

Tadeusz BODIO

Uniwersytet Warszawski

Porządek konstytucyjny a etnokratyzm elit politycznych w Karaczajo-Czerkiesji

1. Uwagi wstępne

Jedną z ważniejszych przyczyn anarchizacji życia społeczno-politycznego w Karaczajo-Czerkiesji jest brak autentycznego kompromisu wspólnot etnicznych w sprawach związanych z modelem ustrojowym republiki. W działalności tych elit przejawiają się sprzeczne tendencje; jedna wyraża się w dążeniu do większej niezależności republiki od państwa federacyjnego, co spotyka się z reakcjami ze strony elit moskiewskich; druga – w etnokratyzmie i separatyzmie, które zagrażają bezpieczeństwu i integralności terytorialnej republiki; trzecia – w podziałach wewnętrznych wśród samych elit państwowych i etnicznych, przenikania się różnych form subetnokratyzmu skutkujących instytucjonalizacją nieformalnych sieci powiązań, zwłaszcza obecnością etnoklanów w strukturach władzy, które dość umiejętnie grają „kartą etnopolityczną” na scenie politycznej.

Poważniejsza próba wypracowania kompromisu między elitami etnicznymi miała miejsce w czerwcu 1996 roku i zakończyła się zawarciem swoistego „paktu konstytucyjnego”. Kompromis ten jednak nie uruchomił procesu konsolidacji elit na fundamencie przejętej ustawy zasadniczej, wręcz odwrotnie – okazał się krótkotrwały, a nawet rozszerzył pole konfliktów. Republika już w 1999 roku znalazła się na krawędzi wojny domowej. W kolejnej dekadzie utrzymywał się stan napięcia skutkujący m.in. falującymi kryzysami władzy, próbą siłowego przejścia budynków parlamentu i rządu przez mniejszości narodowe, wzrostem tendencji separatystycznych i aktami terrorystycznymi. Przyczyny danego stanu rzeczy są wielorakie:

- swoimi korzeniami tkwią one w błędach polityki radzieckiej sięgających lat 20. XX wieku związanymi z kreacją sztucznego dwupodmiotowego obwodu autonomicznego;

- są one implikowane specyfiką tradycji i obecnym stanem kultury prawnej wieloetnicznej ludności. W przyszłości na obszarach Karaczajo-Czerkiesji funkcjonowały trzy systemy prawa – zwyczajowe, mużułmańskie i stanowione. Kolizje między nimi nie sprzyjały formowaniu trwałych fundamentów tej kultury, podobnie jak instrumentalne traktowanie prawa przez władze państwa związkowego. Wiele norm zwyczajowych i mużułmańskich nadal silnie jest zakorzenionych w świadomości ludzi¹;
- stanowią efekt traumy i poczucia krzywdy deportowanych narodów i grup etnicznych, które żądają rozliczenia z „historią kolonizacji i sowietyzacji”, pełnej rehabilitacji i respektowania ich prawa do samostanowienia;
- wynikają z braku wyrazistej i zintegrowanej koncepcji ustrojowej polietnicznej republiki. Koncepcje odwołujące się do „Wielkiego Karaczaja”, „Wielkiej Czerkiesji, sztucznej kreacji „jednego etosu karaczajo-bałkarskiego” i utworzenia Federacji Karaczajo-Bałkarskiej czy innych idei etnocentrycznych nie dają szansy na konsolidację narodową;
- wypracowany przez elity kompromis konstytucyjny w sprawie ustroju republiki okazał się taktyczny, a nie strategiczny. Jest to cecha „konstytucji tranzytowych”, od których trudno oczekiwać stabilnych rozwiązań ustrojowych. Konstytucje tego typu są często nowelizowane zależnie od rozwoju sytuacji politycznej, bieżących potrzeb i interesów, itp.;
- osiągnięty kompromis trudno uznać za w pełni autentyczny, był on raczej wymuszony na elitach republiki – o jego kształcie przesądziły elity kremlowskie, preferując nade wszystko swoje rozwiązania ustrojowe. Stąd zrozumiałe, że Konstytucja Karaczajo-Czerkiesji była obciążona słabościami modelu państwa federacyjnego. Przy tym jej nowelizacje nade wszystko były podporządkowane swoistej trajektorii reform modelu państwa federacyjnego – od decentralizacji w latach 90.XX wieku, poprzez centralizację w pierwszej połowie pierwszej dekady XXI wieku, i od 2012 roku wdrażanych korekt do tego modelu;

¹ Podobny pogląd reprezentuje prof. Andrzej Chodubski (Uniwersytet Gdański). Podczas dyskusji nad niniejszym artykułem Profesor podkreślał, iż w rzeczywistości kaukaskiej na sferę prywatności etnicznej nakłada się porządek narzucony odgórnie, nawet w życiu religijnym. Z kolei w relacjach politycznych ujawnia się duża siła tradycji, a w tym lokalna i oddolna.

- istotny wpływ na losy kompromisu miała cyrkulacja elit – w ciągu kilku lat po zawarciu paktu konstytucyjnego nastąpiły zmiany w jej składzie osobowym – część elit postkomunistycznych będących stroną paktu konstytucyjnego została wyeliminowana ze sceny politycznej;
- kompromis elit w sprawie konstytucji był fasadowy. Do takiego wniosku prowadzi konfrontacja ustawy zasadniczej z realiami życia politycznego w republice. Konstytucja jest traktowana przez elity wybiórczo, wiele jej uregulowań pozostaje fikcją, dotyczących chociażby faktycznych relacji między władzą ustawodawczą a wykonawczą, czy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Warto zważyć, że w praktyce skład narodowościowy władz jest rezultatem niekonstytucyjnych negocjacji i porozumień elit politycznych;
- sama konstytucja powinna być bardziej elastyczna, tym bardziej, że nie wszystkie występujące w realiach Karaczajo-Czerkiesji procesy poddają się instytucjonalizacji i reglamentacji prawnej. Brak owej elastyczności czyni wiele konstytucyjnych przepisów „martwymi”;
- ustawa zasadnicza powinna uwzględniać lokalne tradycje etnopolityczne, wówczas mogłaby pełnić właściwie swoje funkcje;
- i na koniec warto zwrócić uwagę, że nawet najlepsza konstytucja nie wypełni swojej misji, jeśli nie będzie woli politycznej. A tej zdecydowanej większości elit Karaczajo-Czerkiesji wyraźnie brakuje.

W niniejszym artykule podjęta została próba analizy konstytucyjnych podstaw porządku ustrojowego w Karaczajo-Czerkesji oraz konfrontacji tego porządku z realiami sprawowania władzy w republice, zwłaszcza z mechanizmami wyłaniania i funkcjonowania elit w warunkach polityzacji etniczności i etnizacji polityki. Konfrontacja ta pozwala na rozwinięcie sygnalizowanych we wstępie tez oraz ich uzasadnienie.

2. Konstytucyjne podstawy porządku ustrojowo-politycznego

Ustawa Rady Najwyższej RFSRR z 1991 roku zmieniająca status Karaczajo-Czerkiesji z obwodu autonomicznego na republikę zalecała lokalnym elitom władzy na podjęcie prac związanych z opracowaniem konstytucji. Jednak klimat polityczny w kolejnych 4 latach nie sprzyjał reformom ustrojowym. Na falujące konflikty etnopolityczne nakładały się dążenia „starej” elity do zachowania stanowisk, którym towarzyszyły wewnętrzne spory kompetencyjne. W warunkach nieustających sporów dotyczących m.in. prawomocności funkcjonowania Rady Deputo-

wanych Narodowych Karaczajo-Czerkiesji władze federacyjne przedłużyły kadencję tego organu do 1995 roku wraz z wyznaczeniem terminu wyborów na 10 czerwca. W ich wyniku utworzono nowy parlament (w składzie 73 deputowanych), który powołał komisję konstytucyjną celem opracowania projektu ustawy zasadniczej.

Konstytucja republiki została opracowana w ciągu 9 miesięcy i zatwierdzona 5 marca 1996 roku. Jej obecnie obowiązująca systematyka jest pod wieloma względami typowa dla innych ustaw zasadniczych republik państwa federalnego – w przeszłości obwodów autonomicznych. Była ona opracowana na podstawie Konstytucji FR z 1993 roku. Składa się (po kolejnych nowelizacjach) z preambuły, 11 rozdziałów (I – Podstawy ustroju konstytucyjnego, II – Prawa i wolności człowieka, III – Status i ustrój administracyjno-terytorialny, IV – Prezydent Karaczajo-Czerkieskiej Republiki, V – Narodowe Zebranie (Parlament), VI – Rząd, VII – Władza sądowa, VIII – Samorządność lokalna, IX – Symbole państwowe, stolica, X – Porządek zmiany konstytucji, XI – Przepisy końcowe i przejściowe².

Mimo, że w nazwie republiki podkreśla się jej dwupodmiotowość (tytularne narody: Karaczajowie i Czerkiesi) w preambule konstytucji dodatkowo wyróżnia się trzy inne najliczniejsze wspólnoty – Abazańców, Nogajów i Rosjan, po czym wskazuje, że ludność republiki stanowią także obywatele innych narodowości³. Podkreśla się odpowiedzialność państwa za przestrzeganie praw człowieka i obywatela, tworzenie warunków dla rozwoju wszystkich narodowości i grup etnicznych zgodnie z zasadą równouprawnienia oraz prawa do samookreślenia. Jest to deklaracja szczególnie cenna i aktualna w polietnicznej Karaczajo-Czerkiesji. Art. 1 rozdziału pierwszego stanowi, że Karaczajo-Czerkiesja jest demokratycznym i socjalnym państwem prawa. Zgodnie z art. 2 władzę w republice sprawuje naród bezpośrednio (referendum i wolne wybory) oraz za pośrednictwem organów władzy państwowej. Art. 3 wprowadza zasadę trójpodziału władzy i podkreśla, że republika sama ustanawia organy władzy, przestrzegając zasad konstytucji państwa fe-

² Zob. *Konstituciâ Karačajevo-Čerkesskoj Respubliki*, <http://www.kchr.info/government.html>.

