

*Н.А. Кучер***К вопросу о периодизации иммиграционной политики США в XIX в.***N.A. Kucher***To the Problem of the American Immigration Policy Chronological Periods in the XIX<sup>th</sup> Century**

Рассматриваются основные периоды иммиграционной политики США в XIX в., большое значение уделено идейно-политическому рестрикционистскому течению в иммиграционной политике и рестрикционистскому законодательству

**Ключевые слова:** миграция населения, мигрант, иммиграция, эмиграция, иммиграционная политика, нейтивизм, рестрикционизм, антирестрикционизм.

Под иммиграционной политикой понимается комплекс мер, осуществляемых органами государственной власти США, направленных на формирование потоков иммиграции, а также регулирующих порядок въезда в страну и регламентирующих пребывание в ней иностранных граждан и лиц без гражданства. Дискуссионность вопросов о периодизации иммиграционной политики в отечественной и американской историографии свидетельствует о значительных пробелах в изучении внутренней политики США в XIX в.

Анализ документов и исследований позволяет считать, что иммиграционные процессы в США проходили в рамках взаимодействия двух тенденций – рестрикционизма и антирестрикционизма (государственное регулирование или его отсутствие). Авторы исследований первоначальной точкой отчета иммиграции считают начало XVII в. До войны за независимость иммиграцию контролировали власти метрополии – английская корона, парламент, министерство торговли и органы власти в колониях (легислатуры, владельцы колоний и местные чиновники). Местная власть принимала и вводила в действие законы в рамках законодательства Великобритании. Однако цель иммиграционной политики для обоих уровней состояла в наборе новой рабочей силы. Все колонии использовали для увеличения притока иммигрантов сочетание рекламных объявлений (с обещаниями предоставить землю и работу, оплатить переезд и гарантировать права и свободы) и деятельность отдельных компаний или агентов по вербовке иммигрантов в европейских странах. Единственным

The given article analyses the main periods of American immigration policy in the XIX<sup>th</sup> century. Much attention is paid to the ideological and political restriction trend and to the restriction law in immigration policy.

**Key words:** people migration, migrant, immigration, emigration, immigration policy, nativism, restrictionism, antirestrictionism.

ограничением иммиграции в этот период было принятие большинством колоний законов, запрещавших въезд переселенцев, не принадлежавших к господствующей в той или иной колонии религиозной общине. Принятые рядом колоний законы против допуска пауперов и преступников, как правило, не признавались Англией.

Состав иммиграции колониального периода был крайне разнородным. В колонии Америки уезжали люди из Европы и Азии, спасавшиеся от политических и религиозных преследований, безземельные крестьяне, разорившиеся ремесленники, обедневшие дворяне, представители аристократических фамилий, которым королевская власть пожаловала в Америке большие земельные владения. Особую категорию составляли законтрактованные рабочие, делившиеся на две группы. К первой относились рабочие, добровольно подписавшие контракт с эмиграционным агентом или судовладельцем (или давшие последнему устное обещание), согласно которому они обязывались в течение нескольких лет отработать свой переезд в Америку. Ко второй группе принадлежали законтрактованные принудительно преступники, бродяги, пауперы, неплатные должники.

Основными источниками эмиграции в Северную Америку с XVII в. до конца XIX в. являлись Англия, где «огораживание» привело к обезземеливанию сотен тысяч крестьян, а развивающееся мануфактурное производство порождало безработицу среди ремесленников; Ирландия и Шотландия, в которых английское правительство осуществляло массовую конфискацию земель и проводило дискриминационную политику

