МИОН

Межрегиональные
исследования
в общественных науках

Министерство
образования и науки
Российской
Федерации

ИНО-Центр
(Информация. Наука.
Образование)

Институт имени
Кеннана Центра
Вудро Вильсона
(США)

Корпорация Карнеги
в Нью-Йорке (США)

Фонд Джона Д.
и Кэтрин Т. МакАртуров
(США)

Данное издание осуществлено в рамках программы
«Межрегиональные исследования в общественных науках»,
реализуемой совместно Министерством образования и науки РФ,
«ИНО-Центром (Информация. Наука. Образование)»
и Институтом имени Кеннана Центра Вудро Вильсона
при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США),
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США).
Точка зрения, отраженная в данном издании,
может не совпадать с точкой зрения доноров
и организаторов Программы.

Российский государственный университет им. Иммануила Канта
Балтийский межрегиональный институт общественных наук
«Россия и Европа: прошлое, настоящее, будущее»

Регион сотрудничества
Выпуск 2 (49)

*Л.Л. Емельянова*

# Анализ пространственной мобильности населения Калининградской области и вопросы миграционного регулирования

Калининград
Издательство РГУ им. И. Канта
2006

УДК 312
ББК 60.70
Р325

Редакционная коллегия:
*А.П. Клемешев,* ректор РГУ им. И. Канта (председатель)
*В.Г. Барановский*, заместитель директора Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН (Москва)
*В.С. Корнеевец*, административный директор БалтМИОНа РГУ им. И. Канта
*С.В. Кортунов*, профессор Академии военных наук РФ (Москва)
*Г.М. Федоров*, проректор по научной работе РГУ им. И. Канта
*А.Е. Шаститко*, директор Бюро экономического анализа (Москва)

Печатается по решению Совета научных кураторов
программы «Межрегиональные исследования в общественных науках»

**Р 325** **Регион сотрудничества. Вып. 2 (49):** Емельянова Л.Л. Анализ пространственной мобильности населения Калининградской области и вопросы миграционного регулирования Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2006. — 81 с.
ISBN 5-88874-746-7

Анализируется миграционная ситуация в Калининградской области, рассматриваются вопросы миграционного регулирования на фоне развития региональной экономики и рынка труда.

Исследование выполнено в рамках сетевого проекта Уральского и Балтийского отделений Межрегионального института общественных наук «Анализ пространственной мобильности населения России».

Книга распространяется бесплатно.

**УДК 312**
**ББК 60.70**

**ISBN 5-88874-746-7**

© АНО «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)», 2006
© Емельянова Л.Л., 2006

# Содержание

От редакции ..... 5

Введение ..... 6

1. Миграционная ситуация в Калининградской области
в условиях демографического кризиса
(по данным государственной статистики) ..... 10
1.1. Динамика естественного и миграционного движения
населения ..... 10
1.2. Внутрирегиональные различия ..... 15
1.3. Характеристика миграционных потоков ..... 19
1.4. Национальный состав мигрантов ..... 24

2. Региональная экономика, рынок труда и трудовая миграция ..... 28
2.1. Структура региональной экономики, рынок труда
и подготовка профессиональных кадров ..... 28
2.2. Трудовая миграция ..... 34

3. Федеральные и региональные инструменты реализации
миграционной политики ..... 39
3.1. Нормативная база миграционной политики России ..... 39
3.2. Региональная миграционная политика ..... 42
3.3. Региональная политика в области межнациональных
отношений ..... 49

4. Учет и регистрация мигрантов на территории Калининградской области ..... 55
4.1. Отдел паспортно-визовой службы..... 55
4.2. Отдел выдачи виз и разрешений..... 58
4.3. Управление по делам миграции ФМС России..... 60
4.4. Территориальный орган федеральной службы госстатистики ..... 64

Заключение. Выводы и предложения по формированию концепции действий по регулированию пространственной мобильности населения Калининградской области..... 67

Список литературы ..... 75

# От редакции

В работе сделан анализ миграционной ситуации в Калининградской области, сложившейся за последние пять лет, миграционные процессы рассматриваются на фоне демографических изменений, состояния экономики и регионального рынка труда. Проанализированы вопросы учета и регистрации мигрантов в регионе, инструменты реализации миграционной политики, сделаны предложения по совершенствованию механизмов миграционного регулирования.

Предназначено для демографов, экономистов, географов, специалистов в области регионального управления, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами социально-экономического развития Калининградской области.

# Введение

Разработка планов социально-экономического развития России, направленных на рост экономических показателей, создание новых, высокотехнологичных производств, развитие мощных региональных экономик, напрямую связана с решением вопроса о количестве и качестве трудового потенциала. Современное демографическое развитие страны, которое характеризуется невосполнимыми потерями поколений россиян в результате депопуляции, сохраняющей свою тенденцию в течение уже более десяти лет, а также низкий миграционный прирост по сравнению с периодом 1990-х годов, ставит проблему пополнения трудовых ресурсов страны и рационального их размещения еще более остро. Складывающийся отечественный рынок труда нуждается в притоке молодых квалифицированных кадров, обладающих высоким потенциалом трудовой, в том числе пространственной, мобильности. Насколько соответствует миграционная политика России потребностям экономики, сможет ли быть конкурентоспособным российский рынок труда в борьбе за качественные трудовые ресурсы как свои, так и привлекаемые извне, насколько соответствует «предложение», то есть система подготовки собственных кадров, проще говоря, наше образование, «спросу» экономики на те или иные специальности. Эти вопросы все чаще звучат как на самом высоком уровне, так и на местах.

Проблема миграционного регулирования приобретает актуальное звучание в условиях эксклавного региона России — Калининградской области. Приграничное положение, отсутствие

свободных транспортных связей с Россией, изолированность регионального рынка подготовки трудовых ресурсов для экономики области — все это ставит задачу пристального изучения миграционных процессов в регионе, прогнозирования миграционной ситуации, выработки рекомендаций по миграционному регулированию. Разрабатываемая в настоящее время местным правительством стратегия развития Калининградской области, ключевым приоритетом которой является развитие человеческого потенциала региона, в том числе и через активную миграционную политику, ставит проблему изучения существующей миграционной ситуации чрезвычайно важной.

Основная **цель** исследования состояла в проведении эмпирического анализа миграционных процессов на территории Калининградской области и выработке предложений по совершенствованию механизма миграционного регулирования.

В соответствии с поставленной целью в работе решались следующие **задачи**:

— проанализировать особенности демографического и миграционного развития населения Калининградской области;

— определить формы, масштабы и направления пространственной мобильности населения в контексте развития региональной экономики, рынка труда и сложившейся системы подготовки кадров;

— дать оценку учету и регистрации миграции и оценить степень соответствия регистрируемых фактов реальным миграционным процессам;

— систематизировать сведения об опыте региональной миграционной политики;

— выделить критерии, которым должны соответствовать источники статистической информации о миграционной мобильности, и выработать предложения по совершенствованию методов ее сбора.

**Информационная база исследования** включала в себя:

— федеральные и региональные нормативные документы по регулированию пространственной мобильности населения;

— данные органов государственной статистики о межрегиональных и внутрирегиональных миграционных потоках в Калининградской области;

— результаты интервью с экспертами, занимающимися вопросами изучения и регулирования пространственной мобильности;

— научные и информационные публикации по данной тематике в отечественной и зарубежной печати.

**Методология исследования.**

В соответствии с поставленными целью и задачами исследование включало в себя три направления, при реализации которых были использованы: статистический, обзорно-аналитический, сравнительно-аналитический, структурно-логический методы исследования фактов и событий миграционных процессов, происходящих в регионе.

Первое направление исследования связано со сбором и изучением государственной статистической информации, характеризующей миграционные процессы в регионе, оценкой уровня пространственной мобильности населения Калининградской области, выявлением причин и последствий сложившегося уровня миграций населения в регионе. Процессы в области трудовой миграции рассмотрены на фоне развития региональной экономики, рынка труда и системы подготовки кадров.

Второе направление исследования содержало анализ качества учета и регистрации миграции населения в регионе, а также степени соответствия фиксируемых областной статистикой фактов миграционной подвижности населения реально существующим миграционным процессам. С этой целью проанализирована работа ведомств, регистрирующих и регулирующих миграционные процессы в регионе, проведены интервью с экспертами, занимающимися вопросами пространственной мобильности:

— начальником Управления по делам миграции УВД Калининградской области Ю.В. Мургиным;

— заместителем начальника Управления по делам миграции Калининградской области Н.П. Строкатовой;

— начальником отдела строительства и стройиндустрии Департамента строительства правительства Калининградской области, ответственным секретарем Комиссии по привлечению иностранной рабочей силы в строительный комплекс области Т.С. Галактионовой;

— начальником отдела формирования трудовых ресурсов Департамента трудовых отношений Министерства социальной политики и труда правительства Калининградской области И.Ю. Широковым;

— руководителем Департамента Федеральной государственной службы занятости населения Калининградской области А.А. Урсатий;

— начальником отдела демографической статистики территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Калининградской области Е.И. Никифоровой.

Третье направление связано с анализом нормативной базы миграционной политики как на федеральном, так и региональном уровне, выработкой рекомендаций и предложений по повышению эффективности регулирования миграционными процессами и внедрению административных, организационных и институциональных механизмов управления трудовой мобильностью населения.

# 1. Миграционная ситуация в Калининградской области в условиях демографического кризиса (по данным государственной статистики)

## 1.1. Динамика естественного и миграционного движения населения

Калининградская область — специфичный с точки зрения демографических процессов регион России. Формирование населения области после ее образования в 1946 году носило организованный переселенческий характер. Результатом плановой миграции стало массовое заселение области уже к 1950 году. По данным статистики, в мае 1946 года в области проживало 40 тыс. человек, к концу 1946 года — 290 тыс., на начало 1948 года население области составило 380 тыс. жителей. Начиная с 1950-х годов прирост численности населения за счет мигрантов начал снижаться. С середины 1960-х по середину 1980-х годов сальдо миграции в Калининградскую область было близко к нулю, а в первой половине 1970-х годов даже отрицательным за счет возвратной миграции. Такие колебания сальдо миграции ученые связывают со специфичным миграционным поведением еще несформировавшегося калининградского социума, что нашло выражение в быстром реагировании населения региона на изменяющиеся социально-политические, экономические факторы и, как

следствие, повышенной миграционной мобильности. Основным источником увеличения численности населения области с 1948 на начало 1990-х годов становится естественный прирост, который дает в этот период до 70 % общего прироста населения. Его численность в 1989 году составила 871,3 тыс. человек[1].

В 1990-е годы демографическая ситуация в регионе, как и в целом по России, приобретает депопуляционный характер. Естественный прирост населения сменяется убылью за счет превышения смертности над рождаемостью. В 1992 году показатель общего коэффициента рождаемости в регионе (ОКР) составил 10,4 промилле, а общего коэффициента смертности (ОКС) 11,1 промилле, соответственно убыль населения — 0,7 промилле. Дальнейшее ухудшение демографической ситуации привело к стремительному росту показателей смертности, особенно ярко выраженному в последнее пятилетие, с 14,2 промилле в 1999 году до 18,5 промилле в 2005 году, а также снижению показателей рождаемости до минимальных значений в 1996 году (8,1 промилле) с некоторым ростом к 2005 году (9,4 промилле). В результате показатель естественного прироста (убыли) населения в 2005 году составил — 9,1 промилле. Смертность превысила рождаемость почти в 2 раза и это превышение выше, чем среднероссийский показатель (в среднем по России смертность превысила рождаемость в 2005 году в 1,5 раза при показателях ОКР 11 промилле, ОКС — 16), динамика естественного движения населения показана на рисунке 1.