³ Dla porównania: w Konstytucji Dagestanu z 10 lipca 2003 roku wskazuje się, że państwo powstało na podstawie jedności równoprawnych narodów żyjących w jednej, wspólnej ojczyźnie. Podobnie kwestia jest unormowana w Konstytucji Kałmucji z 5 kwietnia 1994 roku.

deracyjnego. W art. 4 wskazuje na najważniejsze elementy systemu władzy państwowej – prezydenta (po nowelizacji konstytucji w kwietniu 2011 roku – „głowy państwa”), Zebranie Narodowe (Parlament) Karaczajo-Czerkiesji, rząd i sądy. Nie wymienia się urzędu prokuratora republiki, który bezpośrednio podlega jurysdykcji Prokuratora Generalnego FR. W kolejnych artykułach określony został podział kompetencji między organami republikańskimi i federacyjnymi oraz mechanizmy rozwiązywania sporów między nimi. Art. 7 uznaje i gwarantuje obywatelom prawo do samorządności lokalnej, która nie wchodzi w skład organów władzy państwowej. Jest ona traktowana jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego. Art. 8 i 9 wskazują, że system polityczny jest budowany na podstawie pluralizmu ideologicznego oraz że elementem tego systemu jest system wielopartyjny. Wszystkie organizacje funkcjonujące w ramach systemu politycznego są równe wobec prawa.

Z art. 11 konstytucji wynika, że w Karaczajo-Czerkiesji status państwowy ma pięć języków (abazyński, karaczajeski, nogajski, rosyjski i czerkieski), zaś rosyjski pełni funkcję oficjalnego języka komunikacji międzyludzkiej. Podkreśla się także, że Karaczajo-Czerkiesja jest państwem świeckim, w którym wszystkie organizacje wyznaniowe są równe wobec prawa.

Rozdział drugi zawiera rozbudowany pakiet 48 przepisów określających prawa i obowiązki obywateli. Jest on typowy dla podmiotów FR. Wśród nich są wyróżnione prawa obywatelskie, polityczne i socjalne, w tym wolności myśli, słowa i wyznania, wybierania i bycia wybieranym, udziału w zarządzaniu państwem, działalności w organizacjach społeczno-politycznych, organizacji demonstracji, mitingów, ochrony socjalnej, sądowej itp. Konstytucja nakłada na organy państwowe obowiązek przestrzegania praw obywatelskich i politycznych.

Rozdział trzeci konstytucji (art. 59–62) precyzuje status polityczno-prawny republiki w państwie federacyjnym oraz jej ustrój administracyjno-terytorialny. Podział kompetencji władczych między podmiotami w istocie kopiuje rozwiązania w danym zakresie przyjęte w konstytucjach innych republik, które uprzednio miały status obwodów autonomicznych. Poszczególne artykuły rozdziału wskazują na wspólne oraz wyłączne kompetencje władz federalnych i republikańskich. W sumie szkicują one model relacji „centrum–republika”. Z modelu tego generalnie wynika, że w wyłącznych kompetencjach republiki znajduje się m.in. uchwalanie, nowelizacja i kontrola przestrzegania konstytucji, ochrona praw i interesów Karaczajo-Czerkiesji, organizacja i działalność władzy

państwowej i samorządowej, budżet i planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zgodnie z art. 62 na ustrój administracyjno-terytorialny republiki składa się dziesięć rejonów: abazyński, adyge-chablski, zielenczuński, karaczajski, małokaraczajski, nogajski, przykubański, urpupski, ust-dzegutinski, chaberski. Wskazany przepis konstytucji stanowi, że tworzenie i likwidacja rejonów, zmiana ich granic lub nazw następuje w zgodzie z ustawodawstwem federacyjnym oraz z uwzględnieniem opinii lokalnej ludności. Unormowania te są szczególnie ważne w świetle sporów etnoterytorialnych i sytuacji etnopolitycznej w republice.

Kolejne trzy rozdziały konstytucji traktują o systemie władzy państwowej. Z treści rozdziału czwartego wynika, że w strukturze władz państwowych szczególne miejsce zajmuje urząd głowy państwa. Zgodnie z art. 63 głowa państwa jest najwyższą osobą urzędową w Karaczajo-Czerkiesji oraz głową władzy wykonawczej (jest to standardowa norma w konstytucjach republik Północnego Kaukazu). Jest on gwarantem przestrzegania konstytucji, wolności obywatelskich, zgody narodowej, realizacji zobowiązań międzynarodowych oraz harmonijnego współdziałania organów państwowych.

W myśl art. 64 (po jego nowelizacji w 2006 roku) głową państwa może zostać obywatel FR, który ukończył 30 lat i nie posiada podwójnego obywatelstwa. Kandydata na głowę państwa zgłasza prezydent Rosji do parlamentu Karaczajo-Czerkiesji, zgodnie z procedurą ustanowioną ustawodawstwem federalnym i po konsultacjach. Parlament jest zobligowany w ciągu 14 dni w formie głosowania odnieść się do zgłoszonej kandydatury. Kandydata na głowę państwa zatwierdza się zwykłą większością głosów deputowanych. W przypadku odrzucenia kandydatury w terminie 7 dni jest wnoszona kolejna kandydatura. W przypadku dwukrotnego odrzucenia kandydatury na stanowisko głowy republiki prezydent Rosji może rozwiązać parlament lub wyznaczyć osobę pełniącą obowiązki głowy Karaczajo-Czerkiesji do powołania na ten urząd nowej osoby – najpóźniej w terminie 6 miesięcy. W przypadku, gdy po raz trzeci zostanie odrzucona zgłoszona kandydatura na najwyższe stanowisko w państwie, prezydent RF może rozwiązać parlament. W myśl konstytucji partia polityczna ma prawo inicjować rozpatrzenie przez parlament zgłoszonej przez prezydenta RF kandydatury na najwyższy urząd w republice – zgodnie z ustawą federalną o partiach politycznych z 2001 roku.

Osoba wybrana na głowę państwa rozpoczyna swoją misję w momencie złożenia przysięgi przed parlamentem. Jej kadencja trwa pięć

lat. Głowa Karaczajo-Czerkiesji jest wyposażona w szeroki zakres kompetencji władczych. Jest on najwyższym reprezentantem państwa, posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, wydawania dekretów i rozporządzeń. Może zawiesić obowiązywanie aktów władz wykonawczych, jeśli są one niezgodne z konstytucją, zwracać się do sądu konstytucyjnego w sprawach podległych jego kompetencji. Odpowiada za współdziałanie władzy wykonawczej z innymi organami państwowymi zgodnie z ustawodawstwem federalnym i republikańskim. Wyznacza stałych przedstawicieli republiki w strukturach władzy federacyjnej, ale też od 2007 roku jest zobowiązany do składania prezydentowi Rosji rocznych sprawozdań z efektywności funkcjonowania systemu władzy w republice.

Głowa państwa ma prawo w określonych warunkach i sytuacjach rozwiązać parlament. Określa strukturę organów władzy państwowej, formułuje rząd, powołuje i odwołuje za zgodą parlamentu przewodniczącego rządu, a na jego wniosek zastępów przewodniczącego rządu i pozostałych członków. Również wyznacza i odwołuje przedstawicieli innych organów władzy wykonawczej. Wyraża zgodę – w porozumieniu z parlamentem – na powołanie przez Głównego Prokuratora RF prokuratora republiki. Zgłasza do parlamentu kandydatów na sędziów sądu konstytucyjnego. Posiada także inne typowe pełnomocnictwa przynależne głowom państw wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej, m.in. formułuje swoją administrację oraz określa zasady jej działalności, występuje z orędziem do narodu, może przewodniczyć posiedzeniom rządu, uczestniczyć w sesjach parlamentu z głosem doradczym i wnioskować o zwołanie nadzwyczajnej sesji parlamentu, występować do prezydenta RF o unieważnienie aktów prawnych rządu federalnego dotyczących wewnętrznych spraw republiki, przyznaje nagrody państwowe itp.

Konstytucja dość szczegółowo reguluje warunki i procedury wygaśnięcia pełnomocnictw głowy państwa przed upływem kadencji. Poza typowymi procedurami zwraca uwagę przepis stanowiący, że najwyższa osoba urzędowa może być tymczasowo zawieszona w pełnieniu funkcji oraz odwołana przez prezydenta FR w przypadku utraty u niego zaufania⁴, lub przypadku utraty zaufania parlamentu, potwierdzonego głosowaniem. W przypadku odwołania głowy republiki prezydent RF powołuje osobę

⁴ Nieco inaczej ta kwestia jest uregulowana w Konstytucji Dagestanu. W myśl art. 82 głowę państwa może odwołać na wniosek prezydenta RF parlament republiki. Jest to norma zdecydowanie korzystniejsza w porównaniu z obowiązującą w Karaczajo-Czerkiesji, wzmacniająca pozycję parlamentu.

pełniącą obowiązki głowy państwa do czasu wyborów głowy państwa. Osoba pełniąca tymczasowo funkcję głowy państwa ma istotnie ograniczone kompetencje władcze – nie może rozwiązać parlamentu ani też zwoływać jego nadzwyczajnych sesji, dymisjonować rządu, wyznaczać i odwoływać jego przewodniczącego, wnioskować o zmianę konstytucji, nagradzać najwyższymi nagrodami państwowymi.

