

ЭВОЛЮЦИЯ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ США В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX В.

THE EVOLUTION OF THE US IMMIGRATION POLICY AT THE END OF 19TH AND BEGINNING OF THE 20TH CENTURY

*К. А. Сурма*

*аспирант,*

*Белорусский государственный педагогический университет имени Максима Танка,*

*Минск, Республика Беларусь*

*K. Surma*

*Post-Graduate student,*

*Belarusian State Pedagogical University named after Maxim Tank,*

*Minsk, Republic of Belarus*

В статье анализируется иммиграционная политика США в период с 1880-х по 1920-е гг. Рассматриваются количественный и этнический состав иммигрантов, а также основные этапы формирования федерального иммиграционного законодательства США. Отдельное внимание уделяется изучению антииммиграционных настроений, которые происходили в обозначенный период.

The article analyzes the US immigration policy in the period from the 1880s to the 1920s. The quantitative and ethnic composition of immigrants, as well as the main stages in the formation of the federal immigration laws of the United States are considered. Special attention is paid to the study of anti-immigration sentiments that occurred during the designated period.

• • • • •

*Ключевые слова:* США; иммиграция; иммиграционная политика; рестрикционизм; антииммиграционные настроения.

*Keywords:* USA; Immigration; Immigration policy; Restrictionism; Anti-immigration sentiments.

На сегодняшний день миграция населения приобрела глобальный характер и затрагивает практически все страны мира. Переселение людей сопровождается положительным влиянием на экономическую, политическую, социальную и духовную сферы жизни общества стран реципиентов. Однако весьма важным для этих стран является создание соответствующих административных механизмов, которые должны быть направлены на контроль иммиграционных потоков с целью защиты государства от сопутствующих этому процессу различных рисков, таких как: проблема адаптации иммигрантов в обществе; увеличение нагрузки на социальную сферу; столкновение и сосуществование различных рас, культур и религий; проникновения лиц, несущих идеологию терроризма. Это обуславливает актуальность изучения опыта США в осуществлении иммиграционной политики и в формировании иммиграционного законодательства.

С конца XVIII – второй половины XIX вв. переселение мигрантов в США не было ограничено федеральным законодательством, а иммиграционная поли-

тика США характеризовалась лояльным отношением к иммиграции (за исключением период с 1798 по 1800 гг.). Однако в конце XIX – начале XX вв. произошли кардинальные изменения иммиграционных потоков из Европы, что оказало прямое влияние на изменение иммиграционной политики США.

Первое изменение затронуло валовое количество иммигрантов. Несмотря на то, что, в целом, на протяжении всего XIX в. количество переселенцев росло, в начале XX в. их потоки достигли огромных размеров. В 1905, 1906, 1907, 1910, 1913, 1914 гг. иммиграция превысила отметку в 1 миллион человек в год, а суммарное количество въехавших с 1900 по 1914 гг. в США составило приблизительно 13,7 млн. человек, что представляло собой примерно 18 % от всего населения США на 1900 г. [1, p. 25, 33].

Другое изменение затронуло этнический состав иммиграции. С началом 1880 – х гг. в США устремились потоки, так называемых «новых иммигрантов» (странами «старой иммиграции» являлись Ирландия, Англия, Германия, Швеция, Дания), из Централь-

ной и Юго-Восточной Европы, в первую очередь из Италии, Австро-Венгрии и России. В течение 1900-1909 гг. «новые иммигранты» составили 67 % от объема всей иммиграции [1, р. 34-35].

Таким образом, в конце XIX – начале XX вв. наблюдался самый высокий уровень иммиграции за всю историю существования США, который сопровождался коренным изменением этнического состава иммигрантов.

Иммиграция традиционно способствовала экономическому росту США, а экономический бум, развернувшийся в последнее десятилетие XIX в., значительно усилил потребность в рабочей силе, которая пополнялась за счет переселенцев. В связи с этим федеральное правительство не стремилось к значительному ограничению иммиграции, а взяло курс на усиление административного контроля над иммиграцией, чтобы отсеять лишь «нежелательные элементы», которые могли стать бременем для американского общества и создать систему приема миллионов иммигрантов. В результате была проведена широкая иммиграционная реформа. Ее законодательной основой стали законы 1882 и 1891 гг. (*Immigration Act of 1882; Immigration Act of 1891*). Одним из самых важных положений законов стало расширение критериев, установленных в 1875 г., в соответствии с которыми чиновники иммиграционной службы могли запретить въезд иммигрантов в страну. К преступникам и проституткам были добавлены душевнобольные, слабоумные, нищие, многоженцы и лица, являющиеся переносчиками инфекционных заболеваний. Всем иммигрантам надлежало пройти обязательное медицинское обследование [2] [3].