в отношении коренного населения; скандинавские страны и Германия. Необходимо отметить, что важным фактором в формировании населения колоний стала работорговля. Большинство американских исследователей игнорируют этот факт, поскольку не считают работорговлю иммиграцией. Другие же, как М.А. Джонс, отмечают, что работорговля была одним из наиболее значимых путей пополнения населения колоний. Историк Т. Арчдикон, анализируя процесс складывания американской нации, рассматривает африканских рабов как иммигрантов, несмотря на то, что они были ввезены в колонии (а затем в США) насильно. Такая точка зрения представляется убедительной, учитывая, что к концу колониального периода африканцы составляли в английских колониях 10% от общего населения. В целом колониальный период можно назвать временем максимального поощрения иммиграции. Также для данного периода характерен ряд особенностей: центральные власти передали полномочия по вербовке иммигрантов местным властям и предпринимателям; именно местные органы управления осуществляли юрисдикцию над иммиграцией и расселением иммигрантов; все возмраставшие требования экономического развития вели к поиску новых источников рабочей силы.

Следующий период иммиграции – после войны за независимость североамериканских колоний и образования Соединенных Штатов Америки, когда вопросы иммиграции и правового статуса иммигрантов стали предметом оживленной дискуссии в обществе. Критерием данной периодизации является первый закон о гражданстве 1790 г., по которому любой белый свободный человек, проживший два года в США, имел право получить американское гражданство. Однако новый закон, принятый в 1795 г., продлил минимальный срок проживания до 5 лет, а Закон о натурализации 1798 г. – до 14 лет. Подобная политика в отношении вновь прибывающих переселенцев была обусловлена преобладанием федералистов в Конгрессе и администрации президента, которые считали необходимым исключить или, по крайней мере, уменьшить влияние иммигрантов на политическую жизнь нового государства. Исходя из этих же взглядов в 1798 г. был принят Закон об иностранцах, по которому президент наделялся полномочиями депортировать любого иностранца, представляющего собой угрозу для США. Сменившая федералистов администрация Т. Джефферсона способствовала отмене Закона об иностранцах в 1800 г., а введенный в действие в 1802 г. новый Закон о натурализации восстановил пятилетний срок проживания в США как условие получения гражданства [1, с. 4]. Первым шагом в установлении государственного контроля над иммиграцией можно считать закон 1819 г., в соответствии с которым капитанам судов, прибывающим в США, вменялось в обязанность предоставлять

властям списки пассажиров с целью учета вновь прибывающих в страну. Таким образом, эти судовые списки стали первыми формальными иммиграционными отчетами. Этим же законом, в связи с высокой смертностью пассажиров судов при переезде через океан из-за тесноты и отсутствия элементарных условий, устанавливалось, что на каждые пять тонн водоизмещения может приходиться не более двух пассажиров [2, с. 21–22]. Однако из-за отсутствия надлежащего механизма контроля данное положение перевозчиками не соблюдалось. В 1847 г. был принят закон, который с дополнениями 1848 г. запрещал перегрузку судов, доставляющих иммигрантов в США, а закон 1855 г. устанавливал минимум пространства на корабле на каждого пассажира и содержал требования относительно необходимости соблюдения некоторых бытовых условий [3, с. 35–39]. Период федерального регулирования иммиграции связан с постоянным увеличением притока иммигрантов. С 1820 по 1860 г. в морские порты США прибыло около 5,1 млн чел. [4, с. 16], было принято решение о создании специального органа по вопросам иммиграции. Законом о поощрении иммиграции 1864 г. предусматривалось учреждение Бюро иммиграции, которому передавалось ведение отчетов об иммиграции. Но уже в 1868 г. закон был отменен, а годом ранее, в 1867 г., ведение отчетов об иммиграции было передано в Бюро статистики Министерства финансов [5, с. 45].

