сиёсати  
минтақавӣ дар Шарқи Миёна–интихоботи президенти Ҷумҳурии Ислонии  
Афғонистон бахшида шудааст. Муаллиф натиҷаи интихоботи президентӣ,  
дилеммаи сиёсӣ ҳуқуқӣ дар атрофи интихобот ва пайомади он барои ба  
истилоҳ «транзити сиёсӣ» дар Афғонистонро мавриди таҳлилу баррасӣ қарор  
одааст.

**Калидвожаъо:** Афғонистон, интихоботи президентии соли 2014,  
транзити сиёсӣ, созишномаи сиёсӣ.

**TITLE: THE OUTCOME OF PRESIDENTIAL ELECTIONS  
IN AFGHANISTAN AND THE FUTURE OF POLITICAL TRANSIT**

**I.A. SAFRANCHUK,**

candidate of political sciences, associate professor Department of political process,  
MGIMO-University, MFA Russia  
Lobachevskogo st., 76 bld., Moscow 119454, Russia [And6958@yandex.ru](mailto:And6958@yandex.ru)

This article is devoted to one of the most complicated issues in 2014 of the regional politics in the Central and South Asia – the presidential elections in Afghanistan. The article studies the outcome and results of the presidential elections, political and juridical dilemmas around these results, the consequences for the future of so called «political transit» in Afghanistan.

**Keywords:** Afghanistan, presidential elections 2014, political transit.