Konstytucja ustanowiła instytucję wiceprezydenta (zastępcy głowy państwa). Zakres pełnomocnictw wiceprezydenta określa ustawodawstwo republikańskie. W przypadku tymczasowego zawieszenia głowy państwa, najwyższą władzę sprawuje wiceprezydent (odmiennie jest w sąsiedniej Adygeji – gdzie tą rolę pełni szef rady ministrów).

Rozdział piąty konstytucji określa status parlamentu w systemie władzy Karaczajo-Czerkiesji. Art. 78, 80 i 82 stanowią, że Narodowe Zebranie (Parlament) jest organem przedstawicielskim państwa⁵ (warto zwrócić uwagę, że to głowa państwa jest najwyższym przedstawicielem Karaczajo-Czerkiesji), wybranym w głosowaniu powszechnym, równym, bezpośrednim i tajnym. O mandat deputowanego mogą się ubiegać obywatele FR, którzy ukończyli 21 lat, dysponują stosownym prawem wyborczym.

W 1999 roku uchwalono ustawę o Zgromadzeniu Narodowym Karaczajo-Czerkiesji. Przyjęto w niej nowe uregulowania dotyczące wyborów i organizacji wewnętrznej struktury parlamentu⁶. Na mocy art. 32 ustawy w parlamencie mogą być tworzone stałe lub tymczasowe frakcje, czy inne grupy deputowanych. Ich rejestrację i pełnomocnictwa określa regulamin. Z kolei art. 9 ustawy stanowi, że 37 z 73 deputowanych ma być wybieranych z list partyjnych oraz organizacji społecznych w ramach jednego okręgu republikańskiego. Wybrani w tym trybie deputowani wchodzi w skład frakcji tworzonych w parlamencie. Dopuszcza się także członkostwo w tych frakcjach deputowanych wybranych w okręgach jednomandatowych. Z kolei art. 20 ustawy stanowi, że deputowany może być członkiem tylko jednej frakcji parlamentarnej. Deputowani wybrani z list partyjnych wchodzi w skład tylko frakcji

⁵ Na podstawie ustawy o Narodowym Zgromadzeniu Karaczajo-Czerkiesji z 1999 roku – najwyższym organem przedstawicielskim i ustawodawczym władzy państwowej (art. 1).

⁶ Zob. *Zakon Karačajevo-Čerkeskoj Respubliki o Narodom Sobranii (Parlamentie) Karačajevo-Čerkeskoj Respubliki z 22 ânvariâ 1999 g.*, <http://docs.cntd.ru/document/802053269>.

parlamentarnych tych partii, których są członkami i które ich zgłosiły na listy wyborcze. Podobnie deputowani z okręgów jednomandatowych wchodzi w skład frakcji parlamentarnych partii, których są członkami. Nieprzestrzeganie tych uregulowań pociąga za sobą utratę mandatu deputowanego.

W 2012 roku w parlamencie Karaczajo-Czerkiesji działalność prowadziło 5 frakcji. Największą była frakcja partii „Jedna Rosja” (licząca 50 deputowanych, przewodniczący Aleksander Iwanow); kolejną – Komunistycznej Partii Federacji Rosyjskiej (4 deputowanych, Ismail Bidzew); „Sprawiedliwej Rosji: Ojczyzna – Emerycy – Życie” (5 deputowanych, Rusłan Gerbekow); „Patriotów Rosji” (4 deputowanych, Chaszim Tekeger)⁷. Tylko dwóch deputowanych parlamentu nie należy do żadnych frakcji partyjnych.

Kadencja Zgromadzenia Narodowego Karaczajo-Czerkiesji trwa 5 lat. W pierwszych latach obowiązywania konstytucji w jego skład wchodziło 73, a po jej nowelizacji w 2011 roku 50 deputowanych (przepis będzie obowiązywał od najbliższych wyborów). Pierwsze posiedzenie parlamentu otwiera przewodniczący republikańskiej komisji wyborczej. Posiedzeniu przewodniczy najstarszy deputowany do wyboru przewodniczącego – spośród deputowanych zwykłą większością głosów w głosowaniu tajnym. Ze składu deputowanych wybiera się również zastępców przewodniczącego, komitety, komisje i ich przewodniczących. W składzie komisji uwzględnia się przedstawicieli rządu (art. 83). O składzie personalnym prezydium oraz strukturze, zatrudnieniu i budżecie aparatu administracyjnego decyduje parlament. W 2012 roku w skład struktury tego aparatu wchodziło 6 wydziałów (kadrowo-zarządzający, prawny, informacyjno-analityczny, dokumentalno-archiwalny i odpowiedzialny za kontakty z ludnością).

Konstytucyjne regulacje dotyczące organizacji i funkcjonowania prezydium parlamentu, komitetów, komisji oraz aparatu administracyjnego parlamentu precyzują art. 16–20 ustawy o parlamencie z 1999 roku. Z ich analizy wynika, że przewodniczący prezydium jest obdarzony szerokimi pełnomocnictwami (kieruje pracą parlamentu, koordynuje działalność komitetów i komisji, podpisuje akty prawne, wydaje zalecenia komitetom i komisjom, wnioskuje o powołanie i odwołanie deputowa-

⁷ Dane za: Oficjalna strona internetowa głowy państwa i rządu Karaczajo-Czerkiesji, <http://www.kchr.info/>.

nych na funkcje parlamentarne oraz odpowiada za politykę kadrową). W formowaniu prezydium uwzględnia się reprezentację narodów Karaczajo-Czerkiesji. Nie wyjaśniają natomiast trybu powołania przedstawicieli narodowości i grup etnicznych do tego organu.

W 2012 roku Prezydium Zgromadzenia Narodowego Karaczajo-Czerkiesji liczyło 15 deputowanych. Prezydium było zdominowane przez przedstawicieli frakcji partyjnej „Jedna Rosja”. W jego składzie był jeden niezależny deputowany i tylko dwóch wywodziło się z innych frakcji („Sprawiedliwa Rosja”, „Patrioci Rosji”)⁸. W parlamencie działało 8 komitetów; do spraw ustawodawstwa i budownictwa państwowego (6 deputowanych) polityki ekonomicznej, budżetu, finansów, podatków i przedsiębiorczości (12 deputowanych); polityki socjalnej, ochrony zdrowia i ekologii (9 deputowanych); nauki, edukacji, kultury, sportu młodzieży i turystyki (8 deputowanych); działalności regulaminowo-mandatowej i kontaktów ze środkami masowego przekazu (9 deputowanych); samorządności lokalnej, spraw narodowościowych i kontaktów z organizacjami społecznymi (4 deputowanych); polityki rolnej, bogactw naturalnych i ich wykorzystania (7 deputowanych); przemysłu, transportu, budownictwa, łączności i energetyki (9 deputowanych)⁹. Wśród przewodniczących komitetów dominują przedstawiciele frakcji parlamentarnej „Jedna Rosja”.

Parlament jest jednoizbowy, pracuje w trybie permanentnym, jego sesje odbywają się nie rzadziej, niż raz na kwartał. Zwraca uwagę art. 79, który w pkt 1 wskazuje na pełnomocnictwa parlamentu dotyczące zmiany konstytucji, jej nowelizacji oraz tych spraw, które mieszczą się w kompetencjach republiki lub wspólnych – z państwem federacyjnym. Z kolei pkt 2 artykułu traktuje o instytucji referendum. Stwierdza się w nim, że sprawy mieszczące się w kompetencjach Karaczajo-Czerkiesji – podmiotu FR mogą być wniesione na referendum, którego procedurę określa ustawa republikańska. Przedmiotem referendum mogą być kwestie dotyczące: a) przedterminowego wygaśnięcia pełnomocnictw organów władzy państwowej, ogłoszenia przedterminowych wyborów do tych organów, lub przedłużeniu terminu ich pełnomocnictw; b) personalnego składu organów państwowych; c) przyjęcia lub zmiany budżetu oraz realizacji zobowiązań finansowych republiki; d) wprowadzenia

⁸ Na podstawie oficjalnych danych zawartych na stronie internetowej głowy państwa i rządu Karaczajo-Czerkiesji, <http://www.kchr.info/>.

⁹ Ibidem.

stanu nadzwyczajnego w przypadku zagrożenia zdrowia i życia obywateli. Przedmiotem referendum mogą być także sprawy będące we wspólnych kompetencjach republiki i państwa federalnego, za wyłączeniem przypadków uregulowanych Konstytucją RF. Referendum jest wiążące, jeśli uczestniczyła w nim nie mniej niż połowa uprawnionych do głosowania.

Szczegółowe kompetencje parlamentu wymienia art. 84. Do kompetencji tych należy m.in. działalność ustawodawcza, oficjalna wykładnia ustaw (mimo, że elementem systemu władzy w republice jest sąd konstytucyjny) uchwalanie ordynacji wyborczej, wybór głowy państwa, rozpatrzenie inicjatyw partii politycznych dotyczących rozpatrzenia kandydatury na najwyższy urząd w państwie, wyrażanie votum nieufności dla głowy państwa, stanowienie o ustroju administracyjno-terytorialnym i systemie władzy wykonawczej, aprobacja kandydata na stanowisko wiceprezydenta, wyznaczanie sędziów do sądów pojednawczych, przedstawiciele kolegiów sędziowskich i izby adwokackiej, Pełnomocnika Karaczajo-Czerkiesji ds. Praw Człowieka, formowanie wspólnie z głową państwa komisji wyborczej. Parlament także tworzy wraz z rządem komisje pojednawcze dla przewyciężenia sporów między organami władzy państwowej, a także między tymi organami a lokalną samorządnością. Nadzwyczajne sesje mogą być zwołane na wniosek 1/3 deputowanych, prezydenta i przewodniczącego parlamentu. Prawo inicjatywy ustawodawczej przynależy m.in. sądom: konstytucyjnemu, najwyższemu, arbitrażowemu oraz komisji wyborczej, Pełnomocnikowi Karaczajo-Czerkiesji ds. Praw Człowieka, republikańskiej radzie związków zawodowych. Wiele konstytucyjnych uregulowań odnoszących się do parlamentu zostało rozwiniętych i doprecyzowanych w ustawie z 1999 roku o Narodowym Zebraniu Karaczajo-Czerkiesji¹⁰.