Некоторый рост показателей рождаемости в 2000—2005 годах объясняется вступлением в репродуктивный возраст тех, кто родился в последний пик рождаемости в России, наблюдавшийся в 1983—1987 годах (табл. 1). По всей видимости, еще лет пять может сохраняться рост или стабилизация этого показателя и темпы убыли населения за счет повышенной на непродолжительное время рождаемости могут замедлиться. В дальнейшем, с вступлением в репродуктивный период рожденных в 1990-е годы (а их было уже в 2 раза меньше тех, кто родился в конце 1980-х) убыль населения пойдет более высокими темпами.

---

[1] Подробно об истории заселения Калининградской области см.: *Федоров Г.М.* Население Калининградской области: Калининград: Изд-во КГУ, 2001.

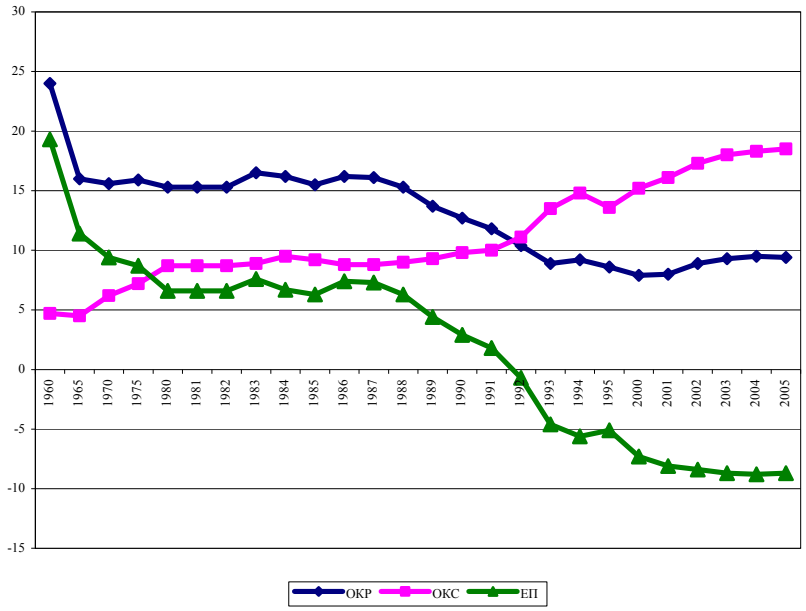


Рис 1. Динамика естественного движения населения Калининградской области, 1960—2005 гг.

*Таблица 1*

**Динамика естественного движения населения Калининградской области, 2001—2005 гг.**

| Год | Родилось, чел. | Умерло, чел. | Естественный прирост, чел. | Рождаемость | Смертность | Естественный прирост |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | на 1000 человек | | |
| 2000 | 7573 | 14610 | –7037 | 7,9 | 15,2 | –7,3 |
| 2001 | 7630 | 15437 | –7807 | 8,0 | 16,1 | –8,1 |
| 2002 | 8464 | 16517 | –8053 | 8,9 | 17,3 | –8,4 |
| 2003 | 8844 | 17114 | –8270 | 9,3 | 18,0 | –8,7 |
| 2004 | 8654 | 17154 | –8500 | 9,1 | 18,1 | –9,0 |
| 2005 | 8054 | 15822 | –7768 | 9,4 | 18,5 | –9,1 |
| РФ 2005 | — | — | –887100 | 11 | 16 | –5,0 |

Сравнительный анализ естественного и миграционного движения населения Калининградской области с 1946 по 2005 год позволяет сделать вывод, что население области при общем приросте с 380,2 тыс. человек в 1948 году до 940,3 тыс. человек в 2005 году в разные периоды имело различные соотношения естественного и миграционного баланса (рис. 2). На первом этапе заселения и хозяйственного освоения области (1946—1950 гг.) главным компонентом прироста была плановая миграция в основном русского населения из центральных, северо-западных районов РФ, Белоруссии и Украины. В 1950 году был зафиксирован максимальный за всю историю области миграционный прирост. Только за один год население области пополнилось на 45 тыс. человек. Прибывающее в этот период население характеризуется молодой возрастной структурой (приезжают в основном специалисты после окончания учебных заведений), что положительно повлияет на демографическое развитие региона как по показателям рождаемости, так и качественным характеристикам с точки зрения профессионального и образовательного уровня.

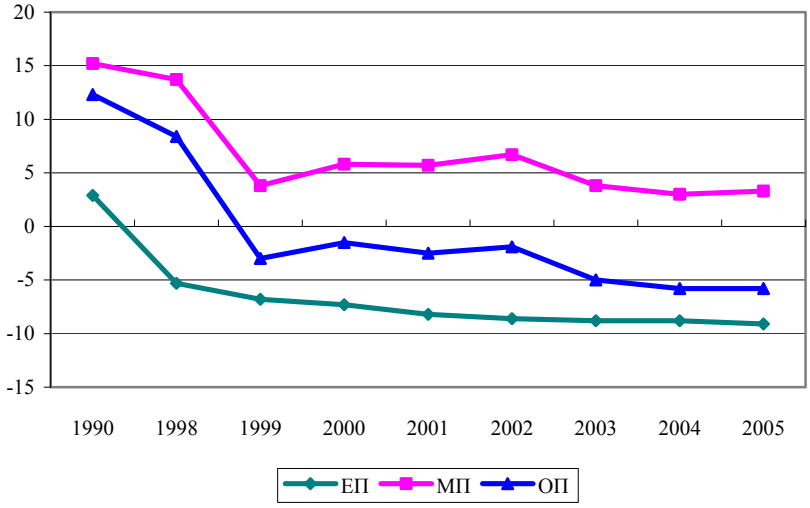


Рис. 2. Динамика естественного, миграционного и общего прироста населения Калининградской области (1990—2005 гг.)

На втором этапе (с 1950 по 1990 год) при стабилизации миграционного прироста повышается доля естественного прироста населения. В этот период формируется население уроженцев области, особенно активно до 1960 года при высоких показателях рождаемости и естественного прироста. Характерной особенностью этого этапа является усиление внутренней миграции из села в город, изменившей соотношение городского и сельского населения. Если в 1950 году городское население составляло 53,1 %, а сельское — 46,9 %, то в 1990 году городское соответственно — 79,1 %, а сельское — 20,9 %. По числу городского населения Калининградская область относится к наиболее урбанизированным регионам страны.

На третьем этапе (с 1990 по 1999 год) общий прирост населения области происходил вновь за счет внешнего миграционного прироста, который был вызван усилившимися миграционными потоками русского населения из стран ближнего зарубежья — государств Балтии и СНГ. Возросший миграционный прирост позволил сохранить положительным общий прирост населения, который в 1989—2001 годах составил 8,7 % (в России в среднем прирост численности населения в эти годы уже был отрицательным (–1,7 %)).

Характер миграционных движений в этот период позволяет говорить о второй после заселения области волне миграции, правда, в отличие от первой она носила стихийный характер и была вызвана политической ситуацией на всем постсоветском пространстве, возросшей миграционной подвижностью населения вследствие распада Советского Союза и роста самоопределения новых независимых государств. Среди мигрантов возросла доля беженцев и вынужденных переселенцев. Сальдо миграции за 1991—2000 годы составило 101 тыс. человек и было обусловлено притоком мигрантов, но в большей степени незначительным оттоком населения области. Начиная с 1992-го и по 1998 год практически в два раза прибытия в регион превышали выбытия. На рубеже 1998—1999 годов происходит уменьшение почти на 30 % количества прибытий в регион, что приводит к стремительному снижению миграционного сальдо.

С 2000 года можно говорить о начале современного этапа в движении населения области, когда в условиях сокращения миграционного прироста, составившего в 2005 году лишь 26 % от прироста 1995 года, стали явно проявляться кризисные демографические явления. Соотношения естественного прироста (показателей рождаемости и смертности) и миграционного прироста (количества прибывших и выбывших) с 1999 года имеют отрицательные значения с устойчивой тенденцией к снижению. Причем это снижение обусловлено в большей степени значительным спадом миграционного сальдо. Темпы убыли населения в 2000—2005 годах составили 0,2, а миграционного сальдо — 0,48. В 2004—2005 годах зафиксирован минимальный за всю демографическую историю области общий прирост населения (−5,8 промилле), убыль населения в 3 раза превысила миграционный прирост.

## 1.2. Внутрирегиональные различия

Внутри региона наблюдаются существенные различия в показателях естественного и миграционного прироста. Сравнительный анализ данных естественного движения населения по городам, городским округам и районам области в 1999—2004 годах показал, что наиболее удаленные от областного центра районы области имеют худшие соотношения демографических показателей (рис. 3).

К зоне демографического бедствия можно отнести Славский, Краснознаменский, Неманский, Озерский районы, а также г. Советск. В этих муниципальных образованиях показатели смертности варьируют в пределах 24—28 промилле, а показатели рождаемости — одни из самых низких в области (в Славском районе в городских поселениях до 6,3 промилле в 2004 году). Интересно отметить, что при общей естественной убыли населения области с 1999 по 2005 год в трех муниципальных образованиях произошло некоторое замедление темпов убыли — в г. Советске (несмотря на это, убыль здесь остается одной из самых высоких), Гвардейском и Черняховском районах (рис. 4).

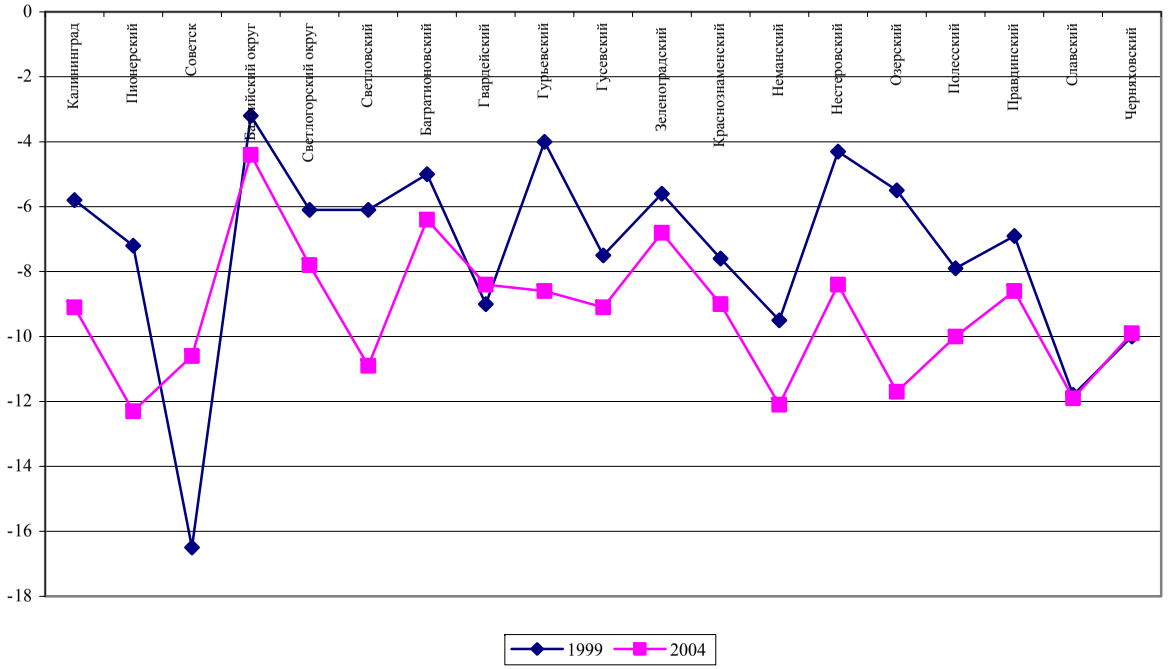


Рис. 3. Показатели естественного прироста (убыли) населения Калининградской области по городам, городским округам и районам, 1999 г., 2004 г. (в промилле)