В 1875 г. Верховный суд США принял решение, положившее начало кардинальному пересмотру иммиграционной политики: все существующие законы штатов, регулирующие иммиграцию, объявлялись неконституционными, поскольку вопросы иммиграции были отнесены к исключительной компетенции Конгресса США [6]. Осознание необходимости федерального регулирования иммиграции и, как следствие этого, принятие Верховным судом вышеуказанного решения было обусловлено рядом факторов. И с этого времени начинается новый этап иммиграционной политики – ограничение иммиграции. В 1830-е гг. в крупных прибрежных городах США возникают массовые антииммиграционные настроения, получившие в американской историографии термин «нейтивизм». Появление нейтивизма было вызвано прежде всего перенаселенностью прибрежных городов, которые не могли вместить всех приезжающих из Европы, большинство которых представляли собой беднейшие слои населения. Избыток дешевой рабочей силы в городах естественным образом создавал неприемлемые условия на рынке труда для коренных жителей страны. Власти ряда штатов вынуждены были пойти на некоторое ограничение иммиграции, которое носило в основном экономический характер: были введены различные сборы и пошлины с прибывающих иностранцев, а также был запрещен въезд пауперам [7, с. 9].

В конце 1830-х гг. практически повсеместно начинается так называемая антикатолическая фаза нейтивизма, продолжавшаяся до конца 1850-х гг. Причины неприятия католиков были связаны, во-первых, с преобладанием протестантов среди населения штатов, во-вторых, с многочисленной иммиграцией католиков из Ирландии и Германии. С 1820 по 1850 г. в США въехало около 1043 тыс. ирландцев и 595 тыс. немцев, что составило приблизительно 67% от общего числа иммигрантов за этот период. В некоторых штатах были приняты дискриминационные законы в отношении католиков, которые ущемляли их права при трудоустройстве и приобретении земли [8, с. 129, 265]. В 1850-е гг. возникает тайное общество «Орден звездного знамени», основной задачей которого было воздействие на общественное мнение и государственную власть с целью ограничения иммиграции из неанглосаксонских стран. Члены общества должны были отвечать на любой вопрос об организации «Я ничего об этом не знаю» («I know nothing about it»), что дало им другое название – «движение незнаек» [9, с. 21].

В начале 1850-х гг. начинается антикитайская фаза нейтивизма, эпицентром которого являлся штат Калифорния. Поражение Китая в опиумной войне, неудача тайпинского восстания, стихийные бедствия и голод, а в дальнейшем – «золотая лихорадка» привели к массовой иммиграции китайцев в США и прежде всего – в штат Калифорния. В 1852 г. губернатор Калифорнии Биглер в своем послании legislature штата рекомендовал принять рестрикционистское законодательство в отношении китайских рабочих. В следующем году legislature приняла закон о налоговых сборах с иностранных горнорабочих, который на практике распространялся только на китайцев. В дальнейшем был принят закон, ограничивающий право китайцев на приобретение земли. Таким образом, общественные настроения создавали необходимость в принятии мер по защите американского рынка труда и экономических интересов американцев от наплыва иммигрантов, но данные задачи не могли быть успешно решены на уровне властей штатов. В результате проблемы иммиграции перешли под юрисдикцию федеральных органов государственной власти США, и с 1875 г. наступает «период ограничений» в американской иммиграционной политике.

3 марта 1875 г. был принят закон, по которому в страну не допускались преступники и проститутки, однако закон не содержал четких критериев, которыми надлежало руководствоваться при проведении инспекции по отбору нежелательных лиц [10, с. 65–66]. Законы 1882 г. и 1891 г. расширили перечень причин, препятствующих въезду иммигрантов в страну: к преступникам и проституткам были добавлены душевнобольные, лица, страдающие за-

разными заболеваниями, многоженцы, а также лица, которые, по мнению иммиграционных властей, не были в состоянии прокормить себя и могли стать обузой для американского общества. Законом об иммиграции 1882 г. устанавливался сбор в 50 центов с каждого иммигранта, обязанность взимать который была возложена на таможенных чиновников. Собранные средства передавались Министерству финансов, которое осуществляло социальное обеспечение иммигрантов. Ограничение иммиграции заключалось также в национальной принадлежности иммигранта. Критерием данного этапа иммиграционной политики послужил рост антикитайских настроений в Калифорнии, в результате чего в штат в 1876 г. была направлена специальная комиссия для изучения данного вопроса. В феврале 1877 г. комиссия представила отчет о китайской общине, основными идеями которого были следующие: китайцы не имеют желания и возможности для своего развития, они обладают «отвратительными и непристойными привычками», в моральном отношении они ниже любой европейской нации, они жестоки по отношению к престарелым и больным и, наконец, «китайцы никогда не смогут ассимилироваться с белыми» [11, с. 35–39].