Kolejny rozdział określa pozycję i rolę rządu w systemie władzy. Art. 91–93 stanowią, że rząd jest permanentnie działającym organem władzy wykonawczej. Składa się z przewodniczącego, pierwszych zastępców, zastępców (obecnie jest ich pięciu) i ministrów. Głowa państwa może dokooptować do składu rządu – na wniosek przewodniczącego – przedstawiciele innych organów władzy wykonawczej. Tryb powołania rządu normuje art. 92, zgodnie z którym przewodniczącego tego organu wyznacza głowa państwa za zgodą parlamentu. Przewodniczący w ter-

¹⁰ Zob. *Zakon Karačajevo-Čerkesskoj Respubliki*, op. cit.

minie 14 dni przedstawia głowie państwa strukturę i skład personalny rządu. Pracami rządu kieruje prezydium w składzie przewodniczący, zastępcy, członkowie rządu. W formowaniu prezydium rządu uwzględnia się kryterium przedstawicielstwa narodowego. W posiedzeniach rządu mogą uczestniczyć deputowani. Kolejny artykuł określa kompetencje rządu, które są typowe dla większości republik federacyjnych. Zwraca uwagę przepis obdarzający rząd kompetencjami koordynacji działalności organów samorządności lokalnej – zgodnie z ustawodawstwem republikańskim i federacyjnym. W myśl art. 95 kadencja rządu trwa pięć lat, jest on odpowiedzialny wyłącznie przed głową państwa.

Kolejny rozdział traktuje o systemie władzy sądowej. Na system ten składają się Sąd Najwyższy Karacajjo-Czerkiesji wraz z dziesięcioma sądami rejonowymi oraz sądami pojedynczymi, Sąd Konstytucyjny (5 sędziów)¹¹, Sąd Arbitrażowy, które działają zgodnie z odpowiednimi gałęziami prawa. Status sędziów i tryb działania sądów nie odbiegają od unormowań obowiązujących w innych republikach.

Izba adwokacka traktowana jest jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego i nie wchodzi w system organów państwa.

Prokuratura wchodzi w skład systemu Prokuratury Generalnej FR. Pełnomocnictwa, organizację i tryb działania prokuratury określa wyłącznie ustawodawstwo federalne.

Rozdział ósmy określa status samorządności lokalnej oraz cele i zasady jej działania. Samorządność – urzeczywistniana przez obywateli w drodze referendum, wyborów i za pomocą organów samorządowych – ma na celu samodzielne rozwiązywanie przez ludność spraw o znaczeniu lokalnym. Normy konstytucyjne dotyczące samorządności znajdują swoje rozwinięcie w ustawie z 2004 roku *o lokalnej samorządności*¹². Jest to ustawa obszerna, szczegółowo regulująca działalność organów samorządności lokalnej, w tym kwestie związane z sytuacją narodowościową. Docenia się w niej tradycje etnoterytorialne w organizacji jed-

¹¹ Szczegółowe zasady powołania, organizacji i funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego Karacajjo-Czerkiesji w: *Zakon Karačajevo-Čerkesskoj Respubliki ot 21.06.2004 g. O Konstitucionnym Sudie Karačajevo-Čerkesskoj Respubliki (prinât Narodnym Sobranijem (Parlamentom KČ 05.03.2004, 04.06.2004)*, <http://www.rusouth.info/territory5/pack2x/paper-hfkfxm.htm>.

¹² Uregulowania działalności samorządowej są sprecyzowane w: *Zakon Karačajevo-Čerkesskoj Respubliki ot 25 oktâbria 2004 goda N 30–P3 O miestnom samoupravlenii v Karačajevo-Čerkesskoj Respublike*, <http://www.garant.ru/hotlaw/karachaevo/345637>.

nostek samorządowych, wyznaczaniu ich granic. W rozdziale drugim ustawy podkreśla się m.in., że przy organizacji tych terytoriów oraz wyznaczaniu granic winny być uwzględnione historyczne tradycje, terytoria te mają własne, podlegające rejestracji symbole odzwierciedlające ich kulturę i specyfikę narodową.

Art. 113 stanowi, że republika ma swoje symbole: herb, flagę i hymn¹³. Stolicą Karaczajo-Czerkiesji jest Czerkiesk.

Część druga konstytucji składa się z 3 przepisów stanowiących m.in., że konstytucja wchodzi w życie z dniem jej opublikowania, oraz że obowiązują uprzednie akty prawne, jeśli nie są sprzeczne z ustawą zasadniczą.

3. Konstytucja a realia życia politycznego w republice

Konstytucja Karaczajo-Czerkiesji z 1996 roku zrywała ostatecznie z radziecką przeszłością polityczną. Również uwzględniała jeden z ważniejszych postulatów obywateli dotyczący większego usamodzielnienia i podniesienia statusu formalno-prawnego republiki – podmiotu państwa federalnego. Sankcjonowała suwerenność republiki w ramach Federacji Rosyjskiej oraz wprowadzała wiele nowych rozwiązań ustrojowych, demokratyzując model władzy, przywództwa i elit politycznych. Z drugiej jednak strony, konfrontacja konstytucji w pierwszych latach jej obowiązywania z rzeczywistością Karaczajo-Czerkiesji dowiodła, że nie spełnia ona pokładanych w niej nadziei związanych ze stworzeniem trwałych fundamentów dla budowy porządku prawno-ustrojowego. Konstytucja w zdecydowanie większym stopniu powinna uwzględniać realia etnopolityczne republiki. Ze swojej istoty powinna być nie tylko najważniejszym aktem prawnym, ale także politycznym, wyrazem zawartej umowy społecznej i kompromisu. Stąd tylko konstytucja dobrze osadzona w tradycjach i realiach może – jak podkreśla Jarosław Szymanek – właściwie pełnić swoje funkcje stabilizacyjne i projektujące kierunek rozwoju porządku prawno-politycznego¹⁴.

¹³ Ustawa o fladze państwowej została uchwalona przez parlament 16 lipca 1996 roku, herbie państwowym – 2 sierpnia 1996 roku, hymnie państwowym – 9 kwietnia 1998 roku.

¹⁴ Zob. J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 11 i n.

Konstytucja, podobnie jak ustawodawstwo republiki, jest uwikłana w konflikt między suwerennością państwową a suwerennością narodową. Uznając, że Karaczajo-Czerkiesja jest wielonarodowościowa zarazem preferowała model państwa obywatelskiego. Nie uwzględniała zasady parytetu reprezentacji elit wspólnot narodowych (na co zresztą nie zgodziliby się Karaczaje), jak i proporcjonalnego przedstawicielstwa tych elit w strukturach władzy (na co nie wyraziliby zgody Czerkiesi). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na fakt, że jeszcze w listopadzie 1990 roku na sesji Rady Najwyższej Karaczajo-Czerkieskiego Obwodu Autonomicznego proklamującej utworzenie Republiki Karaczajsko-Czerkieskiej podjęto decyzję o ustanowieniu parytetu reprezentacji wspólnot narodowych w Radzie Najwyższej oraz innych organach pochodzących z wyboru i polityce kadrowej. Ustalono także, że zasada parytetu zostanie szczegółowo opracowana w trakcie prac nad konstytucją i zostanie w niej uwzględniona¹⁵.

Decyzja ustawodawcy wydaje się być zrozumiała w świetle zasad kanonicznych – równych praw i wolności obywatelskich oraz równoprawnego taktowania wszystkich narodowości i grup etnicznych. Z historii politycznej Karaczajo-Czerkiesji wynika, że zasada parytetu w strukturach władzy generowała napięcia etniczne i negatywnie rzutowała na politykę kadrową. Również utrwałała klanowość oraz prowadziła do walki elit etnicznych o zasoby polityczne i gospodarcze, prowadzonej pod hasłami naruszania praw mniejszości¹⁶. Z drugiej jednak strony, w konstytucji nie został satysfakcjonująco rozwiązany problem organizacji systemu władzy oraz rekrutacji i wyłaniania elit w warunkach państwa polietnicznego. Dokument określał wzorce rywalizacji politycznej¹⁷, które niezbyt przystawały do istniejących układów socjopolitycznych. Społeczeństwo nie było przygotowane do funkcjonowania instytucji władczych zgodnie ze standardami państwa prawnego i obywatelskiego m.in.

¹⁵ Zob. *Obraščenie Orgkomiteta po podgotovkie Čerezvyščajnogo zjezda čerkiessov KČR ko narodam Karačajo-Čerkiesskoj Respubliki*, http://www.elot.ru/main/index.php?option=com_content&task=view&id=961&Itemid=1.

¹⁶ Zob. Z. L. Šhagaposev, Ž. A. Tengizova, A. V. Urumov, A. V. Chamukov, *Konstitucionnâ reforma v Kabardino-Balkarskoj Respublikie*, Nalčik 2011, s. 227.

¹⁷ Szczegółowo na temat wzorców rywalizacji politycznej: A. Antoszewski, *Institutionalne uwarunkowania rywalizacji politycznej w państwach poradzieckich*, w: *Przywództwo, elity i transformacje w krajach WNP. Problemy metodologii badań*, red. T. Bodio, t. 1, Warszawa 2010, s. 67 i n.

ze względu na stan kultury politycznej i uwikłanie elit w konflikty narodowościowe.