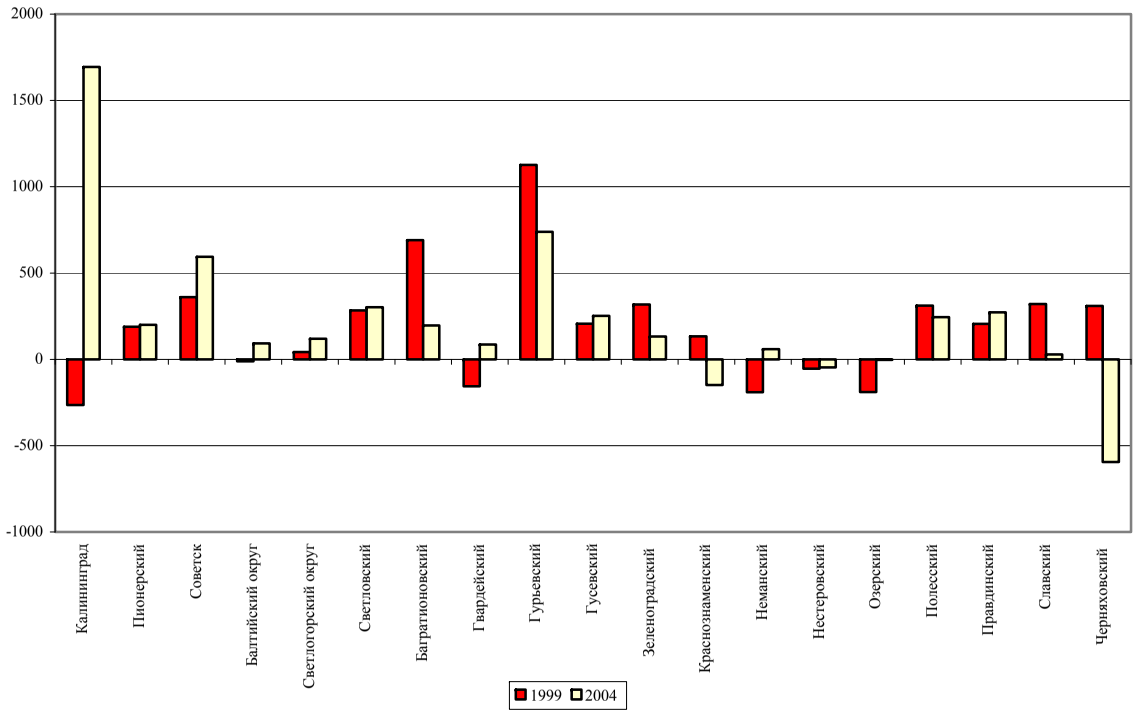


Рис. 4. Миграционный прирост по городам, округам и районам Калининградской области, 1999 г., 2004 г. (чел.)

Среди демографических причин депопуляции можно выделить следующие:

— общее старение населения (почти 20 % населения области старше трудоспособного возраста, в среднем по России — 13 %);

— сверхсмертность, особенно мужского населения в трудоспособном возрасте, и низкая ожидаемая продолжительность жизни, вызванная социально-экономическим кризисом (в Калининградской области, по данным за 2004 год, ожидаемая продолжительность жизни при рождении — 69 лет для женщин, 55 лет — для мужчин, в среднем по России: для женщин — 72 года, для мужчин — 59 лет);

— низкая рождаемость (суммарный коэффициент рождаемости, по данным за 2004 год, — 1, 24, ниже, чем в среднем по России — 1,35);

— большой процент рождений детей вне зарегистрированного брака (30,5 % в 2004 году от общего количества рожденных);

— высокая младенческая смертность, особенно в сельской местности (в Калининградской области в 2004 году показатель коэффициента младенческой смертности был равен 13 на 1000 рожденных, выше, чем в среднем по России — 12,4 на 1000 рожденных).

Анализ миграций населения в региональном разрезе (рис. 4) и сравнение данных миграции с демографическими показателями (рис. 3) позволяет сделать вывод, что наиболее отдаленные от областного центра районы (Черняховский, Озерский, Неманский, Краснознаменский, Нестеровский) наряду с крайними депопуляционными характеристиками имеют также и отрицательное сальдо миграции. Естественная убыль усиливается миграционным оттоком. Причина такого положения дел — кризис аграрного сектора экономики, отсутствие рабочих мест, инфраструктурная непривлекательность сельских населенных пунктов для проживания как собственной молодежи, так и прибывающих мигрантов (они порой прописываются в дальних районах, но фактически живут в областном центре или прилегающих к нему муниципальных образованиях). Как следствие, обезлюдение аграрных территорий, кризис села.

Привлекательными для мигрирующего населения области остаются Гурьевский, Зеленоградский, Багратионовский, Полесский районы, Светлогорский, Балтийский и Светловский округа, г. Советск и, конечно, Калининград с ближайшими его пригородами. Причем значение Калининграда как главного принимающего мигрантов центра, как видим, возросло. Хотя пять лет назад был зафиксирован отток населения из областного центра, что позволило говорить о некоей тенденции начала субурбанизации в регионе. Миграционные процессы последних лет позволяют говорить о том, что урбанизация в регионе не закончена и территориальные диспропорции размещения населения будут усиливаться. Высокая смертность среди сельского населения и миграционная привлекательность городов (наличие рабочих мест) будут способствовать росту числа городского населения.

## 1.3. Характеристика миграционных потоков

Характеристика объемов миграции с 2001 по 2005 год позволяет говорить в первую очередь об их снижении по сравнению с периодом 1990-х годов. Так, суммарный миграционный прирост с 1990 по 2005 год составил 142,6 тыс. человек (при максимуме в 1992 году — 16 477 человек). Прирост в 2000—2005 годах — 23703 человек, что составляет лишь 14 % от суммарного миграционного прироста за последние пятнадцать лет. Последний максимум зафиксирован в 2002 году (5160 человек). Далее устойчивое снижение. Прирост 2005 года составил чуть больше половины от значений 2002 года.

Изменились не только объемы миграционного прироста, стала другой структура миграционных потоков (рис. 5). В 1990-е годы преобладала международная миграция, в основном со странами ближнего зарубежья — СНГ и Балтии. На их долю приходилось более 40 % общего количества прибытий в регион. По данным 2005 года, прибытия из стран СНГ и Балтии составляют всего 20 %. С 1997 года ситуация начинает меняться в пользу прибытий из России, а с 1999 года доля российских прибытий начинает

снижаться. С 2001 года межрегиональная миграция с российскими регионами по прибытиям не превышает 40 %, и основной миграцией в этот период становится внутрирегиональная миграция, то есть обмен между муниципальными образованиями области, который, как показывает график, за последний год существенно снизился. За пять лет внешняя миграция по прибытиям с регионами России уменьшилась на 10 %, со странами СНГ и Балтии при снижении до 8 % в 2004 году вновь возросла до значений 2000 года, со странами дальнего зарубежья не превысила 1 %.

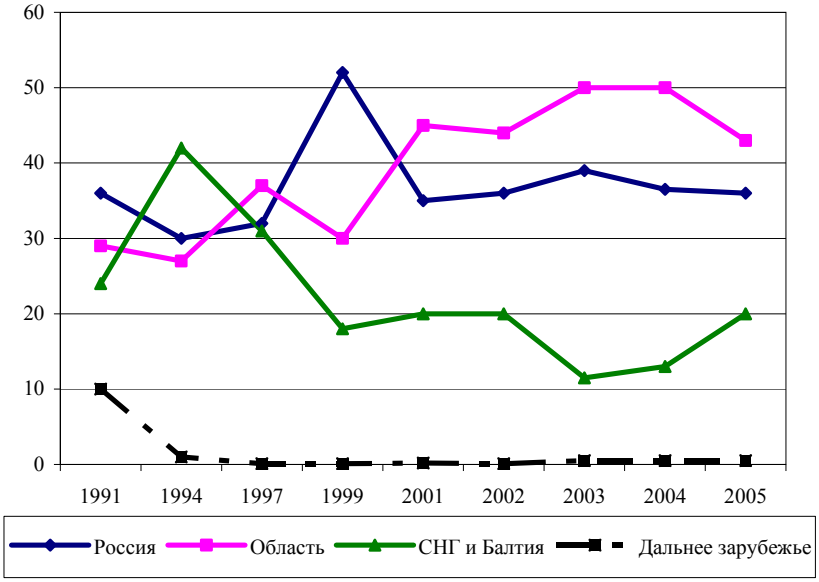


Рис. 5. Динамика прибытий в Калининградскую область
по направлениям миграционных потоков, 1991—2005 гг.
(в % к общему количеству прибытий за год)

Эту тенденцию хорошо иллюстрирует статистика по г. Калининграду. Так, в 2004 году из общего количества прибывших в город (5554 чел.) почти 90 % составили прибытия в пределах России. Из них 53 % — внутрирегиональные, соответственно 47 % — из регионов России. В целом с 2001 по 2004 год при общем снижении прибытий в город (на 24 %) произошло сущест-

венное уменьшение по выбытиям (на 27 % — по внутрироссийской миграции, на 23 % — по внутрирегиональной, на 31 % — с регионами России), что говорит о снижении миграционной мобильности калининградцев.

Анализ миграционных потоков по выбытиям (рис. 6) позволяет говорить о их преобладании в последнее пятилетие в рамках самого региона. Их процентное отношение к общему количеству выбытий, по данным 2005 года, составляет 56 %. Наблюдался некоторый их всплеск в российские регионы в период с 1997 по 2001 год. В настоящее время выбытия в Россию составляют 37 % от общего их количества за год. Выбытия в страны СНГ и Балтии за весь период планомерно снижались, что говорит в целом об ослаблении миграционной подвижности в этом направлении. При этом международная миграция по выбытиям с зарубежными странами в течение 1991—2004 годов росла, имея пиковые значения в 2001 году (7,5 %).

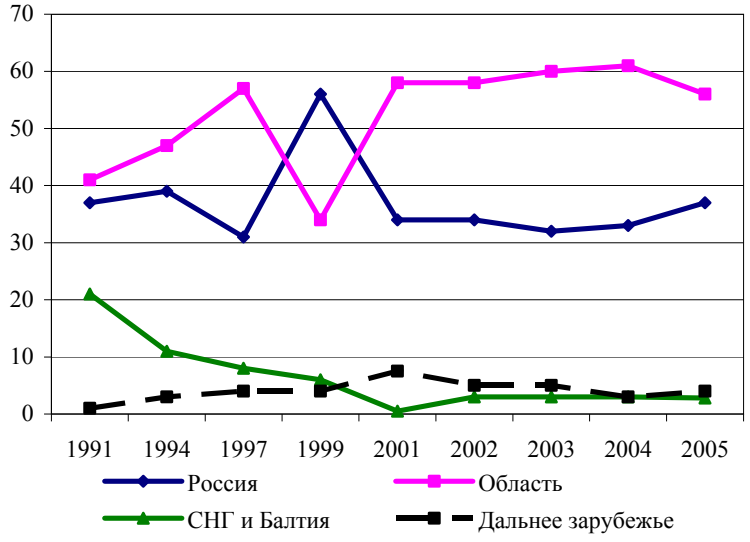


Рис. 6. Динамика выбытий из Калининградской области по направлениям миграционных потоков, 1991—2005 гг. (в % к общему количеству выбытий за год)

В целом в миграционных потоках области внутрироссийские перемещения (внутрирегиональные и межрегиональные) являются основными: на них приходится примерно 90 % миграционного оборота в области. При этом в последние годы можно говорить о возросшей доле внутрирегиональных перемещений. Анализ их причин показал, что главные из них следующие:

1) получение образования;

2) поиск работы и трудоустройство;

3) причины личного характера.

