

10

Пришло ли в США время для новой Конституции?

Каждый год я спрашиваю своих студентов, не настало ли время создать новую Конституцию для Соединенных Штатов. Почему в основе системы управления нашей страной должен лежать документ, написанный очень давно и для совершенно другого мира? В целом они негативно настроены по отношению к этой идее. Те, кто вырос в США, с начальной школы воспитаны в духе благоговения перед Конституцией. Когда они говорят о Джеймсе Мэдисоне и Александре Гамильтоне, в их голосе звучит такой трепет, что кажется, будто они считают создателей Конституции боговдохновенными личностями, а наше поколение — неспособным создать нечто столь же совершенное. Но часть скептицизма проистекает из страха перед тем, что может прийти на смену. Студенты ясно видят недостатки нынешней Конституции, но их опасения понятны: новая Конституция может утратить то, что работает в текущем документе, и создать систему управления, которая окажется гораздо хуже. Они справедливо боятся, что их политические оппоненты могут захватить инициативу и создать документ, отражающий чуждые им ценности.

Я разделяю их опасения, но обязательно придет то время, когда американцы осознают, что демократии угрожает уже сама

Конституция, и начнут задумываться о ее замене. Ни одна конституция не вечна. Когда-нибудь в США будет другая Конституция — будем надеяться, лучше, чем нынешняя. С тревогой признаю, что затевать этот разговор нужно уже сейчас, понимая, что процесс, вероятно, займет многие годы. Вместо отдельных поправок, исправляющих недостатки текущей Конституции, возможно, лучше начать с чистого листа и принять новый основной закон.

Я понимаю скептицизм, который встретит это предложение. Если уж многие другие реформы маловероятны, спросят читатели, разве разработка новой Конституции не выглядит делом еще менее осуществимым? Если уже предлагавшиеся поправки не принимаются штатами, разве сто́ит надеяться, что они примут совершенно новый документ? И есть ли смысл задумываться о создании новой Конституции, когда страна так глубоко разделена по политическим воззрениям?

Это все очень важные вопросы. Создание новой Конституции — грандиозная задача, но я хочу показать, что ее решение возможно — при приложении серьезных усилий. Может даже оказаться, что принять новую Конституцию будет проще, чем несколько отдельных поправок к действующей. А в лучшем случае процесс ее разработки сможет объединить страну и создать импульс для перемен. Прежде всего я хочу сказать, что пора начать об этом думать и говорить.

Что должно произойти, чтобы страна задумалась о принятии новой Конституции?

Во-первых, американский народ должен осознать, что нынешняя Конституция все хуже справляется с вызовами времени. Опросы показывают резкую потерю веры в американскую демократию и правительство в обществе — как на левом его фланге, так и на правом. Американцы должны понять, что

корни этого лежат в самой Конституции. В конечном счете такое осознание может привести к формированию достаточного консенсуса, чтобы сделать реалистичным принятие новой Конституции, но для этого потребуются постоянное приложение значительных усилий. Основной вопрос для американского народа будет заключаться в том, имеет ли смысл и дальше жить по документу, написанному в 1787 году и разработанному для аграрного рабовладельческого общества.

Ирония в том, что растущая приверженность Верховного суда следованию каждой букве Основного закона помогает разъяснять обществу необходимость принятия новой Конституции. В 2022 году в решении по делу «Стрелковая ассоциация штата Нью-Йорк против Бруена» (*New York State Rifle and Pistol Association v. Bruen*) [1] Верховный суд постановил, что вторая поправка запрещает регулирование продажи оружия, за исключением тех его видов, которые существовали в 1791 году или, возможно, в 1868-м. С тех пор нижестоящие суды отменили федеральные законы, запрещающие лицам, находящимся под ограничительным судебным приказом¹, владеть оружием [2] и продажу или владение оружием без серийных номеров [3], а также запреты на полуавтоматическое оружие, которое часто использовалось при открытии стрельбы в местах массового скопления

¹ Ограничительный (или запретительный) судебный приказ (*restraining order*) — вид судебного приказа в англосаксонском праве, особенно в США, по которому судом предписывается тому или иному лицу совершать определенные действия в отношении другого лица либо, напротив, воздерживаться от совершения таких действий (например, приближаться к какому-то человеку, его дому, рабочему месту или другим местам, которые судья определит как запрещенные). Ограничительный приказ может быть выдан в случае насилия, угроз, преследования или других опасных действий со стороны определенного человека.

людей [4]. Суды заявили, что такие виды регулирования недопустимы, поскольку их не существовало в 1791 году, когда была принята вторая поправка. Конечно, в 1791 году практически не было никаких законов о защите женщин от домашнего насилия, не существовало «оружия-призрака»¹ и не было такого понятия, как AR-15². Опросы показывают, что большинство людей отвергают жесткие ограничения суда на принятие необходимых мер по регулированию оборота оружия. Чем в большей мере Верховный суд суживает рамки конституционности, считая, что они охватывают только то, что было в 1787, 1791 или 1868 годах или о чем люди думали в те времена, тем больше общество будет осознавать, что нам нужна новая Конституция, соответствующая реалиям мира, в котором мы живем сегодня.