В соответствии с законом 1882 г. каждый иммигрант, въезжая в страну, должен был заплатить пошлину в размере 50 центов. Эта пошлина была направлена на покрытие административных расходов по иммиграции (в 1894 г. пошлина была удвоена); полномочия по вопросам иммиграции были переданы под контроль Министерства финансов США [2].

Важной особенностью закона 1891 г. стало создание в рамках Министерства финансов Офиса иммиграции во главе с инспектором по делам иммиграции. Целью нового офиса стало обеспечение соблюдения иммиграционного законодательства. Офис имел право депортировать иммигрантов, если их присутствие считалось нежелательным в стране. В 1895 г. офис был переименован в Бюро иммиграции во главе с генеральным комиссаром [4].

Для контроля приема иммигрантов были созданы станции иммиграции на острове Элис в Нью-Йорке

(1892 г.) и на острове Ангел на Западном побережье в Сан-Франциско (1910 г.). Только через остров Элис с 1892 по 1924 гг. прошло более 12 миллионов иммигрантов [5, р. 357–358].

В 1903 и 1907 гг. были приняты иммиграционные законы (*The Immigration Act of 1903; The Immigration Act of 1907*), которые дополняли законы 1882 и 1891 гг. В соответствии с ними был расширен список «нежелательных элементов»: добавлены такие лица, как эпилептики, анархисты, личности, которые осуществляют ввоз проституток в страну, а также умственно или физически неполноценные иммигранты, в случае, если они не могут зарабатывать на жизнь. Иммиграционная пошлина была увеличена до 4-х долларов. Устанавливалась классификация прибывающих иностранцев, как иммигрантов и не иммигрантов, требуя от прибывших заявить о своем намерении постоянного или временного пребывания в Соединенных Штатах [6, р. 8]. Были внесены изменения в административную систему иммиграционного контроля: Бюро иммиграции было переведено из Министерства финансов в состав Министерства торговли и труда [7] [8].

В данный период была создана система контроля за процессом получения иммигрантами гражданства. В 1906 г. Конгресс принял закон (*The Naturalization Act of 1906*), в соответствии с которым была создана Служба натурализации, включенная в состав Бюро иммиграции, а само Бюро было переименовано в Бюро иммиграции и натурализации. В таком виде данная служба просуществует до 1913 г., после чего произойдет ее разделение на два отдельных ведомства, включенных в Министерство труда: Бюро иммиграции и Бюро натурализации [9].

Таким образом, в конце XIX начале XX вв. иммиграционная политика США была направлена на поддержку иммиграции, однако рост числа переселенцев в том числе из стран, которые не являлись традиционными донорами иммигрантов, стал причиной создания системы административного контроля за иммиграцией, которая регулировала иммиграционные потоки с целью ограничить доступ в страну «нежелательных элементов» для США.

В этот период в американском обществе значительно усилились антииммиграционные настроения, что оказало влияние на постепенное формирование рестрикционного иммиграционного законодательства.

К началу 80-х гг. XIX в. наблюдалось увеличение количества иммигрантов, прибывших в США из Китая: между 1851-1880 гг. прибыло около четверти миллиона китайских иммигрантов [1, р. 35-36]. Это привело к обострению антикитайских настроений

в Калифорнии. Федеральные власти отправили в штат комиссию для изучения этого вопроса. В результате комиссия предоставила отчет, в котором говорилось, что китайцы не имеют желаний 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» [10, р. 242-245]. На основе отчета комиссии был принят закон 1882 г., известный как закон «Об исключении китайцев» (*Chinese Exclusion Act of 1882*), запретивший въезд китайским рабочим в США на 10 лет. Так же закон регулировал правовой статус китайских рабочих, въехавших до принятия данного закона [11]. В 1892 г. закон был продлен еще на 10 лет, а в 1904 г. был объявлен бессрочным [12] [13].

Постепенно рабочих из Китая заменили японские иммигранты, количество которых увеличилось с 1,5 тысяч в 1880-е гг. до 130 тысяч человек в 1900-е гг. Однако те же причины, приведшие к закону 1882 г., повлияли на подписание в 1907 г. «Джентельменского соглашения» с Японией, которое ограничивало поток японских иммигрантов в США [8, р. 7].