Внутрирегиональная миграция имеет вектор «село — город», в территориальном плане миграционные потоки направлены из восточных аграрных, депрессивных районов области в западные (г. Калининград и близлежащие динамично развивающиеся округа). Это позволяет выделить экономические причины миграции как основные.

Анализ миграционного сальдо по направлениям миграционных потоков за последние годы показывает, что международная миграция со странами СНГ и Балтии обеспечивала, по данным за 2005 год, 77 % внешнего миграционного сальдо. Весьма незначительный положительный миграционный прирост наблюдается сегодня с государствами Балтии, а также такими странами ближнего зарубежья, как Грузия, Азербайджан, Армения, Туркмения. Миграционные обмены в данном направлении минимальны. С Белоруссией в период 2001—2002 годы наблюдался миграционный отток, который сменился незначительным притоком в 2004—2005 годах.

Среди регионов, обеспечивающих пока еще приток мигрантов, — Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан, Украина. Мигранты из центральноазиатских государств — это в основном русское население репатриантов из этих республик, а также немцы, которые продолжают использовать территорию региона как временный перевалочный пункт при движении на запад. В структуре миграционных потоков уже три года отсутствует такая категория мигрантов, как вынужденные переселенцы. При этом возросло число трудовых мигрантов, чему способствовало привлечение инвестиций в региональную экономику и создание новых рабочих мест.

Миграционное сальдо со странами дальнего зарубежья остается отрицательным. Среди принимающих регионов на первом месте Германия. В 2001—2004 годах совокупное отрицательное миграционное сальдо в Германию составило 2630 человек. Это 92 % от общего значения миграционного сальдо со странами дальнего зарубежья в этот период. Остальные 8 % распределены между США (4 %), Израилем (2 %), Канадой (1,7 %), Польшей (0,3 %). В числе выбывающих — этнические немцы, которые выезжают, как правило, целыми семьями, молодежь, а также трудовые мигранты из России, в поисках работы за границей. Это, в основном представители морских профессий, которые нанимаются на работу за границей иностранными флотами.

Анализ возрастных характеристик миграционных потоков показывает, что миграция стареет. Из сравнения возрастных групп мигрантов 2002 и 2004 годов видно, что даже за последние три года при общем спаде миграционной подвижности доля детей и молодых людей до 25 лет снизилась значительно, при этом выросла доля лиц старше 65 лет. Основную же группу мигрантов составляют лица старше 40 лет.

В целом миграционный прирост по всем возрастным группам в пределах России, а также со странами СНГ и Балтии остается положительным, с другими зарубежными странами — отрицательным по всех возрастным категориям.

Возрастная структура прибывших в область за последние три года показала, что выросло число прибывших мигрантов старше трудоспособного возраста из всех регионов, особенно из России, а также из стран дальнего зарубежья почти в два раза. Процент трудоспособного мигрирующего населения по прибытиям из всех регионов в 2004 году приблизительно выровнялся и составил чуть более 60 %. При этом количество трудоспособных мигрантов из России снизилось на 8 %, стран дальнего зарубежья почти на 20 %. Процент трудоспособного населения из стран СНГ и Балтии несколько вырос, но незначительно. В возрастной структуре прибывших мигрантов снизилось количество детей из России и стран СНГ и Балтии, при этом почти в два раза возрос приток населения моложе трудоспособного возраста из стран дальнего зарубежья.

Возрастная структура по выбытиям говорит о том, что за три последних года увеличился процент выбывших мигрантов трудоспособного возраста в регионы России почти на 5 %, в страны СНГ и Балтии на 6 %. Возросли также выбытия в страны дальнего зарубежья почти на 5 % лиц старше трудоспособного возраста. Выбытия мигрантов младше трудоспособного возраста в страны дальнего зарубежья также несколько увеличились и составили в 2004 году 22 % от общего количества выбытий в эти регионы. При этом не следует забывать, что миграционное сальдо по всем возрастным группам со странами дальнего зарубежья остается отрицательным. Количество выбытий детей в эти регионы за 2004 год превысило число прибытий в 9 раз, лиц трудоспособного возраста — в 6 раз, мигрантов старше трудоспособного возраста — в 4 раза.

## 1.4. Национальный состав мигрантов

Миграция 1990-х годов послужила значительным изменениям в этнической структуре населения области. Так, по данным переписи 1989 года, население региона состояло из 110 национальностей, перепись 2002 года показала наличие представителей 132 национальностей, проживающих на территории Калининградской области.

Миграция 1990-х годов существенно изменила районы выхода мигрантов. Заселение области при первой волне миграции осуществлялось преимущественно выходцами из Центрального, Центрально-Черноземного, Волго-Вятского, Поволжского экономических районов Российской Федерации, а также из Белоруссии и Украины. В этническом составе преобладали русские, значительный удельный вес составляли также белорусы, украинцы, литовцы, мордва, татары, чуваши. В 1992 году положительное сальдо миграции было сначала со странами Прибалтики, затем значительный приток мигрантов наблюдался из Азербайджана, Армении, Узбекистана, Таджикистана, Кыргызстана, Казахстана.

Это были в основном русские жители бывших союзных республик, а также немцы из Казахстана и Средней Азии и армяне (из Азербайджана). Период 1990-х годов отмечен значительным притоком в регион вынужденной миграции. В 1992—1995 годах в область прибыло 8811 беженцев и вынужденных переселенцев. Среди них 60 % составили русские, 23 % — армяне, 6 % — украинцы, в состав остальных 11 % входили преимущественно по мере убывания белорусы, немцы, татары, азербайджанцы, таджики, грузины, молдоване, евреи.

Анализ национального состава прибывших мигрантов в 1995 году в сравнении с 2004 годом показал, что из 15 основных национальностей, формирующих калининградский социум в последние десять лет, 12 присутствуют как в статистике 1995, так и 2004 года (табл. 2).

*Таблица 2*

**Национальный состав прибывших в Калининградскую область мигрантов**

| 1995 год | | 2004 год | |
|---|---|---|---|
| Национальность | Чел. | Национальность | Чел. |
| Русские | 27386 | Русские | 8627 |
| Украинцы | 3594 | Украинцы | 475 |
| Белорусы | 2185 | Немцы | 301 |
| Армяне | 930 | Белорусы | 271 |
| Немцы | 848 | Армяне | 128 |
| Татары | 486 | Татары | 126 |
| Литовцы | 392 | Литовцы | 76 |
| *Азербайджанцы* | *212* | Поляки | 34 |
| Поляки | 184 | Азербайджанцы | 29 |
| Мордва | 143 | *Чеченцы* | *22* |
| Чуваши | 142 | *Грузины* | *21* |
| *Молдаване* | *82* | Мордва | 20 |
| Евреи | 79 | Казахи | 19 |
| Казахи | 34 | *Башкиры* | *19* |
| *Латыши* | *32* | Евреи | 19 |
| Другие национальности | 813 | Другие национальности | 196 |
| | | Не указавшие национальность | 5486 |

Прибывающее население — это в основном русские, украинцы, белорусы, немцы, армяне, татары, литовцы, поляки, азербайджанцы, мордва, казахи, евреи. В 2004 году чеченцы, грузины и башкиры вытеснили из числа мигрантов 1995 года — молдаван, чувашей и латышей (по регистрации прибытий), а немцы по числу прибытий и выбытий потеснили с третьего места белорусов.

За последние годы в национальном составе прибывших мигрантов наблюдается заметное уменьшение доли представителей коренных национальностей стран СНГ и Балтии, а возросла доля русского населения — как из регионов России, так и из-за ее пределов.

Анализ национального состава выбывших мигрантов в последние годы показывает, что при общем снижении объемов выбытий из региона, заметно снизилось число мигрантов коренных национальностей стран СНГ и Балтии, что связано с общим уменьшением миграционных потоков в данном направлении. Доля русских мигрантов и представителей этнических групп РФ в общем количестве выбывших возросла. Из числа как прибывших, так и выбывших мигрантов приблизительно третья часть вообще не указала своей национальности, что в целом не дает возможности составить полную картину мигрирующего населения области по национальному признаку.

Сравнение миграционного оборота зарегистрированных прибывших и выбывших мигрантов (табл. 3) на территории Калининградской области позволяет сделать вывод о том, что наибольшей миграционной подвижностью как в 1995, так и в 2004 году обладали русские мигранты.

*Таблица 3*

**Национальный состав выбывших из Калининградской области мигрантов**

| 1995 | | 2004 | |
|---|---|---|---|
| Национальность | Чел. | Национальность | Чел. |
| Русские | 19427 | Русские | 7400 |
| Украинцы | 2342 | Украинцы | 369 |
| Белорусы | 1768 | Немцы | 239 |

*Окончание табл. 3*

| 1995 | | 2004 | |
|---|---|---|---|
| Национальность | Чел. | Национальность | Чел. |
| Немцы | 854 | Белорусы | 230 |
| Литовцы | 366 | Татары | 81 |
| Татары | 259 | Литовцы | 78 |
| Армяне | 227 | Армяне | 75 |
| Чуваши | 133 | Поляки | 23 |
| Евреи | 122 | Чуваши | 20 |
| Поляки | 110 | Грузины | 18 |
| Азербайджанцы | 110 | Казахи | 18 |
| Мордва | 108 | Евреи | 17 |
| Молдаване | 78 | Башкиры | 15 |
| Латыши | 31 | Цыгане | 14 |
| Казахи | 29 | Латыши | 13 |
| Другие национальности | 477 | Другие национальности | 152 |
| | | Не указавшие национальность | 4206 |

На втором месте устойчиво держатся украинцы. В 1995 году на третьем месте по показателю миграционного оборота были белорусы, в 2004 году — немцы. Значительно выросла миграционная мобильность татар, которые по этому показателю обошли литовцев. Миграционная подвижность литовцев, латышей, поляков на территории области значительно снизилась.

В целом национальная структура миграции стала более пестрой, при этом ведущее место в миграционных потоках принадлежит русским мигрантам.

# 2. Региональная экономика, рынок труда и трудовая миграция

## 2.1. Структура региональной экономики, рынок труда и подготовка профессиональных кадров

Геополитическое положение Калининградской области как российского эксклава, находящегося в окружении европейских стран, послужило выработке особого режима хозяйствования, нашедшего отражение в функционировании на территории региона с 1990 года свободной экономической зоны, а с 1996 года действии закона «Об Особой экономической зоне». Механизм ОЭЗ усилил миграционную пограничную мобильность населения и способствовал созданию большого числа совместных и иностранных предприятий, развитию в области малого бизнеса и индивидуального предпринимательства. В области значительно раньше, чем в других субъектах, стали складываться рыночные отношения и новая структура экономики. На начало 2005 года из общего количества зарегистрированных в области предприятий 77,8 % — это предприятия частных форм собственности, 9,9 % — смешанных форм собственности (российской, иностранной, совместной российской и иностранной). Из них 6,8 % — это предприятия иностранной и совместной иностранной и российской форм собственности. По этому показателю Калининградская

область стоит на первом месте в Северо-Западном федеральном округе. Пограничная мобильность населения и приобретенный в совместных предприятиях опыт хозяйствования дал толчок развитию малого предпринимательства. На начало 2005 года на 1000 жителей области приходилось почти 6 предприятий малого бизнеса, по количеству малых предприятий среди субъектов Северо-Западного федерального округа область занимает третье место после Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Работающие в частном секторе, по данным обследования 2004 года, составили 54,5 % от общего числа занятых в экономике региона. На малых предприятиях в 2004 году работало 14,3 % от общего числа занятого населения.