Естественно, что подобные выводы комиссии были продиктованы как реальными условиями жизни иммигрантов китайского происхождения, так и тем давлением, которое оказывалось на нее общественным мнением и властями Калифорнии. В результате, на основе выводов комиссии и под влиянием позиции властей и населения штата Калифорния, а также американского общества в целом и исходя из соображений экономического характера в 1882 г. был принят Закон об исключении китайцев. По этому закону на 10 лет китайским рабочим запрещался въезд в США; китайцы, незаконно въезжавшие в США, подлежали депортации по решению суда; китайцам, которые жили в США и покинули страну до 17 ноября 1880 г. с таможенным сертификатом США, разрешалось вернуться в страну. В 1902 г. закон был продлен еще на десять лет, а в 1904 г. объявлен бессрочным [12, с. 25–26]. Для реализации этого закона были учреждены специальные «китайские инспекторы», которые занимались на границе отбором лиц китайского происхождения. Законами 1885 г. и 1887 г. запрещался ввоз иностранных рабочих по контракту для выполнения какой-либо работы. Исключения были сделаны только для специалистов высокой квалификации в тех отраслях экономики США, которые к моменту принятия законов еще не получили достаточного развития и не могли развиваться без помощи иностранных специалистов. По закону 1888 г. любой иностранец, въехавший в США по трудовому контракту, мог быть выслан из страны в течение года с момента въезда [13, с. 32–33].

Принятие нового иммиграционного законодательства делало необходимым создание специального федерального органа, основной задачей которого стал бы контроль над процессом иммиграции. В 1891 г. в рамках Министерства финансов был создан отдел иммиграции во главе с суперинтендантом, а в 1895 г. отдел был преобразован в Бюро иммиграции, руководство которым осуществлял генеральный комиссар [14]. В 1890-е гг. в США происходит оформление рестрикционистского идейно-политического течения, сторонники которого настаивали на необходимости ограничения иммиграции. Одновременно с ним оформляется и антирестрикционистское движение, участники которого высказывались за свободу иммиграции как необходимого условия для дальнейшего успешного развития американской экономики.

При анализе эволюции иммиграционного законодательства США прослеживается четкая тенденция, позволяющая судить о постепенном преобладании рестрикционистских взглядов, что нашло отражение во введении новых ограничений в отношении иммигрантов. Закон об иммиграции 1903 г. пополнил список лиц, которым запрещался въезд в США, эпилептиками, слабоумными, профессиональными нищими, а также анархистами или людьми, «которые верят в то, что правительство США или любое другое правительство может быть свергнуто путем применения силы». В законе содержалось запрещение поощрять иммиграцию путем печатной и устной рекламы, объявлений и приглашений со стороны компаний, в частности транспортных компаний и их агентов. По этому закону Бюро иммиграции переименовывалось в Бюро иммиграции и натурализации и переводилось в состав Министерства торговли и труда, поскольку большинство иммиграционных законов было направлено на защиту американских рабочих. В 1907 г. был принят очередной Закон об иммиграции, дополнявший положения предыдущего. Был снова увеличен сбор с каждого вновь прибывшего иностранца – до четырех долларов; запрещался въезд в США лицам, имеющим физические или умственные дефекты; человек, въехавший в США здоровым, но затем вследствие травмы или заболевания потерявший возможность обеспечивать себя, мог быть выслан из США в течение трех лет после въезда. В соответствии с данным законом чиновники иммиграционной службы наделялись всей полнотой власти по решению различных вопросов на пункте пропуска, в том числе подтверждение права иностранца въехать в США или же запретить въезд. Президенту США закон предоставил право отказывать в разрешении на въезд определенным

группам иностранцев в случае, если в результате их прибытия ухудшится положение на рынке труда для американских рабочих. С целью регулирования размещения иммигрантов и распределения рабочей силы в Бюро иммиграции и натурализации был создан отдел информации, который должен был по предписанию министра торговли и труда устанавливать места полезной занятости и направлять не имеющих работы в эти места. В Законе об иммиграции 1907 г. задача отдела была определена следующим образом: «...содействовать благоприятному распределению иностранцев, прибывших в Соединенные Штаты, между различными штатами и территориями, нуждающимися в иммиграции...».