Во-вторых, в соответствии со статьей V Конституции штаты могут потребовать созыва конституционного конвента, который конгресс будет обязан созвать. Эта процедура никогда не использовалась, но, как описано ранее в этой главе, Конституция прямо ее предусматривает. Альтернативно конгресс может созвать конституционный конвент самостоятельно, как это было в 1787 году. Эта история поучительна тем, что создала прецедент того, как может быть проведен конституционный конвент.

¹ «Оружие-призрак» (*Ghost guns*) — термин, который используется в США для обозначения оружия, не имеющего серийного номера. В США все поступающее в продажу оружие должно иметь серийный номер, чтобы была возможность его отследить. На *ghost guns* не выдается лицензия, и, попадая в нелегальное обращение, оно может стать оружием преступления. В некоторых штатах (Калифорния, Коннектикут, Нью-Джерси, Нью-Йорк, Род-Айленд и Вашингтон) приняты запретительные законы против «призрачного оружия».

² AR-15 — семейство полуавтоматических винтовок, основанных на конструкции Colt AR-15.

Ключевым вопросом станет принцип формирования и выбора его делегатов. Конечно, имеется соблазн повторить опыт 1787 года, когда каждый штат направлял на конвент свою делегацию. Однако это было бы серьезной ошибкой. Такой подход, как и в 1787 году, побудил бы членов этих делегаций отстаивать — по большей части — интересы только своих штатов. Именно такая ориентация привела ко многим изъянам действующей Конституции: делегаты с Юга боролись за сохранение рабства, представители малых штатов добивались равного представительства в сенате, а законодательные собрания штатов выбирали сенаторов. Если представительство в конституционном конвенте будет распределяться по штатам, новая Конституция, вероятно, унаследует худшие черты нынешнего документа — такие, как сохранение коллегии выборщиков и равного представительства штатов в сенате.

Какая может быть альтернатива? Я предлагаю, чтобы при созыве конституционного конвента конгресс установил, что делегатов назначает президент, обеспечив равное число демократов и республиканцев. Либо несколько лиц — президент, спикер палаты представителей и лидер большинства в сенате — могли бы совместно назначать делегатов. Можно даже рассмотреть вариант избрания делегатов на конвент. Хотя точное число не принципиально, я предлагаю 55 делегатов — столько же, сколько было в 1787 году. Это число символически связывает нас с нашим же прошлым, достаточно мало, что позволит им работать эффективно, и — одновременно — достаточно велико для отражения разнообразия общества. Конвент должен подготовить проект новой Конституции в течение двух лет. Любой срок будет условным, но выделенного времени должно хватить для вдумчивого обсуждения, не допуская при этом затягивания процесса. Новым создателям Конституции предстоит при-

нимать сложные решения, но в определенный момент им придется сделать окончательный выбор.

Главной задачей нового конституционного конвента должно стать укрепление демократических основ американского государства. Мы можем сохранить многие положения действующей Конституции, хотя статьи о рабстве, безусловно, следует из нее исключить. Многие аспекты Конституции доказали свою эффективность, включая базовую систему разделения властей и защиту многочисленных гражданских прав. Следует сохранить разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Необходимо перенести в новый документ многие права, закрепленные в поправках к Конституции. Следует восполнить существующие пробелы — отсутствие прямого указания на право судебного надзора и право на частную жизнь. Но главное — конвент должен сосредоточиться на устранении недостатков нынешней Конституции, прямо угрожающих американской демократии.

Как только проект документа будет готов, начнется процесс ратификации. Здесь мое предложение более радикально: мы должны провести общенациональное голосование, как это делают другие страны, чтобы утвердить новый документ. Предоставление права утверждения штатам ограничит возможности для реформ. Штаты, которые получают выгоду от коллегии выборщиков и равного представительства в сенате, никогда не ратифицируют документ, уменьшающий их политическое влияние, каким бы справедливым и заслуженным это ни было. Конституция, выдвигающая на первый план права штатов, не будет изменена самими штатами, которые извлекают для себя выгоду из этого принципа.

Нынешняя Конституция не предусматривает механизма общенационального референдума. Статья V гласит, что

изменения в Конституции требуют одобрения трех четвертей штатов. Я предлагаю — и считаю это принципиально важным — чтобы ратификация проводилась всем народом через общенациональный референдум, а не правительствами штатов. Есть прецедент пересмотра или замены Конституции без соблюдения предусмотренных ею процедур изменений. Статьи Конфедерации, предшествовавшие Конституции, требовали единогласного согласия штатов для изменений, но Конституция в статье VII предусмотрела возможность ее принятия при одобрении тремя четвертями штатов [5]. Новая Конституция должна предусматривать ее принятие, если за нее проголосует большинство избирателей США.