Сложившаяся структура экономики позволила региону в короткие сроки привлечь значительные инвестиции и выйти из кризиса. По данным статистики, годовой объем инвестиций в основной капитал за последние шесть лет вырос в 4,3 раза, объем промышленной продукции в 3,8, продукции сельского хозяйства — в 2,3, оборот розничной торговли — в 2,8, жилищного строительства — в 1,4 раза. Внешнеторговый оборот увеличился в 3,2 раза, при этом экспорт товаров и услуг — в 2,4, импорт — в 3,6. Денежные доходы населения за период с 2000 по 2005 год возросли в 3,4 раза, номинальная заработная плата — в 4 раза.

Необходимо подчеркнуть, что экономика области, ее рынок труда развивается в особых условиях. Эксклавность территории, изолированность от российских экономических структур и общероссийского рынка труда и, как следствие, ограниченность трудового потенциала — все это создает условия для выработки специфичных подходов в определении стратегии развития региона, в том числе и политики по подготовке и привлечению трудовых ресурсов. С распадом СССР обмен вакансиями и рабочей силой с другими регионами России практически отсутствует. Те специальности, которые готовит профессиональное, среднее специальное и высшее образование области, используются в подавляющем большинстве внутри региона. Поэтому с учетом небольших масштабов рынка труда (в экономике занято всего 440 тыс. человек), а также незначительным ростом новых рабо-

чих мест (количество вакансий, заявленных службой занятости на 1 января 2005 года, уменьшилось по сравнению с 2004 годом на 3 %) неизбежно возникновение несоответствия между спросом и предложением рабочей силы.

Анализ профессиональной подготовки специалистов в области показывает, что существует серьезный разрыв между потребностями рынка труда и сложившейся в регионе структурой образования. По сути дела, в регионе наблюдается ситуация, когда интересы работодателей, то есть тех, кто формирует рабочие места, и учебных заведений, готовящих кадры, причем в условиях эксклава кадры, востребованные в большинстве своем только в области, не согласуются. Между двумя этими структурами не оказалось посредника, который бы давал прогноз развития рынка, планировал реструктуризацию кадровой подготовки. Ранее таким рычагом выступали плановые отделы при администрациях всех уровней. В настоящий момент работодатели в целях экономии средств на подготовку специалистов для своих нужд используют дешевую иностранную рабочую силу, а учебные заведения, исходя из соображений выживаемости в современных рыночных условиях и спроса на коммерческую подготовку специалистов, готовят кадры, которые в конечном итоге оказываются не востребованными на рынке труда. В результате растет неудовлетворенный спрос в развивающихся секторах экономики и как результат — структурная безработица. Общее количество безработных, по данным обследования по методологии МОТ, в среднем за 2004 год составило 32,2 тыс. человек. Службой занятости на конец года было зарегистрировано 9,1 тыс. безработных. Число вакансий на 1 января 2005 года составило 9204, что несколько выше количества безработных, но при этом большая часть вакансий территориально сосредоточена в Калининграде. Если превышение в среднем по Калининградской области числа вакансий по отношению к количеству безработных составляет 1,3 %, то по Калининграду оно выше в 5 раз. В среднем уровень безработицы на 1 января 2005 года был 1,8 %, что ниже среднероссийского показателя (2,6 % в 2004 году). Проблема региона в территориальной диспропорции рынка труда: 85 % трудового

потенциала задействовано в западной части области. В восточных районах использование трудового потенциала менее 30 %.

Рост экономики области вызвал спрос на трудовые ресурсы определенной подготовки и квалификации. Наиболее востребованы сегодня на рынке труда рабочие специальности, в том числе все строительные, включая дорожное строительство, электрогазосварщики, монтажники, слесари-сборщики, судостроители, специалисты нефтяной отрасли, водители транспорта, работники обувной промышленности, торговли и общепита. Средняя заработная плата по данным специальностям варьирует от 5 до 9 тыс. рублей. Наиболее востребованные профессии служащих по заявленным вакансиям в службе занятости — медицинская сестра, врач, преподаватель, инспектор, воспитатель детского сада, инженер, бухгалтер. Средняя заработная плата по этим специальностям — от 2 до 6 тыс. рублей.

Департамент федеральной Государственной службы занятости провел исследование соответствия спроса на рабочую силу по наиболее востребованным специальностям и количества выпускников по данным специальностям по итогам выпуска 2004 года. Наиболее востребованные специальности и их подготовка в регионе показаны на рисунке 7.

Анализ полученных данных показал, например, что количество вакансий по специальности электоргазосварщик превышало выпуск специалистов данной профессии в 2004 году в 8 раз, по специальности каменщик — в 5,6, водитель автомобиля — в 7, штукатур — в 7,5, повар — в 7,3 раза. Область остро нуждается в медицинских работниках — врачах и медсестрах, судостроителях, слесарях, работниках швейного производства, энергетиках. Выпуск специалистов по данным специальностям в регионе или вовсе отсутствует, или минимален. Вместе с тем рынок образовательных услуг готовит специалистов, чей потенциал сегодня остается невостребованным. Так, менеджеров по торговле и рекламе в 2004 году было подготовлено больше, чем заявлено вакансий, в 5 раз, юристов в 15,7 раза, экономистов по финансовой работе в 1,6 раза, секретарей в 2,2 раза.

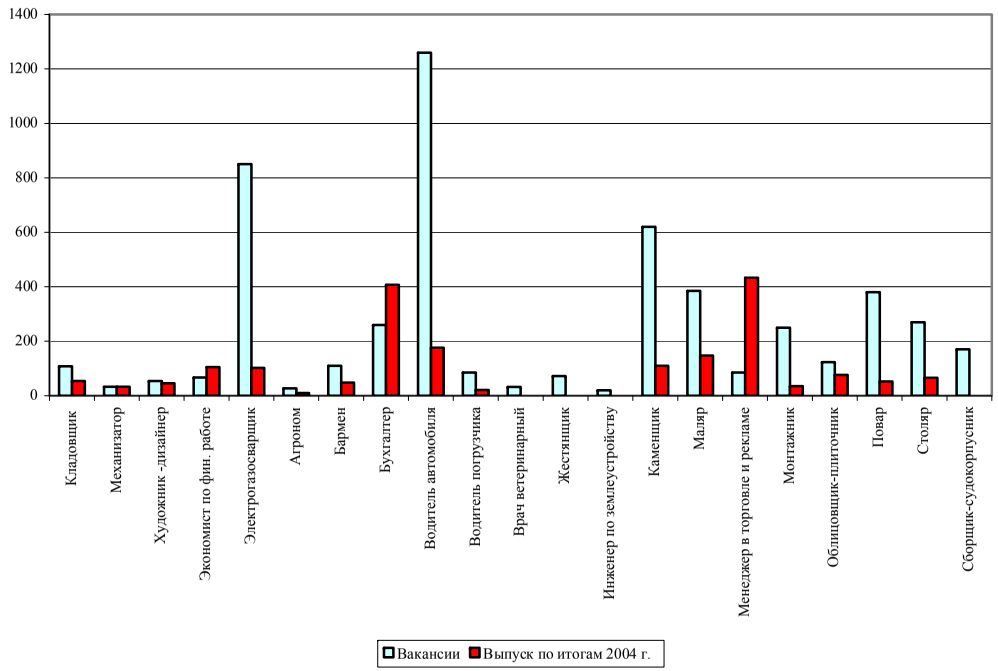


Рис. 7. Спрос на рабочую силу по наиболее востребованным специальностям и их подготовка в 2004 г.
(по данным Департамента ФГСЗН по Калининградской области)

Региональное высшее образование базируется сегодня на системе вузовской подготовки в четырех государственных и шести негосударственных вузах. В них обучается 29,9 тыс. человек (на 10 тыс. населения приходится 316 студентов, это без учета филиалов). Для сравнения в Ленинградской области — 82, в Карелии — 305, Псковской — 253. Кроме того, в области зарегистрировано 13 филиалов высших учебных заведений. Численность обучающихся в них не удается установить, так как служба статистики не имеет полной картины по количеству обучаемых в них студентов (в Комитет статистики поступают сведения по 4 из 13 филиалов некалининградских вузов, зарегистрированных в области). До 2005 года информация по студентам, получающим образование в филиалах, отправлялась в головные вузы и там фиксировалась в общей статистике по вузу. С 2006 года студенты филиалов стали учитываться и местной статистикой.

В системе средней специальной подготовки области — 12 государственных, 9 негосударственных учебных заведения. В государственных учебных заведениях данного звена обучается 12,8 тыс. человек. На 10 тыс. населения приходится 135 учащихся. Это ниже, чем в ряде субъектов Северо-Западного федерального округа. Для сравнения в Карелии — 195 учащихся, Псковской области — 147, Вологодской — 177. Система профессионального образования представлена восемью профессиональными училищами и четырьмя лицеями.

Анализ структуры подготовки специалистов в высших и средних специальных учебных заведениях показал, что из 176 специальностей — 40 % составляют высшие экономические и юридические. В среднеспециальном звене профподготовки на долю экономических специальностей приходится 23 % подготовки специалистов.

На 10 тыс. выпускников школ в 2004—2005 годах приходилось 6,5 тыс. мест в государственных высших учебных заведениях, 1440 в негосударственных вузах и 4,3 тыс. мест в средних специальных учебных заведениях области. Если к этому добавить коммерческое образование в негосударственных филиалах, то получится картина почти полного высшего и среднего специального получения образования выпускниками региона.

В результате сложившейся структуры подготовки кадров регион получает на одного подготовленного рабочего четырех управленцев. Вместе с тем 80 % вакансий предназначено именно для рабочих специальностей. Потребность области в специалистах с высшим образованием около 500 человек в год. А выпуск по итогам 2004—2005 годов в государственных и негосударственных вузах составил 4386 человек. Результат таких масштабных несоответствий — невостребованность на рынке труда специалистов-выпускников высшей школы, трудоустройство их не по профилю, обращение в службу занятости по вопросам трудоустройства и переквалификации. Из числа безработных, ежегодно переобучаемых службой занятости, две трети составляет молодежь 17—30 лет.

По данным Федеральной Государственной службы занятости населения по Калининградской области, образовательный уровень свободной рабочей силы на рыке труда в 2004 году был чрезвычайно высок. Более 40 % свободной рабочей силы приходилось — с высшим образование и до 26 % — со средним специальным образованием.

## 2.2. Трудовая миграция

Известно, что система образовательных услуг достаточно инерционна и сложившиеся диспропорции в спросе и предложении на рынке труда — результат длительного отсутствия рычагов управления в этой сфере. Вместе с тем развивающаяся экономика не может ждать, и работодатели, не найдя на рынке труда нужных ему специалистов, вынуждены извне привлекать рабочую силу. В связи с этим в области в последнее время получила развитие трудовая внешняя миграция, вызванная потребностями региональной экономики.

Регулирующим механизмом по привлечению иностранной рабочей силы является система квот, которая устанавливает количество вакансий на региональном рынке труда для занятия их

привлекаемыми иностранными работниками по предварительной заявке от местных работодателей. В сентябре 1998 года был принят закон Калининградской области «О порядке и условиях привлечения и использования в Калининградской области иностранной рабочей силы». В соответствии с Законом была создана комиссия при администрации области, которая ежегодно по заявкам работодателей готовит предложения по квотам, направляет их в Министерство здравоохранения и социального развития РФ. Далее размер квоты утверждается постановлением правительства РФ и направляется в регионы (подробнее о работе комиссии см. в 3.2).