В начале XX в. перед администрацией Т. Рузвельта встал вопрос о необходимости правового урегулирования японской иммиграции в США. Официально начавшаяся в 1868 г. иммиграция японцев к началу XX в. достигла своего пика. Подобно китайцам, иммигранты японского происхождения компактно расселялись в штатах на тихоокеанском побережье США, что вызвало всплеск антииммиграционных настроений, центром которых снова оказался штат Калифорния. Результатом этого стало заключение 25 октября 1907 г. «джентльменского соглашения» между США и Японией. Согласно данному соглашению Япония обязалась выдавать паспорта для въезда в США только купцам, студентам, туристам, а также рабочим, ранее жившим в Соединенных Штатах и желающим вернуться в эту страну. В том же году Соединенные Штаты подписали соглашение с Мексикой, по которому она должна была закрыть границу с США для проезда японцев [15, с. 56]. Если еще в конце XIX в. основными странами эмиграции выступали Великобритания, Ирландия, Германия и скандинавские страны, то в начале XX в. большинство иммигрантов прибывало из Австро-Венгрии, Италии и России. С 1901 по 1910 г. в США прибыло 8795 тыс. чел. С 1891 по 1900 г. в США въехало только 3687 тыс. чел., из которых к «новым иммигрантам», т.е. к иммигрантам из стран Восточной Европы и Италии, относилось 5787 тыс. чел., или 65,8% от общего числа иммигрантов.

Подводя итог развитию иммиграционной политики США 1875–1916 гг., можно сделать вывод о том, что в этот период сформировалось не только идейно-политическое рестрикционистское течение в иммиграционной политике, но и была создана база для принятия рестрикционистского законодательства, ограничившего не только общее количество иммигрантов, но и введшего ограничения исходя из национальной принадлежности иммигранта.

### Библиографический список

1. Тен В.А. Иммиграционная политика США в XVII–XX вв. : краткий исторический очерк. – М., 1998.
2. Филиппов С.В. США: иммиграция и гражданство (Политика и законодательство). – М., 1966.
3. Баграмов Л.А. Иммигранты США. – М., 1957.
4. Шлепаков А.Н. Иммиграция и американский рабочий класс в эпоху империализма. – М., 1966.
5. Jones M.A. American Immigration. – Chicago, 1960.
6. Daniels R. Coming to America: a History of Immigration and Ethnicity in America Life. – N.Y., 1990.
7. Act of March 26, 1790; Act of January 29, 1795; Naturalization Act of June 18, 1798 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ins.gov/graphics/aboutins/statistics>, свободный.
8. Hutchinson E.P. Legislative History of America Immigration Policy, 1798–1965. – Philadelphia, 1981.
9. An Immigration Nation: US Regulation of Immigration, 1798–1991. – Wash., 1991.
10. Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 2001. – Wash., 2002.
11. Senate State Information List [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.senate.gov>, свободный.
12. Federal Immigration Legislation. – Digest of Immigration Decisions. – Steerage Legislation, 1819–1908. – State Immigration and Alien Laws. – Wash., 1911.
13. Briggs V.M. Mass Immigration and the National Interest. – N.Y.; L., 1992.
14. Бирюков В.И. Китайцы в США и американо-китайские отношения на современном этапе. – М., 1983.
15. Мартышкин С.А. Японская иммиграция в США: интеграция и конфликт (1868–1945 гг.). – Самара, 1994.