С 1890-х по 1920-е гг развернулась новая волна антииммиграционных настроений, которая была направлена против «новых иммигрантов». В 1894 г. в Бостоне была образована Лига ограничения иммиграции. Лига активно пропандировала идею ограничения иммиграции из Юго-Восточной и Центральной Европы [14, р. 102]. Наивысшим их достижением стало введение ограничения въезда в страну необразованных иммигрантов. На протяжении двадцати двух лет шла борьба за принятие закона, который вводил тест для проверки грамотности иммигрантов. Впервые он был представлен в Конгресс в 1895 году. Законопроект по введению теста проходил обе палаты Конгресса в 1895, 1897, 1913, 1915 гг., однако на него накладывали вето президенты Г. Кливленд, У. Тафт, В. Вильсон. В 1917 г. Вильсон вновь наложил вето, но Конгрессу удалось собрать большинство голосов в обеих палатах и обойти его [10, р. 276–278]. Введение теста на проверку грамотности стало одним из основных положений закона «Об иммиграции» 1917 г.

Таким образом, в конце XIX – начале XX в. обострились антииммиграционные настроения, направленные на ограничение иммиграции как количественно, так и на основе этнической принадлежности, в том числе европейской. К началу 1920-х гг. под давлением этих настроений и негативных последствий

Первой мировой войны (радикализация европейских политических режимов, резкое обнищание европейского населения) сложились все предпосылки для введения рестрикционного иммиграционного законодательства.

Создание рестрикционного законодательства началось с принятия иммиграционного закона в 1917 г. (*Immigration Act of 1917*), который кодифицировал положения предыдущих иммиграционных законов и содержал несколько кардинальных изменений.

В соответствии с законом был систематизирован и дополнен список «нежелательных элементов», увеличена иммиграционная пошлина, взимающаяся с иммигрантов с 4 до 8 долларов [15].

Закон установил обязательное прохождение теста на проверку грамотности для всех иммигрантов, достигших 16 лет. Этот тест иммигранты могли пройти как на английском, так и на родном языке [15].

Вводился запрет на иммиграцию и натурализацию жителей из так называемой «Азиатской закрытой зоны», которая охватывала большую часть Азии и Тихоокеанского региона (в границах 60° в.д., 165° з.д., 26° ю.ш.) [16, с. 37].

Введение ограничения на въезд безграмотных иммигрантов, в первую очередь, преследовало цель – ограничить иммиграцию из Центральной и Юго-Восточной Европы, где уровень образования был традиционно низким. Создание «Азиатской закрытой зоны» стало итогом политики США, направленной на запрет азиатам иммигрировать в Соединенные Штаты, начатой с принятия закона «Об исключении китайцев» в 1882 г.

После окончания Первой мировой войны происходило дальнейшее формирование рестрикционного иммиграционного законодательства. Его основой стали законы 1921 и 1924 гг. (*Emergency Immigration Act of 1921; Immigration Act of 1924*), которые устанавливали количественное ограничение иммиграции на базе национальных квот.

В соответствии с законом 1921 г. был разрешен въезд в страну иммигрантам различных национальностей в границах 3 процентов от количества населения тех же национальностей, проживающих на территории США согласно переписи 1910 г. После проведения соответствующих подсчетов был установлен строгий годовой лимит на въезд иммигрантов в США – 357 803 человека. На страны Западного полушария ограничение по квотам не распространялось [17]. Первоначально закон рассматривался как временная мера сроком на 1 год, однако в 1922 г. Конгресс продлил закон еще на 2 года [10, р. 281].

В 1924 г. Конгресс принял новый закон, который с некоторыми изменениями установил ограничения по квотам на постоянной основе. В результате были скорректированы некоторые положения закона 1921 г. Иммиграция из каждой страны была ограничена с 3 % до 2 % от общего числа представителей тех же национальностей, которые проживали в стране согласно переписи 1890 г. Общегодовой лимит составил 164 667 человек. Так же согласно закону, было установлено, что ни один иммигрант не может быть допущен в страну, если в его документах не будет въездной визы, выданной американским консулом за границей [18].

Этот закон был направлен на ограничение иммигрантов из стран Центральной и Юго-Восточной Европы. Была выбрана перепись 1890 г., так как в этот период преобладало население, так называемой «старой» иммиграции (англичане, немцы, ирландцы, скандинавы). Таким образом, закон увеличивал количество квот для национальностей этой категории и уменьшал количество квот для национальностей, которым соответствовали «новые иммигранты».

В 1929 г. Конгресс вновь скорректировал квоты, теперь для всех стран Восточного полушария была установлена ежегодная квота в 150 тыс. человек, а число иммигрантов, допускаемых в течение года из одной страны, рассчитывалось согласно переписи населения 1920 г. Таким образом, в 1920-е гг. была установлена система национальных квот, которая являлась основой иммиграционного законодательства до 1965 г. [4].