Interesujące próby rozwiązania powyższego problemu zawierały konstytucje niektórych państw Kaukazu Północnego, w tym Kabardyno-Bałkarii. W przyjętej 1 września 1997 roku ustawie zasadniczej (dwa tytularne narody: Kabardyńcy i Bałkarzy) problem polietniczności starano się rozwiązać poprzez ustanowienie 2-izbowego parlamentu (rady republiki i rady przedstawicielskiej, w których skład wchodziło po 36 deputowanych, do ostatniej z izb wybierano przedstawicieli jednostek administracyjno-terytorialnych, w których mieszkaly skupiska wspólnot narodowych) oraz powołanie komitetu ds. narodowościowych. W myśl art. 103–104 ustawy zasadniczej komitet ten był formułowany z deputowanych kabardyńskiej, bałkarskiej, rosyjskiej i innych narodowości na zasadzie parytetu. Rozpatrywał on sprawy, które zostały wniesione za zgodą przynajmniej połowy deputowanych każdej z grup narodowościowych i przyjmował ostateczne decyzje, jeśli opowiedziały się za nimi co najmniej połowa deputowanych każdej grupy narodowościowej. W wyniku reform W. Putina i nowelizacji konstytucji w 2003 roku zlikwidowano parlament dwuizbowy, a działalność komitetu ds. narodowościowych istotnie zmodyfikowano, znosząc m.in. normy o parytecie reprezentacji narodowości oraz trybie głosowania na podstawie kryterium narodowościowego¹⁸. Dodać należy, że w republice podejmowa-

¹⁸ Por. Tekst Konstytucji Kabardyno-Bałkarii z 1997 roku z późniejszymi jej zmianami (*Konstituciâ Kabardyno-Balkarskoj Riespubliki z 1 sentriâbriâ 1997 goda; Konstitucija Kabardyno-Balkarskoj Riespubliki z 1 sentriâbriâ 1997 goda (v redakcii prinâtoj Konstitucionnom Sobranijem KBR 12.07.2006 Zakonov KBR ot 20.07.2001 Nr 74-P3, ot 02.07.2003 Nr 61-P3, ot 12.07.07.2005 Nr 52-P3, ot 13.07.2006 Nr 48-P3, ot 12.07.2007 Nr 14-P3, ot 05.02.2008 Nr 5-P3, ot 10.07.2007 Nr 39-P3, ot 26.07.2010 Nr 66-P3)*). Aneksy w pracy: Z. L. Šhagaposev, Ž. A. Tengizova, A. V. Urumov, A. V. Chamukov, *Konstitucionnaâ reforma*, op. cit. Warto odnotować, że w końcu lipca 1998 roku przewodniczący izby przedstawicielskiej na spotkaniu z dziennikarzami stwierdził, że rozwiązano problem parytetu narodowego w strukturach władzy Kabardyno-Bałkarii. Głową państwa miał być Kabardyniec, zastępcą Rosjanin, przewodniczącym rządu – przedstawiciel Bałkarów. W rządzie Rosjanie mieli obsadzić 3 ministerstwa, Bałkarzy – 4, Kadardyńcy – 10; w parlamencie na czele rady republiki miał stać Kabardyniec, rady przedstawicielskiej – Bałkar; w radzie republiki liczącej 36 osób miało być 6 Bałkarów, radzie przedstawicielskiej 8 Bałkarów, w komitecie ds. narodowościowych 5 Bałkarców, 5 Kabardyńców, 5 Rosjan (każdy z przedstawicieli tych narodów miał pełnić funkcje współprzewodniczącego komisji). Dane za: S. M. Červonnaâ, *Etničeskije vyzovy*

ne są próby poszukiwania innych rozwiązań reprezentacji grup narodowościowych w strukturach władzy. Przykładem jest aktualnie rozpatrywana inicjatywa Rady Starszych Narodu Bałkarskiego, a dotycząca wprowadzenia do konstytucji zasady kadencyjnej rotacji głowy państwa (wywodzącej się z narodów tytularnych) oraz zasady proporcjonalnej reprezentacji narodów i grup etnicznych w parlamencie¹⁹.

Interesująco także starano się rozwiązać problem reprezentacji narodów i grup etnicznych w Konstytucji Dagestanu (do jej nowelizacji w okresie pierwszej kadencji prezydentury W. Putina). Art. 73 tej konstytucji gwarantował przedstawicielstwo wszystkich grup etnicznych w 121-osobowym parlamencie co, szczegółowo normował odrębny dokument. Również ustanowiono instytucję „kolektywnego prezydenta” – Radę Państwową Dagestanu składającą się z 14 członków wyłanianą na podstawie „kwot narodowych” z przedstawicieli Zgromadzenia Narodowego i organów samorządowych. W myśl art. 88 w skład tego organu mógł wejść tylko jeden przedstawiciel konkretnej narodowości czy grupy etnicznej. System reprezentacji narodowej obejmował wszystkie kierownicze stanowiska w republice wraz z zachowaniem zasady parytetu²⁰. Wprowadzone rozwiązania określające mechanizmy rekrutacji elit etnicznych do elit państwowych formalnie porządkowały reguły gry o władzę w republice.

Konstytucja Karaczajo-Czerkiesji – jak sygnalizowano – nie zawiera uregulowań pozwalających na skuteczne rozwiązanie kwestii etnopolitycznych. Interesujące w tym względzie jest stanowisko Czerkiesów sformułowane w projekcie deklaracji zjazdu tej wspólnoty w 2008 roku, a więc po 12 latach obowiązywania ustawy zasadniczej. W projekcie deklaracji stwierdzono m.in., że rządząca elita w Karaczajo-Czerkiesji i posłuszny jej korpus deputowanych nie włączyli do konstytucji zasady pozwalającej na zachowanie jedności i integralności republiki – parytetu w strukturach władzy i rotacji kadrowej. Przyjęta konstytucja sprzyja uzurpacji władzy, nie zawiera przepisów zabezpieczających praktyczną równość narodów, co skutkuje konfliktami. W rezultacie delegaci zjazdu

i tupiki federalnoj politiki na Severnom Kvkazie, Institut Historii AN RT, s. 17, federalmcart.ksu.ru/conference,seminar3/chervonnaja.htm.

¹⁹ Zob. *Soviet Starejšich balkarskogo naroda priedložyl projekt novoj Konstitucii Kabardino-Balkarii*, „Kavkazkij Uzel”, <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/189768/>.

²⁰ Zob. *Konstituciâ Respubliki Dagestan*, <http://www.businesspravo.ru>; por. *Dagestan: ispytyvanije na procnost*, „Evraziâ”. Almaty, noâbr 2005.

zapowiedzieli bojkot najbliższych wyborów. Stwierdzili także, że naród czerkieski nie ma żadnych perspektyw rozwoju w Karaczajo-Czerkiesji w świetle obowiązującej ustawy zasadniczej i prowadzonej polityki kadrowej przez rządzące elity etnokratyczne oraz że Czerkiesi będą poszukiwali takiego modelu konstytucyjnego, który zabezpieczy ich prawa do przestrzeni życiowej²¹.

Na proces instytucjonalizacji elit nakładają się nieformalne procesy. Charakteryzują się one dynamiczną zmianą układów sił etnopolitycznych, w dużym stopniu za sprawą taktycznych sojuszków i gry prowadzonej przez te elity etniczne (Abazyńczyków, Nogajów, Adygów i in.), których poparcie jest ważne (zwłaszcza w okresie kampanii wyborczych) dla liderów tytułarnych narodów. Również częstej rekonfiguracji podlega nieformalny układ sił wewnątrz elit wspólnot narodowych i etnicznych, w których polityka przeplata się z biznesem, przestępczą prywatyzacją i nierzadko z fundamentalizmem religijnym. Rekonfiguracja ta jest efektem toczącej się walki o władzę i wpływy, generuje polityzację etniczności i jej szczególną postać – etnokrację w układach elit władzy – zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Etnizacja życia politycznego w Karaczajo-Czerkiesji dla wielu liderów ruchów i organizacji narodowych i etnicznych jest szansą awansu do elit najwyższych władz państwowych. Opisywany stan rzeczy sprzyja patologiom, w tym rozwojowi szarej sfery polityki i kryminalizacji części elit władzy. Przy tym warto zauważyć, że w warunkach utrzymującego się potencjału konfliktogennego w republice zajmującej niewielkie terytorium nawet mała liczebnie wspólnota narodowa czy etniczna może wywołać kryzys władzy i destabilizować sytuację polityczną.

Instytucje polityczne, wśród których najważniejsza rola przypada konstytucji²², ale także wybory czy referendum były i nadal są w znaczącym stopniu traktowane instrumentalnie. Administracja państwowa ma decydujący wpływ na wyłanianie kandydatów do władz ustawodawczych, jak i przebieg samej kampanii wyborczej. Komisje wyborcze są w praktyce zależne od aparatu głowy państwa. Elity władz ustawodawczych i wykonawczych oraz wymiaru sprawiedliwości nierzadko wikłają się w spory, a nawet konflikty kompetencyjne i są zbyt słabe, aby profe-

²¹ Zob. *Obraščenie Orgkomiteta*, op. cit.

²² Szczegółowo na temat systemu instytucji politycznych oraz konstytucji jako naczelnej instytucji w tym systemie pisze A. Chodubski w artykule pt. *Instytucje polityczne jako ramy życia publicznego*, „Cywilizacja i Polityka” 2011, nr 11, s. 19 i n.

sjonalnie i transparentnie wypełniać swoje zadania wynikające z konstytucji i innych aktów prawnych. Również pożądanego skutku nie dają reformy systemu sądowego.