Чтобы это предложение не казалось надуманным, профессор права Йельского университета Ахил Амар убедительно доказывал, что Конституцию следует толковать как предоставляющую народу не прописанное в ней прямо право изменять ее [6]. Он утверждает, что простое большинство американских избирателей могло бы изменить Конституцию через что-то вроде общенационального референдума. Он обосновывает свои доводы в первую очередь формулировками положений самой статьи V. В ней, по его мнению, перечислены единственно возможные способы, с помощью которых правительство и другие властные органы могут изменить Конституцию, но она не ограничивает право народа вносить в нее поправки. Профессор права Гарвардского университета Ричард Фэллон утверждал, что американский народ имеет моральное право изменять Конституцию без соблюдения процедур, предписанных статьёй V [7].

В конечном счете мы должны помнить, что нынешняя Конституция была принята без соблюдения того, что предписывалось Статьями Конфедерации. Следовательно, принятие

новой Конституции не требует обязательного соблюдения положений существующего документа.

Многие читатели могут инстинктивно возразить, что попытка заменить Конституцию немыслима в условиях глубокой политической поляризации страны. Однако в 1787 году раскол в обществе был не меньшим. Нью-Йорк ратифицировал Конституцию с перевесом всего в три голоса (30 против 27), Вирджиния — с перевесом в десять голосов (89 против 79), а Род-Айленд, последний из штатов, принял ее большинством всего в два голоса. Ожидание момента, когда страна преодолит идеологические разногласия, означает отказ от необходимых реформ навсегда.

Я понимаю, что новая Конституция, как и нынешняя, потребует компромиссов по большинству ключевых вопросов. Вероятно, окажется невозможным отменить коллегии выборщиков или принцип равного представительства штатов в сенате — меры, которые могли бы существенно продвинуть в жизнь принцип равенства. Но мы обязаны попытаться.

Существует риск, что новая Конституция окажется хуже действующей. Либералы справедливо опасаются документа, закрепляющего консервативные принципы, в то время как консерваторы — обратного. Как конвент подойдет к самым спорным вопросам — таким, как права на аборт и оружие? Обе стороны будут стремиться закрепить свои позиции. Но все участники осознают: их труд окажется напрасным, если документ не получит одобрения конвента и в конечном счете — народа. Это станет мощным сдерживающим фактором, препятствующим радикальным идеологическим перекосам. Необходимость ратификации новой Конституции всем народом послужит окончательным фильтром — трудно представить, чтобы американцы поддержали Конституцию,

которая бы впадала в крайности в любом политическом направлении.

Есть основания верить (или хотя бы надеяться), что создатели новой Конституции окажутся на высоте, как и те, кто в 1787 году собрался в Филадельфии. Они, несомненно, будут осознавать историческую значимость момента и свою роль в нем. У них будет шанс разработать документ, по которому страна будет жить десятилетиями, а возможно, и веками. Каждый из них может стать новым Джеймсом Мэдисоном или Александром Гамильтоном.

Процесс создания новой Конституции может также оказаться и неудачным. Избиратели могут ее отвергнуть. Или ратифицировать документ, который будет хуже нынешнего. Но если исходить из предпосылки, что действующая Конституция ведет нас к катастрофе (как считаю я), то у нас есть веский импульс хотя бы начать этот разговор.

Рано или поздно американцы осознают: срок, в течение которого действует Конституция США, стал не преимуществом, а обузой. Мир 1787 года слишком сильно отличается от реалий XXI века, чтобы мы продолжали жить по документу, написанному столь давно. Пришло время задуматься, обсудить и в конечном счете создать новую Конституцию.

Если ничего не изменится, сохранятся ли США? И надо ли?

Зловещая тень сецессии

Что, если ничего не изменится и проблемы американской демократии усугубятся? Что, если и без того низкое доверие общества к органам государства упадет еще сильнее, федеральное правительство станет еще менее эффективным, а политическая поляризация возрастет? Я предсказываю, что американцы всерьез заговорят о том, должны ли Соединенные Штаты оставаться единой страной. Разговоры о сецессии сейчас звучат как шепот, но они могут стать громче и настойчивее. Я не знаю, когда наступит этот момент, но мы все понимаем, что ни одна демократия не длится вечно, и наступит время, когда существование и нашей будет поставлено под вопрос.

Действительно, если консервативный республиканец будет избран президентом при республиканском контроле над обеими палатами конгресса, я не сомневаюсь, что в таких штатах, как Калифорния, начнутся серьезные разговоры о сецессии. Точно так же либеральный демократический президент и демократический контроль над конгрессом подогреют разговоры о выходе из состава США в таких местах, как Техас. Резкие