В 1920-е гг. впервые обозначилась проблема нелегальной иммиграции в США. В большинстве случаев европейские переселенцы, которые были ограничены национальными квотами, иммигрировали сначала в Канаду или Мексику, которые относились к странам вне квоты, а затем в США. Для решения этой проблемы в рамках Бюро иммиграции была создана Служба пограничного контроля в 1924 г., одной из целей которой было патрулирование границ для пресечения нелегальной иммиграции [4].

Таким образом, с конца XIX в. по 20-е гг. XX в. происходили коренные изменения в иммиграционной политике США. С 1880-х по 1910-е гг. иммиграционную политику США можно охарактеризовать как период регулирования иммиграции, когда был создан механизм административной системы контроля за иммиграцией, которая преследовала цель: ограничение доступа в страну «нежелательных элементов». В целом в этот период правительство США было заинтересовано в иммиграции как факторе благоприятно влияющего на экономический рост США. Однако к началу 1920-х гг. под давлением антииммигранционных настроений и негативных последствий послевоенного положения европейских стран сложились все предпосылки для введения рестрикционного иммиграционного законодательства, основой которого стало создание системы национальных квот, которая значительно ограничивала иммиграцию до 1965 г. Именно создание системы квот стало причиной обострения проблемы нелегальной иммиграции.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Historical statistics of the United States, 1789-1945: a supplement to the Statistical abstract of the United States. – Wash. : The United States bureau of the census., 1949. – 363 с.
2. Immigration act of august 3, 1882. 22 Statutes-at-Large 214. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/47th-congress/session-1/c47s1ch376.pdf>. – Date of access: 10.09.2018.
3. Immigration act of march 3, 1891. 26 Statutes-at-Large 1084. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/51st-congress/session-2/c51s2ch551.pdf>. – Date of access: 10.09.2018.
4. An immigrant nation : United States regulation of immigration, 1798-1991. – Wash., 1991. – 41 p. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://hdl.handle.net/2027/mdp.39015025288732>. – Date of access: 10.09.2018.
5. Van den Berg, H. The economics of immigration / H. Van den Berg, Ö.B. Bodvarsson. – Berlin, Heidelberg : Springer berlin heidelberg, 2009. – 428 p.
6. Rein, M.L. Immigration and illegal aliens: blessing or burden? / M.L. Rein. – Farmington hills, Michigan : Gale group/Thomson learning, 2002. – 148 с.
7. Immigration act of march 3, 1903. 32 Statutes-at-Large 1213. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/57th-congress/session-2/c57s2ch1011.pdf>. – Date of access: 10.09.2018.
8. Immigration act of february 20, 1907. 34 Statutes-at-Large 898. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/59th-congress/session-2/c59s2ch1134.pdf>. – Date of access: 10.09.2018.

9. Naturalization act of june 29, 1906. 34 Statutes-at-Large 596. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/59th-congress/session-1/c59s1ch3592.pdf>. – Date of access: 10.09.2018.
10. Daniels, R. Coming to America: a history of immigration and ethnicity in american life / R. Daniels. – N.Y., 1990. – 450 p.
11. Chinese exclusion act of may 6, 1882. 22 Statutes-at-Large 58. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/47th-congress/session-1/c47s1ch126.pdf>. – Date of access: 10.09.2018.
12. Chinese exclusion act of may 5, 1892. 27 Statutes-at-Large 25. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/52nd-congress/session-1/c52s1ch60.pdf>. – Date of access: 10.09.2018.
13. Act of april 27, 1904. 33 Statutes-at-Large 428. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/58th-congress/session-2/c58s2ch1630.pdf>. – Date of access: 10.09.2018.
14. Higham, J. Strangers in the land: patterns of american nativism, 1860-1925 / J. Higham. – New Brunswick, N. J. : Rutgers University Press, 2002. – 447 p.
15. Immigration act of february 5, 1917. 39 Statutes-at-Large 874. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/64th-congress/session-2/c64s2ch29.pdf>. – Date of access: 10.09.2018.
16. Иванов, О. А. Иммиграция и иммиграционная политика в США (1990-е годы) : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / О. А. Иванов. – М., 2005. – 162 с.
17. Emergency immigration act of may 19, 1921. 42 Statutes-at-Large 5. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/67th-congress/Session%201/c67s1ch8.pdf>. – Date of access: 10.09.2018.
18. Immigration act of may 26, 1924. 43 Statutes-at-Large 153. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/68th-congress/session-1/c68s1ch190.pdf>. – Date of access: 10.09.2018.

***Дата подачи статьи: 27.09.2018***