Słabe strony konstytucji ujawniły się dość szybko, bo już w 1999 roku, podczas wyborów i kryzysu władzy w republice, który był także kryzysem konstytucyjnym. Skutkowało on organizowanymi przez liderów wspólnot narodowych i etnicznych masowymi demonstracjami i starciami. Jak pisze A. A. Sanglibajew, etnoklany były wówczas aktywnym uczestnikiem walki wyborczej i w drodze legalnej przejęły władzę w republice²³, co bez interwencji władz federalnych mogło doprowadzić do wojny domowej. Liderzy Karaczajów i Czerkiesów wówczas nieformalnie, z pominięciem Rosjan²⁴ ustalili, że głową państwa będzie Karaczaj, premierem – Czerkies, przewodniczącym parlamentu – Rosjanin. Podobne porozumienia naruszające przepisy konstytucji były podejmowane w kolejnych latach²⁵. W rezultacie błędy, zaniechania i przemilczania w konstytucji, głównie dotyczące kwestii etnopolitycznych oraz systemu władzy, jak i kreacji modelu przywództwa i elit skutkowały częstymi jej zmianami. W latach 1996–2012 konstytucja Karaczajo-Czerkiesji była 18 razy nowelizowana²⁶.

²³ Zob. A. A. Sanglibajew, *Etnopolitičeskije processy na Severnom Kavkazie na sovremniennom etapie*, avtoriefierat doktorskoj dissertacii, Stavropol 2008, s. 36. Autor także dowodzi, że rozkwit narodowo-klanowego układu władzy nastąpił w latach 1995–1997, a więc w okresie prac nad konstytucją i jej wprowadzeniem w życie.

²⁴ Liderzy wspólnoty rosyjskiej w 2010 roku wystosowali pismo do prezydenta D. Miedwiediewa, w którym m.in. stwierdzili, że nie uczestniczyli w takim porozumieniu, zarazem prosząc o uznanie za destrukcyjną zasadę etnicznego podziału władzy między Karaczajami i Czerkiesami bez udziału ludności rosyjskojęzycznej. Zob. *Ruskije žitelji Karačajevo-Čerkeskoj obratilis k Dmitriū Medvedevu*, <http://www.apn.ru/news/article22898.htm>.

²⁵ Porozumienia te w dłuższym przedziale czasowym rodziły kolejne konflikty. W 2010 roku Karaczaje stanowiąc 38% ludności zajmowali dominującą pozycję w strukturach władzy, co przekładało się na procesy decyzyjne tych struktur. We władzy wykonawczej zajmowali 44%; parlamencie – 51%; izbie kontrolno-rozrachunkowej 42%; komisji wyborczej – 52%, organach ścigania – 70%; prokuraturze – ponad 50%. Polityka kadrowa nadal pozostaje najważniejszym problemem w republice. Dane za: K. Gusiev, *Analitičeskâ zapiska*, op. cit.; B. Tuleev, *Feodalnaja respublika prezydenta Ebzeeva*, „The Moscow Post”, 25.05.2010.

²⁶ Pierwsza nowelizacja konstytucji miała miejsce 24 kwietnia 1999 roku; w 2000 roku czterokrotnie nowelizowano konstytucję – 12 i 30 sierpnia, 17 października i 27 listopada; następnie 14 czerwca 2001 r., 27 maja i 22 grudnia 2003 r.,

W reformach konstytucyjnych zderzały się interesy republiki i centrum federalnego. Owe zderzenia ujawniły się zwłaszcza podczas reform ustrojowych realizowanych w okresie pierwszej kadencji prezydentury W. Putina. Miały one na celu m.in. centralizację systemu władzy i większy wpływ na działalność elit władzy w podmiotach Federacji Rosyjskiej²⁷. W rezultacie władze w Czerkiesku – jak zauważa F. S. Bierikułowa – dążyły m.in. do umocnienia oznak państwowości Karaczajo-Czerkiesji, zaś władze na Kremlu do ograniczenia tendencji ukierunkowanych na suwerenizację republiki²⁸. Kolejne nowelizacje ustawy zasadniczej (w okresie drugiej kadencji W. Putina) również preferowały system wyłaniania i funkcjonowania elit władzy, który bliższy był modelowi akceptowanemu przez Kreml niż oczekiwaniom i aspiracjom podzielonej etnopolitycznie Karaczajo-Czerkiesji.

Inne kierunki nowelizacji konstytucji Karaczajo-Czerkiesji wiązały się z potrzebą ujednoczenia jej przepisów z dynamicznie zmieniającym się i nierzadko wewnątrznie sprzecznym ustawodawstwem federalnym w zakresie systemu władzy, ustroju administracyjno-terytorialnego i samorządności lokalnej. W kwestiach, w których nie wypracowano kompromisowych rozstrzygnięć, ostateczne decyzje należały do konstytucjonalistów skupionych wokół centralnych elit władzy FR. W decyzjach tych przejawiała się ogólna tendencja do unifikacji konstytucji Karaczajo-Czerkiesji

21 czerwca 2004 roku, 18 grudnia 2005 r., 19 lipca i 15 listopada 2006 r., 12 listopada i 6 grudnia 2007 r., 1 marca i 31 grudnia 2010 r., 18 kwietnia i 17 maja 2011 r.

²⁷ Szczegółowo na ten temat pisze M. Słowikowski w artykule pt. *Elity regionalne wobec procesu defederalizacji systemu politycznego*, w: *Przywódstwo i elity polityczne w krajach WNP*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, t. 2, Warszawa 2001, s. 107 i n. Autor m.in. dowodzi, że reformy te kreowały instytucjonalizację nowego formatu współpracy elit centralnych z elitami państw – podmiotów federacji. Przykładowo, eliminacja wyborów powszechnych prezydentów tych państw faktycznie czyniła ich urzędnikami podległymi Kremłowi. Konkludując stwierdza, że reformy W. Putina skutkowały postępującą defederalizacją, tak jak federalizm bez demokracji jest tworem sztucznym prowadzącym do zniewolenia peryferii.

²⁸ Autorka zwraca uwagę, że jedna ze słabości Konstytucji Karaczajo-Czerkiesji tkwi w słabo opracowanym modelu statusu polietnicznej republiki – podmiotu państwa federacyjnego. Zob. F. S. Biekirova, *Konstitucionno-prawowyj status Karačajevo-Čerkesskoj Respubliki kak gosudarstva v sostavie Rossijskoj Federacji*, autoriefertat kandidackoj dissertacii, Rostov na Dony 2007. Dodajmy, że w dyskusjach nad suwerennością Karaczajo-Czerkiesji konstytucjoniści z Kremla skłaniają się do poglądu, że suwerennością owłada Federacja Rosyjska, zaś republika jest równoprawnym podmiotem państwa federacyjnego.

z ustawodawstwem federalnym. Owa unifikacja była na ogół uzasadniana potrzebą doskonalenia modelu ustroju federalnego państwa i budowy jednolitej przestrzeni prawnej. W praktyce korekty konstytucji szły w kierunku stopniowego ograniczania wywalczonej w latach 90. XX wieku niezależności przez republikę w zakresie formowania systemu władzy, rekrutowania i wyłaniania elit. Śledząc zmiany w konstytucji Karaczajo-Czerkiesji można dojść do wniosku, że znajduje się ona w „szponach ustawodawstwa federalnego”.

Konstytucja, a także inne akty prawne Karaczajo-Czerkiesji tworzyły potencjalne warunki dla realizacji niektórych postulatów liderów wspólnot narodowych dotyczących ustroju administracyjno-terytorialnego. Przykładowo, w czerwcu 2004 roku odbył się nadzwyczajny zjazd mniejszości abazyńskiej, na którym wystąpiono z inicjatywą utworzenia rejonu etnicznego. W tym też celu została powołana komisja porozumiewawcza. Jeszcze przed rozpoczęciem działalności komisji doszło jednak do kryzysu związanego ze „szturmem” budynku parlamentu przez przedstawicieli wspólnoty. Powodem tego poważnego incydentu było m.in. żądanie uwzględnienia w granicach rejonu abazyńskiego jednego z największych przedsiębiorstw republiki. W końcu roku przeprowadzono referendum, a w czerwcu 2006 roku premier Rosji podpisał rozporządzenie o utworzeniu rejonu²⁹. W kolejnym roku został utworzony rejon nogajski. Karaczaje mają dwa rejonu narodowe. Z kolei znaczące liczebnie wspólnoty Rosjan i Kozaków nie mają takiego rejonu, co jest źródłem nieustających protestów. Władze, wyrażając zgodę na utworzenie rejonów narodowych sądziły, że zneutralizują napięcia narodowościowe. W praktyce okazało się, że proces tworzenia rejonów przebiegał pod silną presją. Walczono o miasta, wsie, zakłady pracy, przebieg granic etnoterytorialnych. Jak dowodzi rzeczywistość republiki – rejonu narodowe stały się swoistymi „mikropaństwami” z własną symboliką, budżetem, liderami, elitami oraz ich powiązaniem post-trybalnymi³⁰,

²⁹ Zob. K. Kazenin, „Skrzytje” konflikty na Severnom Kavkazie. Adygeâ, Kabardyno-Balkaria, Karačajo-Čerkesâ, Moskva 2009, s. 166–169.

³⁰ Mechanizmy formowania się elit władzy na podstawie „więzi post-trybalnych”, w które wpisane są „ekskluzywizm terytorialny”, rekrutacja do władz na zasadzie przynależności „etnoterytorialnej” i „hegemonia więzi personalnych nad regułami państwa prawnego” wyjaśnia R. Bäcker w artykule pt. *Podstawowe kategorie polityczne autorytaryzmu*, w: *Przywództwo, elity i transformacje*, red. T. Bodio, op. cit., s. 67 i n.

generują etnokratyzm i tendencje separatystyczne. Sposób organizacji rejonów sprzyja polaryzacji elit lokalnych na podstawie przynależności narodowej, etnicznej i klanowej.