Система квот начала работать с 2003 года. Квотирование рабочих мест предусмотрено для визовых стран. На страны СНГ (кроме Грузии и Туркмении) система квот не распространяется. Кроме того, не нужно получать разрешение на работу в России гражданам Белоруссии. По данным статистики, предоставленной Управлением по делам миграции УВД Калининградской области, заполняемость квоты в 2003—2005 годах выглядит следующим образом:

*Таблица 4*

| Год | Квота | Разрешения на работу | | Использование квоты, % |
|---|---|---|---|---|
| | | визовым странам | странам СНГ | |
| 2003 | 8200 | 1970 | 655 | 24 |
| 2004 | 4875 | 2099 | 920 | 43 |
| 2005 (11 мес) | 3500 | 2129 | 1354 | 60 |

Из таблицы видно, что число квотируемых мест в 2003 году более чем вдвое превышало количество мест в 2005 году. Связано это с тем, что на первом этапе реализации системы привлечения рабочей силы не был урегулирован статус иностранного работника. В последующие годы механизм был отработан и сегодня можно говорить о более реальном соответствии потребностей в иностранной рабочей силе заявленным вакансиям. По информации, предоставленной Федеральной миграционной службой, видно, что квота используется далеко не полностью. Наше исследование показало, что данные ФМС, материалы службы занятости и областной статистики расходятся в оценке заполняемости

квоты. Департамент службы занятости и областная статистика несколько завышают сведения о количестве привлеченных иностранных работников. Так, по данным госстатистики, в 2003 году было привлечено 4565 иностранных работников, в 2004 году — 5386, а по материалам службы занятости число привлеченных работников из-за рубежа в 2003 году составило 3 тыс., в 2004 году превысило 5 тыс. человек. Такие расхождения в цифрах связаны с самой процедурой получения разрешения на работу. Она длительна и затянута по срокам для представителей визовых стран, так как разрешение они получают после согласования в Москве, поэтому после получения заключения работодателем в Службе занятости о целесообразности привлечения иностранных работников проходит достаточно длительный период, прежде чем будет получено разрешение на работу в ФМС. В итоге официальное разрешение опаздывает за реальной ситуацией, складывающейся на рынке труда. Это запаздывание и дает сбой в информации. Со странами СНГ такие согласования проводятся на месте и процедура не столь длительна. Кроме того, работодатели часто запрашивают у службы занятости большее число мест, поэтому, согласно статистике, разрешений выдается порой больше, чем в конечном итоге прибывает официально работников из визовых стран. Чтобы исключить несоответствия в сведениях разных ведомств, принято решение о создании единого банка данных иностранных граждан. Он будет организован совместно Федеральной миграционной службой и Комиссией при правительстве Калининградской области по привлечению иностранной рабочей силы. Есть предложение включить в эту информацию данные пограничной службы.

Иностранная рабочая сила прибывает в регион из 30 стран мира, в том числе из 10 стран бывшего СССР. По данным Управления по делам миграции УВД области, за 10 месяцев 2005 года получили разрешение на право работать 3179 иностранных работника из 26 стран мира. Самые крупные поставщики иностранной рабочей силы — Литва (41 % рабочих мест), Украина (18 %), Узбекистан (12 %), Турция (6 %), Китай (4 %), Азербайджан (3 %), Польша (3 %), Латвия (2,7 %), Сербия и Черногория (2,7 %). В предварительных заявках на привлечение иностранной рабочей силы на 2006 год из числа визовых стран на первом мес-

те по запрашиваемым вакансиям — Литва (1003 вакансии). Заявки на привлечение работников из Литвы поступили от 32 работодателей — представителей малого и среднего бизнеса. По сравнению с 2005 годом растет число запросов на работников из Китая. Их в 2006 году на начало декабря запрашивали 11 работодателей — в основном это обувные предприятия области. Общее число вакансий — 224. Кроме того, среди стран-поставщиков рабочей силы 2006 года — Латвия, Польша, Германия, Италия, Австрия.

Большая часть иностранных работников используется на транспорте (более 40 %). В 2004 году по сравнению с 2003 на 5 % возросла доля участия иностранных работников в строительной отрасли. Связано это скорее всего с ростом инвестиций в осуществление юбилейных программ по подготовке к 750-летию города. Вместе с тем за год снизилась доля занятых иностранцев в промышленности области на 9 %, в коммерческой деятельности на 5 %.

Особенность трудовой миграции в Калининградской области по сравнению с другими регионами страны связана с тем, что значительное число невостребованных экономикой региона собственных трудовых ресурсов области направляется на временное трудоустройство за границу. Этот процесс регулируется Управлением по делам миграции УВД Калининградской области, которое выдает разрешение фирмам-лицензиатам (в 2005 году их было зарегистрировано 39) на трудоустройство граждан области в других странах. По данным статистики, в 2003 году за границей было трудоустроено 4,9 тыс. калининградцев, в 2004 году — 4,7 тыс., что составляет почти 10 % от общего количества россиян, отправившихся на работу за границу в 2004 году: большая часть выехала в Либерию (23 %), Грецию (13 %), на Кипр (11 %), в Намибию и Сингапур (по 11 %), Норвегию и Нидерланды (по 9 %). Российские мигранты трудятся в основном на морском транспорте и промышленных предприятиях, связанных с морским рыболовством и переработкой рыбы. Большая часть российских граждан, выехавших на работу за границу, имели высшее и среднее специальное образование. В связи с высокой пограничной трудовой мобильностью калининградцев, вызванной отсутствием рабочих мест в регионе для морских и рыбацких

специальностей, сальдо внешней трудовой миграции по области в 2003 году было даже отрицательным. Количество выехавших за границу превысило число привлеченных иностранных работников почти на 200 человек. По России ситуация абсолютно противоположная. Число иностранных граждан, привлеченных в экономику страны в последние годы, превышало в 8 раз количество российских граждан, выехавших на работу за границу.

# 3. Федеральные и региональные инструменты реализации миграционной политики

## 3.1. Нормативная база миграционной политики России

Современная миграционная политика России начала складываться в 1990-е годы, когда на первый план вышла необходимость формирования механизма, регулирующего вынужденную миграцию. В этот период принимаются законы «О беженцах» (1993), «О вынужденных переселенцах» (1993). Российская Федерация в 1993 году присоединяется к конвенции ООН о статусе беженцев от 1951 года и Протоколу от 1967 года, инициирует Соглашение стран СНГ «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» (1993). Для реализации новой политики в области миграции создается Федеральная миграционная служба (1992).

В 1993 году принимается один из важнейших законов, регулирующих пространственную мобильность населения России, — «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». В это же время принимается Указ Президента РФ «О привлечении и использовании иностранной рабочей силы». К середине 1990-х годов особое внимание в миграционной политике занимает вопрос о регулировании двусторонних соглашений со странами СНГ по вопросам переселений. До конца 1990-х годов субъекты РФ принимают региональные законы в области миграционного регулирования.

Регулирование вынужденной миграции претерпело изменения в связи с редакцией закона «О беженцах» в 1997 и в 2001 году, когда был утвержден порядок предоставления временного убежища на территории РФ. В 1995 году вносятся изменения в закон «О вынужденных переселенцах», определившие обстоятельства вынужденной миграции и ее субъектов. В настоящее время вынужденным переселенцем по закону РФ признается:

1) гражданин РФ, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию РФ;

2) гражданин РФ, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта РФ и прибывший на территорию другого субъекта РФ;

3) иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории РФ и изменившие место жительства в пределах РФ.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в настоящее время регламентируется законом РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года Закон разграничивает временное и постоянное проживание иностранных граждан. Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной правительством. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года. Квота ежегодно утверждается правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации «с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан». Без учета квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину, родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации, и некоторым другим категориям лиц.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство.

Причем до получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет.

Иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Указанный порядок не распространяется на иностранных граждан, постоянно или временно проживающих в Российской Федерации. Статья 18 Закона регулирует оформление и порядок приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях осуществления трудовой деятельности. Порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы в России регламентируется «Положением о привлечении и использовании иностранной рабочей силы, утвержденным Постановлением правительства РФ от 30 декабря 2002 года.

Иностранный гражданин, въехавший в Российскую Федерацию, обязан зарегистрироваться в течение трех рабочих дней со дня прибытия в Российскую Федерацию. Это правило распространяется и на случаи перемены места пребывания. Временно проживающие и постоянно проживающие в РФ иностранные граждане обязаны ежегодно проходить перерегистрацию.

Иностранный гражданин при въезде в РФ заполняет миграционную карту, которая вместе с другими документами предъявляется в пункт пограничного контроля на Государственной границе РФ. При выезде иностранный гражданин обязан сдать миграционную карту органу пограничного контроля (ст. 30 ч.3).

Порядок оформления и выдачи документов для въезда в РФ и выезда из РФ иностранных граждан и лиц без гражданства установлен законом РФ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ», принятом в августе 1996 года и прошедшем редакцию в 1998 году Законом перечислены основания для выдачи иностранному гражданину визы РФ, которая может быть дипломатической, служебной, обыкновенной, транзитной и визой временно проживающего лица. Виза может быть однократной, двукратной

и многократной. В зависимости от цели обыкновенные визы подразделяются на частные, деловые, туристические, учебные, рабочие, гуманитарные и визы на въезд в РФ в целях получения убежища. Этот же закон регулирует порядок выезда из РФ и въезда в РФ российских граждан.

Правовое регулирование внутренних миграций базируется сегодня на принятом в 1993 году законе «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». В законе установлено, что «ограничение права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается на основании закона», и определены основания ограничения права граждан РФ на свободу передвижения. В настоящее время действуют Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах РФ, утвержденные в 1995 году с внесенными изменениями 1997 года и 1998 года.

## 3.2. Региональная миграционная политика

Общие ориентиры миграционной политики Калининградской области были обозначены на 1997—2000 годы в принятом 14.07.1997 г. постановлении губернатора Калининградской области «О миграционной программе Калининградской области на 1997—2000 гг.» Действовавшая в течение четырех лет миграционная программа (в рамках законов РФ «О вынужденных переселенцах», «О беженцах») была направлена на регулирование процессов вынужденной миграции. Вопрос регулирования внутренней миграции в программе не затрагивался. Ввиду истечения срока в настоящее время этот документ силы не имеет, так же как и принятые ранее распоряжения администрации области от 16.12.1993 г. № 834-р «О дополнительных мерах по выполнению законов Российской Федерации “О беженцах”, “О вынужденных переселенцах”».

Среди документов регионального законодательства, способствующих привлечению и закреплению в экономике региона российских граждан и их семей, следует отметить постановление главы администрации области от 29.08.2000 г. № 339 «О программе “Создание рабочих мест для военнослужащих, сотрудников МВД, ФСБ, ФПС, МЧС, налоговой полиции, таможенного комитета РФ, прокуратуры, уволенных с военной и государственной службы, членов их семей, беженцев и переселенцев с использованием средств государственных, коммерческих и общественных организаций и предприятий”». Это постановление ориентировано на поддержку и привлечение в регион работников силовых структур, вышедших в отставку, носит оно рекомендательный характер.

Задачи миграционного регулирования частично обозначены в Стратегии социально-экономического развития Калининградской области до 2010 года (принята в 2003 г.), в которой среди направлений социальной политики выделяется комплексная демографическая политика в регионе. В ней, в частности, отмечается, что для эксклавной Калининградской области улучшение условий естественного воспроизводства населения и регулирования миграций являются ключевыми факторами экономической и политической безопасности региона, условием его жизнеобеспечения. Первоочередными задачами комплексной демографической политики, наряду с мерами по борьбе с депопуляцией, преодолением сверхсмертности, выделены задачи миграционной политики, которые заключаются в обеспечении рационального миграционного обмена между Калининградской областью и другими российскими регионами, крайне необходимого для пополнения трудовыми ресурсами экономики и сохранения социально-экономических и культурных связей с «материковой» Россией.