Konstytucja dość wyraziście kreśliła instytucjonalny model systemu władzy, także formalne mechanizmy rekrutacji i legitymizacji elit politycznych. Model ten w zderzeniu z realiami życia w Karaczajo-Czerkiesji ujawnił liczne mankamenty. W rezultacie w latach 2000–2012 wniesiono – jak wynika z przeprowadzonej analizy – ponad 80 poprawek, zmian i uzupełnień do norm konstytucji traktujących o parlamencie, a ponad 60 – do przepisów określających status głowy państwa. Reformy konstytucji objęły także uregulowania odnoszące się do systemu wyborczego, sądownictwa i samorządności. Ostatnie z nowelizacji ustawy zasadniczej dotyczyły ograniczenia składu parlamentu do 50 deputowanych, zmiany nazwy najważniejszej instytucji – prezydenta Karaczajo-Czerkiesji na głowę państwa Karaczajo-Czerkiesji i nadaniu prokuratorowi prawa inicjatywy ustawodawczej w parlamencie (kwiecień–maj 2011 r.). Zmianę nazwy najważniejszej instytucji w republikach-podmiotach federacji zainicjował Ramazan Kadyrow – prezydent Czeczeni twierdząc, że w Rosji powinien być jeden prezydent (przyjęta w tej sprawie ustawa federalna stanowi o okresie przejściowym do 2015 roku wprowadzenia stosownych zmian do konstytucji wszystkich republik FR).

W systemie elit władzy szczególnie pozycja została zarezerwowana dla głowy państwa Karaczajo-Czerkiesji. O pozycji najwyższej osoby urzędowej świadczy m.in. to, że w systematyce konstytucji jest ona – co już podkreślano – umocowana przed parlamentem. Konstytucja w pierwotnej redakcji stanowiła o wyborze głowy państwa (wówczas prezydenta) w wyborach powszechnych, a także wskazywała na warunki i tryb jego odwołania przed upływem kadencji – w drodze referendum. Zmiany w ustawodawstwie federalnym w pierwszym okresie prezydentury W. Putina skutkowały nowelizacją konstytucji, która ograniczała suwerenność pozycji głowy państwa (i parlamentu). Prezydent Rosji – jak już sygnalizowano – został obdarzony wyłącznym prawem zgłoszenia kandydata na najwyższy urząd w Karaczajo-Czerkiesji. Może on także wnioskować do parlamentu o wygaszenie pełnomocnictw głowy państwa (i tym samym rządu) przed zakończeniem kadencji oraz mocą pełnionego urzędu – bez zgody parlamentu – zdymisjonować głowę państwa przed zakończeniem kadencji – w przypadku utraty przez nią zaufania w związku z niewłaściwym wykonywaniem swoich obowiązków, a nawet wnioskować o rozwiązanie parlamentu. W rezultacie obowiązku-

jąca ustawa zasadnicza zdecydowanie uzależnia głowę Karaczajo-Czerkiesji od prezydenta Rosji i obrazuje rzeczywisty poziom demokratyzacji relacji „centrum–republika”. Konstytucja wprawdzie zobowiązuje prezydenta FR do „stosownych” konsultacji kandydatury na głowę państwa, ale też nie wyjaśnia szczegółowo trybu tych konsultacji³¹.

Instytucjonalizacja systemu władzy w republice formowała się w warunkach falującego konfliktu etnicznego. Eskalacja konfliktu osiągała apogeum w okresach wyborów głowy państwa, parlamentu, ale także lokalnych organów władzy oraz samorządowych. W kampaniach wyborczych liderzy najsilniejszych grup narodowościowych preferowali własnych kandydatów, nawoływali także do głosowania na podstawie kryterium narodowościowego. Stąd przyznanie prezydentowi Rosji wyłącznego prawa zgłaszania kandydata na stanowisko głowy państwa-podmiotu RF potencjalnie mogło sprzyjać neutralizacji a nawet eliminacji konfliktów między elitami etnicznymi. Można też wiązać wprowadzenie omawianych norm konstytucyjnych z bezpieczeństwem narodowym i dążeniem do przeciwdziałania tendencjom separatystycznym liderów mających legitymację obywateli republiki. Wskazane uregulowania jednak pozbawiają obywateli Karaczajo-Czerkiesji prawa do wyboru głowy państwa, deprecjonują rolę partii politycznych, naruszają swobodę wyboru przez organ przedstawicielski i ustawodawczy i uzależniają od prezydenta Rosji pozostałe elity władz państwowych (najwyższy urzędnik w Karaczajo-Czerkiesji jest konstytucyjnie odpowiedzialny za politykę kadrową). Trudno uznać, aby dane uregulowania sprzyjały budowie dobrych relacji między elitami władz centralnych i republikańskich czy tworzyły mechanizm pozwalający wyeliminować konflikty występujące wśród elit Karaczajo-Czerkiesji.

Wiele przyczyn powyższych uregulowań tkwi w słabościach federalnego modelu republik polietnicznych. Aktualnym wyzwaniem stojącym przed konstytucjonalistami jest doskonalenie tego modelu, wypracowanie w jego ramach mechanizmów tworzących dobry fundament dla zgody narodowej. W styczniu 2012 roku prezydent Rosji wniósł do parlamentu

³¹ Zob. *Federalnyj zakon od 11 dekabriâ 2004 g N 159-F3 O vniesieni izmienienu w Federalnyj Zakon Ob. Obščich principiach organizacii zakononatielnych (priedstavitielnych) i ispolnitelnych organov gosudartstvennoj vlastii subiektov Rossijskoj Federacii i Federalnyj zakon Ob. osnovnych garantiach izbiriatielnych prav na učastie w referendumie graždan Rossijskoj Federacii (z izmieneniami i dopelnieniami)*, <http://base.garant.ru/12137945/>.

projekt ustawy wprowadzający zmiany do obecnie obowiązujących zasad organizacji organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w podmiotach federacji³². Z treści projektu wynika, że planuje się zmianę trybu wyłaniania najwyższej osoby urzędowej w Karaczajo-Czerkiesji i innych republikach. Ma ona być wybierana w głosowaniu powszechnym, równym, bezpośrednim i tajnym. Kandydatów na ten urząd mają zgłaszać partie polityczne po konsultacjach z prezydentem Rosji. Przewiduje się także modyfikację procedury przedterminowego wygaszenia pełnomocnictw głowy państwa precyzując warunki utraty wiarygodności u prezydenta (naruszanie ustawodawstwa rosyjskiego, niewykonywanie konstytucyjnych obowiązków potwierdzone wyrokiem sądu. Wyborcy będą mieli możliwość odwołania głowy państwa w drodze referendum. W ciągu dwóch miesięcy od wejścia w życie ustawy powinna być znowelizowana Konstytucja Karaczajo-Czerkiesji.

Nazbyt częste zmiany konstytucji i ustawodawstwa tworzą dodatkowe pole konfliktów między elitami etnicznymi, jak i wewnątrz tych elit w sprawach dotyczących relacji z elitami władz federalnych, integralności czy też podziału republiki, mechanizmów rekrutacji do struktur władz republikańskich. Przykładem jest polaryzacja elit czerkieskich, zarówno w Karaczajo-Czerkiesji, jak i żyjących poza granicami kraju. Ich radykalne skrzydło nie uznaje porządku konstytucyjnego i oficjalnych władz republiki. Liderzy ugrupowania opozycyjnego *Niezależna Czerkiesja* opublikowali *Deklarację Narodów Państwa Czerkiesja*³³. W dokumencie wskazują, że państwo narodu czerkieskiego zostało zniewolone i jest okupowane. Stąd nie uznają obecnego podziału Kaukazu Północnego. Również podkreślają, że naród czerkieski będzie dążyć do odrodzenia własnej państwowości i walczyć ze złem w drodze demokratycznej.

Opozycja, planując jeszcze pod koniec pierwszej dekady XXI wieku powołanie „rządu na wygnaniu” opracowała projekt Konstytucji Czerkiesji³⁴, na którą składa się preambuła, 15 rozdziałów i 82 artykuły. Można

³² Zob. *Projekt Federalnego zakona Rosyjskiej Federacji O wniesieniu zmian w federalny zakon Ob. obščich principach organizacii zakonodatelnych (priedstavitelnych) i ispolnitielnych organov gosudatrstviennoj vlastii subiektov Rosyjskiej Federacii*, „Rosyjskaâ Gazeta”, 12 ânvariâ 2012 g, <http://www.rg.ru/2012/01/16/organy-vlasty-site-dok.html>.

³³ Zob. *Deklaraciâ Nacii Gosudarstva Ćerkesiâ*, http://free-circassia.narod.ru/const_circassian/.

³⁴ Zob. *Projekt Konstitucii Ćerkesii*, http://free-circassia.narod.ru/const_circassian/.

przypuszczać, że projekt ten został opracowany na potrzeby prowadzonej walki politycznej mającej doprowadzić do podziału Karaczajo-Czerkiesji i budowy Wielkiej Czerkiesji (w granicach obejmujących także Adygeję i Kabardino-Bałkarię). Zwraca uwagę nietypowa, kuriozalna systematyka tego projektu, w którym prezydent jest wymieniony na pierwszym miejscu, następnie rząd i parlament. W odrębnym rozdziale są unormowane relacje parlamentu z rządem. Kolejne dwa rozdziały traktują o międzynarodowych umowach i porozumieniach oraz radzie konstytucyjnej. Następnie pojawia się władza sądownicza, zaś odrębny rozdział traktuje o odpowiedzialności karnej członków rządu. Rozdział jedenasty normuje działalność rady gospodarczej i socjalnej, a dwunasty – ustrój administracyjno-terytorialny. Ostatnie trzy rozdziały traktują o porozumieniach i zjednoczeniach, asocjacjach europejskich, sojuszu europejskim oraz zmianach w konstytucji.