В части регулирования внутренней миграции отмечается, что внутриобластные миграции должны быть оптимизированы с учетом приоритетов социально-экономического и пространственного развития региона. Важную роль в их регулировании может сыграть политика стимулирования жилищного (включая ипотечное кредитование и выдачу ссуд) и культурно-бытового строительства в перспективных для экономического развития городах

и поселках области. Среди приоритетных направлений программы определены также меры по организации демографического мониторинга в регионе с целью корректирования намеченных мер и оперативного реагирования на изменения ситуации в регионе.

К сожалению, продекларированные в Стратегии направления демографической политики, в том числе миграционной, так и остались громкими заявлениями. Никаких конкретных шагов власть или ее институты в регионе не сделали.

В настоящий момент правительство Калининградской области, пришедшее к руководству осенью 2005 года, разрабатывает новую Стратегию развития Калининградской области на период до 2015 года. Ключевым приоритетом нового документа является развитие человеческого потенциала, в том числе и через активную миграционную политику. За счет привлечения мигрантов в область, в первую очередь молодежи высокого уровня профессиональной квалификации, реализации программ адаптации мигрантов, а также решения демографических проблем планируется увеличение численности населения области через пять лет на 20—30 % с перспективой удвоения в течение 15 лет. Механизмом реализации столь амбициозной миграционной политики станет синхронизация действий бизнеса, федеральной и региональной властей.

Законодательные и нормативные документы, принятые в Калининградской области в настоящее время, направлены на регулирование в основном внешней трудовой миграции. Региональная политика в области внешней трудовой миграции базируется на утвержденном Указом Президента Российской Федерации 16 декабря 1993 г. «Положении о привлечении и использовании иностранной рабочей силы» (с редакцией этого Положения в Указе Президента РФ от 5.10.2002 г.). В соответствии с федеральным законодательством в области 08.10.1998 г. принят региональный закон № 94 «О порядке и условиях привлечения и использования в Калининградской области иностранной рабочей силы». Цель принятия закона — проведение единой государственной политики на территории Калининградской области по привлечению иностранных работников, обеспечения приоритетного права граждан РФ на занятия вакантных мест.

Постановлением администрации Калининградской области от 10 июня 2003 г. № 309 была создана межведомственная Комиссия по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд на территорию Калининградской области в целях осуществления трудовой деятельности. В постановлении определен состав и порядок работы комиссии для организации работы и координации деятельности заинтересованных органов исполнительной власти области и территориальных органов федеральных служб по подготовке предложений, определяющих размер квоты на привлечение иностранных граждан для работы в регионе. Цель работы Комиссии — анализ регионального рынка труда и на основе полученных данных внесение корректировок в утвержденную для Калининградской области квоту на привлечение иностранной рабочей силы. Система квотирования рабочих мест для иностранных граждан распространяется только на визовые страны. Работники из стран СНГ (за исключением Грузии и Туркмении) проходят упрощенную процедуру по межгосударственным соглашениям, а жители Белоруссии могут работать в России без предварительного разрешения.

В состав комиссии входят восемь представителей региональной исполнительной власти и по одному от Управления внутренних дел Калининградской области, Департамента Федеральной государственной службы занятости населения по Калининградской области и Федерации профсоюзов Калининградской области.

Порядок выработки предложений по определению квоты Комиссией заключается в следующем:

1. Для подготовки предложений о размере квоты работодатели в срок до 1 июня года, предшествующего привлечению иностранных работников, подают в Комиссию заявки о потребности в иностранной рабочей силе для замещения вакантных и вновь создаваемых рабочих мест. Работодатель указывает запрашиваемые профессии, квалификации на срок до одного года, на который предполагается приглашать иностранных работников в следующем году.

2. Обобщенная информация о заявленной необходимости привлечения иностранной рабочей силы представляется для ана-

лиза и подготовки заключения в структурные подразделения администрации области, курирующие отрасли экономики, в которых используются иностранные работники, миграционную службу УВД Калининградской области, федеральную службу занятости населения по Калининградской области и Калининградскую областную федерацию профсоюзов до 1 июля.

3. Комиссия на своем заседании вырабатывает окончательные предложения о целесообразных объемах привлечения иностранных граждан на территорию области в целях осуществления трудовой деятельности и определения квоты на следующий год и направляет на рассмотрение и утверждение губернатору Калининградской области.

4. До 1 августа предложения по определению квоты и выдачи иностранным гражданам приглашений на въезд в Калининградскую область в целях осуществления трудовой деятельности на следующий год и ее обоснование представляются губернатором Калининградской области в Минздравсоцразвития России.

5. В срок с 1 по 15 декабря правительство России своим постановлением утверждает общероссийскую квоту на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию с целью осуществления трудовой деятельности, а затем до 31 декабря доводит размер региональных квот до субъектов Российской Федерации.

6. По итогам использования утвержденной региону квоты для привлечения иностранной рабочей силы в первом полугодии правительство Российской Федерации запрашивает мнение регионов о ее корректировке (с целью увеличения или уменьшения).

Порядок выдачи работодателям разрешений на приглашение на въезд на территорию области иностранных граждан с целью осуществления трудовой деятельности следующий:

1. Управление федеральной государственной службы занятости населения по Калининградской области (УФГСЗН) или его территориальные органы на основании анализа данных о положении на рынке труда в городе, районе, где предусматривается привлечение и использование иностранных работников, выдает работодателю заключение о целесообразности привлечения и использования иностранных работников на территории области.

2. Центр занятости и УФГСЗН при подготовке предложений и заключений руководствуются принципом приоритетного права российских граждан на занятие вакантных и вновь создаваемых рабочих мест, в том числе из других городов (районов) области или других субъектов Российской Федерации.

3. При обращении работодателя в Центр занятости по месту предполагаемого привлечения и использования иностранных работников Центр занятости проверяет у работодателя следующие документы:

— заявление, оформленное на бланке утвержденного образца;

— копию свидетельства о регистрации — для юридического лица. В случае, если от имени работодателя выступает иностранная организация, не имеющая свидетельства о регистрации и ИНН в Российской Федерации, Центр занятости проверяет документы на русском языке, подтверждающие факт ее регистрации, и номер налогоплательщика, присвоенный работодателю в государстве регистрации (при наличии);

— копию свидетельства о регистрации в качестве предпринимателя и документ, удостоверяющий его личность, — для физического лица.

4. Срок рассмотрения УФГСЗН заявления работодателя не должен превышать семи рабочих дней со дня регистрации заявления в УФГСЗН, за исключением случая, когда он направляет его в соответствующий Центр занятости для подготовки предложений. При принятии решения о нецелесообразности привлечения иностранных работников, УФГСЗН оформляет заключение с указанием соответствующей причины (причин). УФГСЗН в трехдневный срок после подготовки соответствующего заключения доводит его до сведения работодателя или выдает заключение ему на руки.

5. При положительном заключении, работодатель предоставляет в Управление по делам миграции УВД Калининградской области следующие документы:

— заявление на привлечение иностранной рабочей силы;

— заключение УФГСЗН по Калининградской области;

— свидетельство о регистрации в Едином государственном регистре юридических лиц;

— свидетельство о постановке на учет в налоговом органе;

— устав организации;

— проект трудового договора с иностранным работником;

— гарантийное письмо о предоставлении гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации;

— платежный документ об оплате оформления разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы в размере 4 тыс. рублей за каждого человека.

6. Управление по делам миграции УВД Калининградской области после соответствующей проверки представляет все материалы в Федеральную миграционную службу Российской Федерации, которая окончательно принимает решение о выдаче разрешения на въезд иностранных граждан на территорию Калининградской области с целью осуществления трудовой деятельности. Решение принимается не позднее месячного срока и доводится до работодателей.

Помимо Комиссии по привлечению и использованию иностранной рабочей силы Постановлением администрации области от 28.02.03 № 75 была создана Комиссия по рассмотрению обращений, заявлений и ходатайств работодателей по вопросам привлечения и использования иностранной рабочей силы для осуществления строительной деятельности на территории Калининградской области. В состав комиссии входят представители структурных подразделений администрации области, мэрии Калининграда, региональных органов служб занятости населения и миграции, профсоюзных органов, также на заседание приглашается президент Союза строителей. Председателем комиссии назначен председатель строительного комитета правительства области.

Указанная комиссия рассматривает заявки, направленные работодателями на привлечение иностранной рабочей силы. При этом оценивается целесообразность привлечения иностранной рабочей силы на сооружение конкретных объектов, указанных в заявках. Заседания комиссии проходят по мере поступления зая-

вок. На заседание комиссии приглашаются заказчики и подрядные строительные организации. На комиссии рассматривается пакет документов: лицензия на производство строительно-монтажных работ, договор подряда, график производства работ, подтверждающий запрашиваемое количество иностранных рабочих, также работодателями представляется справка с налоговой инспекции об отсутствии задолженности в бюджеты всех уровней. Кроме того, при рассмотрении вышеперечисленных документов одним из обязательных условий является привлечение на стройки 50 % российских специалистов от общего количества рабочих, привлекаемых на стройку. Решение комиссии по привлечению иностранных рабочих принимается голосованием и оформляется протоколом.

В 2004 году проведено девять заседаний комиссии, на которых согласовано привлечение иностранной рабочей силы в количестве 1830 человек сроком на 1 год для производства строительно-монтажных работ на территории области. На начало ноября 2005 года проведено восемь заседаний комиссии, на которых принято решение о привлечении 1861 человека. Основными поставщиками рабочей силы в строительный комплекс области в последние годы являются Украина, Литва, Турция, Узбекистан, Польша. В 2004 году существенно выросла доля иностранных строителей из Таджикистана и Молдавии.

## 3.3. Региональная политика в области межнациональных отношений**

Миграционная политика тесно связана с регулированием межэтнических отношений. По итогам миграционных движений 1990-х годов Калининградская область стала одним из самых многона-

**Печатается по материалам, предоставленным начальником отдела национально-культурных и общественных связей правительства Калининградской области О.М. Панасенко.

циональных субъектов Российской Федерации. По данным последней переписи населения, в области проживают представители 132 национальностей. Количество национальностей по сравнению с переписью 1989 года выросло на 22. В межпереписной период увеличился процент в национальном составе русских (до 78,5 %), при этом сократился процент белорусов, украинцев, литовцев, чувашей, марийцев, мордвы. Это снижение связано с естественной убылью и эмиграцией. За счет миграционного прироста существенно выросло число немцев, армян, корейцев, чеченцев, таджиков, татар, лезгин и азербайджанцев. На территории области появилась новая национальная диаспора — езиды (504 чел.), прибывшие к нам из Закавказья. Национальный состав стал более пестрым, что не могло не повлиять на усиление региональной этнической составляющей в реализации политики межнациональных отношений.

Основными направлениями работы региональной администрации в области межэтнического взаимодействия являются следующие:

— консолидация народов области, ориентированная на приоритет общероссийских духовных ценностей;

— повышение роли этносов в улучшении благосостояния населения;

— реализация основных прав и свобод человека и гражданина, независимо от национальной принадлежности, вероисповедания, места жительства и иных различий;

— упрочение общероссийской гражданской и духовно-нравственной общности многонационального народа Российской Федерации;

— объединение усилий национальных диаспор для обеспечения согласия в решении задач национально-культурного развития народов;

— формирование на территории региона обстановки толерантности как психологической культуры мира и гражданского согласия в обществе.