Preambuła konstytucji zawiera deklarację o przywiązaniu do praw człowieka i zasad suwerenności narodowej, budowy państwa czerkieskiego na zasadach prawa narodów do samookreślenia i demokracji. W rozdziale pierwszym „O suwerenności” wskazuje się, że Czerkiesja ma być świeckim państwem prawa, zarazem demokratycznym i socjalnym. Określa się też symbole narodowe. Prezydent wybierany na siedmioletnią kadencję w wyborach powszechnych i bezpośrednich będzie gwarantem niepodległości. Jemu też przypisano prawo wyznaczania pierwszego-ministra i kierowania pracami rządu. Parlament ma być 2-izbowy: izba narodowa będzie wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich; senat ma się składać z przedstawicieli jednostek administracyjno-terytorialnych, w tym Czerkiesów żyjących na stałe poza granicami kraju. Rada konstytucyjna (9 członków po 3 wyznaczonych przez prezydenta, parlament i senat, z których 1/3 ma się zmieniać co 3 lata) w istocie ma pełnić funkcje typowo przynależne centralnej komisji wyborczej. W kompetencjach rady gospodarczej i socjalnej znaleźć się mają kwestie ekonomiczno-społeczne wraz z opiniowaniem projektów ustaw. W rozdziałach ostatnich deklaruje się wolę uczestnictwa i członkostwa we wspólnotach europejskich wraz z gotowością scedowania części suwerenności na te wspólnoty. W postanowieniach końcowych stwierdza się, że forma republikańska rządów nie może być zmieniona.

Organy władzy Karaczajo-Czerkiesji podejmują próby przeciwdziałania tendencjom nacjonalistycznym i separatystycznym. Z jednej strony wzmacniają struktury siłowe walczące z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem, z drugiej – kontrolują media i wykazują aktywność

w sferze ideologiczno-propagandowej. W lutym 2011 roku zatwierdziły nową koncepcję polityki narodowościowej³⁵. W dokumencie zawierającym dość symptomatyczną ocenę sytuacji polietnicznej określono cele, zadania i mechanizmy realizacji polityki narodowościowej na najbliższe lata. Wśród tych celów i zadań wskazuje się na potrzebę stworzenia systemu wczesnego ostrzegania i przeciwdziałania konfliktom na tle narodowościowym, doskonalenie instytucji dialogu między władzą państwową a liderami i elitami grup narodowościowych, także mechanizmów współdziałania organów władzy państwowej, samorządowej i instytucji obywatelskich sprzyjających harmonizacji stosunków narodowościowych. Natomiast marginalnie traktowane są kwestie partycypacji elit etnicznych w sprawowaniu władzy. Wskazuje się na potrzebę tworzenia w strukturach zarządzania państwem organów konsultacyjnych i doradczych w sprawach dotyczących polityki kadrowej. Zalecono organom państwowym, aby dążyły do zapewnienia w systemie zarządzania lokalnego maksymalnej reprezentacji wspólnot narodowych, które zamieszkują na danym terytorium z uwzględnieniem kompetencji profesjonalnych. Mają być podejmowane działania eliminujące konflikty narodowościowe w zespołach pracowniczych.

Przyjęta koncepcja polityki narodowościowej, w porównaniu do uprzednich z 1996 i 2002 roku – budowanych na deklarowanym „prioritycie praw jednostki przed wszelkimi ideami i hasłami narodowymi”, nieco inaczej rozkłada akcenty, postrzegając zarówno krytycznie, jak i konstruktywnie problem budowania relacji elit władzy państwowej z liderami i elitami etnicznymi. Jest to koncepcja budowana – jak wskazują jej autorzy – na bazie zasad konstytucji, co w pewnym stopniu dezaktualizuje dokument (będzie wymagał on korekt i uzupełnień w związku z wdrażaną przez Kreml reformą systemu władzy w podmiotach federacji). W koncepcji tej wskazuje się na bogaty katalog zadań polityki narodowościowej – składający się na przysłowiowy „koncert życzeń”. Możliwość osiągnięcia kompromisu i konsolidacji narodowej na podstawie przyjętej koncepcji jest co najmniej problematyczna – bacząc na jej deklaracyjny charakter, jakość funkcjonowania struktur władzy, szerokie pole konfliktu, utrzymujące się przez lata napięcia

³⁵ Zob. *Ukaz Prezidenta Karačajewo-Čerkesskoj Respubliki ob. utwierżdenii Konceptii nacionalnoj politiki Karačajewo-Čerkesskoj Respubliki* (10 fevralâ 211 g), <http://www.minnac09.ru/load/>.

w relacjach elit etnicznych oraz determinację Czerkiesów do utworzenia własnego państwa.

4. Uwagi końcowe

Zawarty przez elity polityczne Karaczajo-Czerkiesji „pakt konstytucyjny” preferuje model państwowości, który jest słabo osadzony w rzeczywistości polietnicznej republiki. Nie tworzy on warunków dla konsolidacji społeczeństwa w bliskiej perspektywie czasowej.

Częste zmiany ustawy zasadniczej raczej utrzymują *status quo*, niż rozwiązują nabrzmiałe konflikty w Karaczajo-Czerkiesji, u których podstaw leży *etniczacja polityki* i *polityzacja etniczności*. Procesy te skutkują etnokratyzmem, lokalnymi nacjonalizmami i dążeniem spolaryzowanych elit do zawłaszczania władzy i zasobów gospodarczych republiki. W danym kontekście zwraca uwagę opinia R. A. Kłyčewa, według którego dalsze reformy konstytucyjne w Karaczajo-Czerkiesji powinny zmierzać w kierunku ustanowienia republiki parlamentarnej, funkcjonującej na zasadach parytetu lub utworzenia dwóch odrębnych tworów narodo-państwowych³⁶.

Suwerenność Karaczajo-Czerkiesji, jako podmiotu federacyjnego w wielu wymiarach jest fasadowa. Za ten stan rzeczy w znaczącym stopniu odpowiedzialna jest elita kremlowska³⁷. Mająca swój początek w 2008 roku kolejna fala napięć etnopolitycznych i aktów terrorystycznych w Karaczajo-Czerkiesji i innych republikach Kaukazu Północnego zagrażająca bezpieczeństwu i stabilności Rosji wymusiła na tych elitach większe zaangażowanie w sprawy regionu. Świadczy o tym podjęta przez prezydenta w styczniu 2010 roku decyzja o utworzeniu Północno-Kaukaskiego Okręgu Federacji Rosyjskiej. W zamierzeniu elit centrum federacyjnego utworzenie tej jednostki administracyjno-terytorialnej powinno sprzyjać budowie nowego układu elit władzy oraz stopniowej rekonfiguracji regionalnych elit etnopolitycznych. Procesowi formowania „elity zarządzającej nowego pokolenia” ma sprzyjać rozwój instytucji

³⁶ Zob. R. A. Kłyčev, *Gosudarstvenno-pravovye razvitie Karačaevo-Čerkesskoj Rjespubliki*, avtoriefierat kandidatskoj dissertacii, Rostov na Donu 2003, s. 10.

³⁷ W danym kontekście zaskakuje ponad 90% poparcie wyborców Karaczajo-Czerkiesji dla W. Putina w wyborach prezydenckich z 4 marca 2012 roku.

społeczeństwa obywatelskiego, dialog z elitami etnicznymi i zdecydowana walka z korupcją, separatyzmem, ekstremizmem i terroryzmem.

W bieżącym roku zaczęto wdrażać zmiany w ustawodawstwie rosyjskim oznaczające dla Karaczajo-Czerkiesji i innych podmiotów, które weszły w skład nowego okręgu (Czeczenii, Inguszetii, Dagestanu, Kabardyno-Bałkarii, Północnej Osetii i Kraju Stavropolskiego) powrót do niektórych „starych rozwiązań konstytucyjnych”. W niedługim czasie planuje się także rozpocząć realizację *Strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego Kaukazu Północnego do 2025 roku*. Jednak na efekty tzw. doktryny Północno-Kaukaskiej Kremla trzeba długo czekać, o ile nie okaże się ona kolejną „papierową” deklaracją. A tymczasem konstytucja republiki w znacznym stopniu żyje własnym życiem, a procesy etnopolityczne będą swoją drogą.

The constitutional order and ethnocracy among the political elite in Karachay-Cherkessia

Summary

One of the main causes of the anarchy in the political life of Karachay-Cherkessia is the lack of a genuine compromise between the ethnic communities concerning the questions of the political system of the republic. An attempt to develop such a compromise took place in June 1996 and ended by reaching a specific ‘constitutional pact.’ However, this compromise did not start a consolidation process among the elites on the basis of the constitution. On the contrary, it turned out to be short-lived and even expanded the field of conflicts. The republic was on the brink of civil war as early as in 1999. In the following decade, a state of permanent tensions continued. It resulted with alternating crises of power and an attempt to take over the parliament and government buildings by national minorities with the use of force. The author of this article tries to explain the causes of the political instability in Karachay-Cherkessia. He mainly focuses on the study of the constitutional fundamentals of the legal and political order and its confrontation with the reality of political life in the republic. Out of this confrontation there emerges a ‘loop transformation’ syndrome, which poses a threat to the security and territorial integrity of Karachay-Cherkessia.