Данные вопросы решаются при взаимодействии правительства области с Областной думой, уполномоченным по правам человека по Калининградской области, представителями гене-

ральных консульств в г. Калининграде (Литва, Польша, Белоруссия), Посольства Республики Казахстан в Российской Федерации, Генерального консульства Украины в Санкт-Петербурге. Целенаправленная и согласованная деятельность дает возможность каждой национальности активно участвовать в социально-экономической и общественной жизни Калининградской области, упорядочить миграционные проблемы и не допустить межнациональной розни среди народов, проживающих в регионе.

На территории области зарегистрировано шесть региональных и шесть местных национально-культурных автономий азербайджанцев, армян, белорусов, литовцев, немцев, поляков, русских, украинцев. В 2004 году в области зарегистрирована Федеральная национально-культурная автономия литовцев Российской Федерации, учредителями которой стали региональные автономии Калининградской области, Москвы и Приморского края. Восемнадцать национальностей объединены в 87 национально-культурных организаций, часть из которых открыли свои отделения в муниципальных образованиях региона. Национально-культурные объединения этнических общностей представляют более 150 тыс. жителей (около 16,0 % от общего числа населения) Калининградской области.

Национально-культурные объединения в своей деятельности опираются на значительную поддержку со стороны администрации области. В 2003 году на эти цели было выделено 714,8 тыс. рублей, что на 54 % больше, чем за 2002 год, в 2004 году — 836,5 тыс. рублей. В 2003 году администрацией области было принято постановление «Об открытом конкурсе на получение государственных грантов на реализацию целевых социальных программы общественных объединений». В 2004 году в конкурсе приняло участие 52 организации, 29 из них получили грантовую поддержку на сумму 585 тыс. рублей. Номинантами стали девять национально-культурных организаций, которым выделено 235 тыс. рублей.

Этнокультурный компонент представлен и постоянно пополняется в разделах экспозиций 74 музеев, в том числе краеведческой направленности. На стендах Художественной галереи и Областного историко-художественного музея представлены кол-

лекции авторов различных национальностей. Библиотеки области комплектуются национальной литературой. Фонды книг на литовском и белорусском языках имеются в областной библиотеке и библиотеке г. Советска. Национально-культурные общества постоянно участвуют в смотрах любительского искусства: ярмарке народного творчества, фестивалях семейного творчества, вокальных конкурсах, совместно проводят рождественские и новогодние праздники с участием семей и приглашенных гостей. Правительство области выполняет федеральные законы «Об образовании», «О языках народов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые регламентируют работу управления образования, комитета по информации, печати и связям с общественностью администрации области, национальных диаспор. Постоянно совершенствуется формальная и неформальная образовательные системы, которые отвечают культурно-образовательным потребностям многонационального населения.

Литовский язык изучают более 920 человек (на 10 % больше по сравнению с 2002 годом) в 112 классах 5 образовательных и 3 воскресных школах, на 10 факультативах и в 2 детских садах. Польский язык изучается при Генеральном консульстве Республики Польша в Калининградской области, в обществах «Россия — Польша» и «Калининград — Свиноусьце». Курсы польского языка организованы также обществами польской культуры городов Гусева и Озерска, углубленное изучение польского языка ведется в средней общеобразовательной школе № 40 г. Калининграда и в средних общеобразовательных школах поселков Железнодорожного и Суворовка. При польских костелах функционируют воскресные школы. Немецко-Русский дом организовал в городах и районах области курсы немецкого языка. Немецкий язык как профилирующая дисциплина преподается в лицее № 23 г. Калининграда. Активному освоению немецкого языка способствует киноклуб национально-культурной автономии российских немцев области, где еженедельно демонстрируются фильмы на немецком языке, проводятся лекции и доклады по истории края, детские музыкальные собрания и музыкальные клубы. Армянский национально-культурный, информационный центр открыл

во Дворце культуры моряков г. Калининграда курсы по изучению армянского языка. На них занимается около 60 человек. Региональная национально-культурная общественная организация ассирийцев «Ашшур» готовится к открытию курсов по изучению ассирийского языка.

Интеграционные процессы в Европе вызывают все больший интерес европейской общественности, деловых кругов к русскому языку. Студенты из вузов Германии и Франции стали участниками проекта летней школы «Языки, общество, новая Европа», который осуществляется на базе Российского государственного университета им. И. Канта. В Балтийской государственной академии проходят обучение русскому языку граждане Франции и Мавритании.

Сохранению и совершенствованию владения родным языком способствуют печатные издания, теле- и радиопередачи на национальных языках: «Белорусская народная газета», радиопрограмма «Криница» на белорусском языке, еврейский вестник «Шофар», книга «История евреев и еврейской общины в г. Кенигсберге», информационный бюллетень общества польской культуры. Ежемесячно в регион поступают газеты «Аззерос», «Всероссийский Азербайджанский конгресс», «Трибуна ислама», «Татарские новости», «Ноев ковчег», издаваемые федеральными обществами и объединениями.

Развитию толерантности, чувства взаимоуважения представителей разных народов, культур во многом способствует политика региона в области межконфессиональных отношений. В Калининградской области официально зарегистрирована 141 религиозная организация, представляющая мировые конфессии и направления отдельных религиозных течений. В области функционирует 133 прихода, 2 монастыря, 4 религиозных учреждения.

Важнейшее направление деятельности органов региональной власти — организаторская работа по обеспечению единой практики правового регулирования межнациональных отношений в тесном взаимодействии с правоохранительными органами и аппаратом уполномоченного по правам человека в Калининградской области. Сложилась эффективная система рассмотрения письменных и устных обращений граждан, организаций и учреж-

дений, по которым принимаются необходимые решения, направляются соответствующие запросы в муниципальные образования, правоохранительные органы и иные структуры.

В настоящее время Министерством культуры правительства Калининградской области разрабатывается план развития культуры в регионе на период до 2015 года. В нем одним из приоритетных направлений будет подпрограмма «Государственная поддержка национально-культурных объединений на территории Калининградской области».

# 4. Учет и регистрация миграции в Калининградской области

Текущий учет мигрантов в Калининградской области производится на основе данных Управления внутренних дел Калининградской области (Федеральная миграционная служба, отдел выдачи виз и разрешений и паспортные столы), Калининградского регионального управления Федеральной пограничной службы РФ. Данные первичного учета поступают на обработку в Территориальный орган федеральной государственной статистики.

## 4.1. Отдел паспортно-визовой службы *

Учет внутренних (внутрирегиональных и межрегиональных) и внешних миграций населения России производится ОПВС УВД Калининградской области. С 1996 года в России введена новая система учета движения населения, в соответствии с которой существует две категории регистрации — «по месту жительства» (постоянная) и «месту пребывания» (временная). Граждане России обязаны зарегистрироваться в течение 90 дней с момента прибытия.

* 4.1, 4.2, 4.3 подготовлены с участием Т.В. Кузнецовой.

Согласно новым правилам, граждане, зарегистрированные по месту пребывания, независимо от фактического времени их проживания в данном регионе и количества повторных регистраций, заполняют листки статистического учета временного мигранта (три года назад эта регистрация стала обязательной). Как показывает практика, имеются случаи заполнения временно пребывающими мигрантами только листков прибытия и заявления на временную регистрацию. При обработке листков временных мигрантов статистикой агрегированные сведения по ним в статистическую отчетность не попадают и учитываются лишь при подсчете общего количества населения. Официально в Калининградской области максимальный срок временной регистрации равен 6 месяцам. В то же время, например, студенты РГУ им. И. Канта, проживающие в общежитиях университета, регистрируются на срок 10 месяцев, преподаватели на 1 год. К примеру, временная регистрация приглашенных специалистов Калининградской ТЭЦ-2, которая производилась на основе листков прибытия, заявления на временную регистрацию и ходатайства со стороны руководителей предприятия, осуществлялась на срок 11 месяцев. Количество повторных регистраций практически не ограничено. Таким образом, в настоящее время в области скопилось большое число временно зарегистрированного населения.

Масштабы недоучета долгосрочных временных мигрантов можно хорошо проиллюстрировать по внутрирегиональной миграционной подвижности на примере учебной миграции. Так, в РГУ им. И. Канта 2935 студентов проживают или нуждаются в общежитии. Из них регистрируются статистикой только те, которые прошли временную регистрацию по адресу общежития — это 1182 человека, остальные же нуждающиеся в общежитии (1753 человека) при условии аренды ими жилья выпадают из учета статистики. Студенты, обучающиеся в филиалах московских, санкт-петербургских и других университетов (всего их в Калининграде 13), не фиксируются даже учебной статистикой. их включают в статистику головных вузов.

Недоучет масштабов внутрироссийской трудовой миграции может быть связан с процедурой получения регистрации в тече-

ние 90 дней с момента прибытия. Так как в регионе широко распространен вахтовый метод работы для внешней рабочей силы, то значительные потоки трудовых миграций могут и не фиксироваться в том случае, если мигранты находятся на территории области менее 90 дней.

Миграция в регионе фиксируется органами внутренних дел на основе листков статистического учета мигрантов, заполняемых при регистрации по новому месту жительства. Листки статистического учета составляются в одном экземпляре одновременно с адресными листками (на основе которых ведется статистика МВД) в следующих случаях:

— при регистрации граждан, прибывших к новому месту жительства в города (ПГТ) из других городов (ПГТ);

— в города (ПГТ) из сельских населенных пунктов;

— в сельские населенные пункты из городов (ПГТ);

— из одного городского района (округа) в другой в пределах города, из одного сельского населенного пункта в другой, если они расположены в разных административных районах.

Не подлежат статистическому учету случаи переселения из одного сельского населенного пункта в другой в пределах одного административного района, в пределах ПГТ или города, не имеющего районного (окружного) деления.

Для лиц, возвращающихся после прохождения воинской службы или из мест лишения свободы, листки статистического учета составляются только в том случае, если до призыва на службу (или до осуждения) гражданин проживал в ином месте. При этом в листках статистического учета мигрантов не допускается запись «из армии» («из заключения»).

Учет выезжающих за пределы РФ и снимающихся с регистрационного учета по последнему месту жительства ведется на основе отрывных талонов к листкам статистического учета мигрантов (их форма, за исключением названия, полностью совпадает с формой листка статистического учета).

Граждане, выезжающие на постоянное место жительства за рубеж, имеют право с регистрационного учета не сниматься. Следствием этого является недоучет объема эмиграции из региона.

Оценка выбытия из регионов РФ производится путем расчета. В регионах прибытия (при обработке листков статистического учета мигранта) накапливается информация о том, откуда мигранты прибыли. Полученные таким образом сведения (числа выбывших) с помощью электронной почты направляются в статистические органы региона выбытия. Впоследствии на базе эти данных в регионе выбытия составляются агрегированные таблицы распределения выбывших по регионам вселения или направлениям миграции. Таким образом, первичным является учет прибытий, а учет выбытий выступает категорий второго порядка. Эта методика вполне оправдана, поскольку в мировой практике статистика прибытий считается более точной. Действовавшая раньше параллельная статистика на основе так называемых «листков убытия» себя не оправдала. Мигрант, указывая при выезде одно направление миграции, реально мог уехать совершенно в иное место.

Статистика о постоянных и временных мигрантах накапливается и в органах милиции по адресным листкам учета. Однако документы с данными о числе зарегистрированных имеют гриф «только для служебного пользования». Сравнить количество листков учета мигрантов с числом адресных листков не представляется возможным.

## 4.2. Отдел выдачи виз и разрешений (ОВиР)

Иностранные граждане, в том числе из стран СНГ, прибывающие в Россию на работу, учебу и т. п., регистрируются в ОВиРе. Листки статистического учета на данную категорию мигрантов службой ОВиРа не составляются, регистрацию они проходят через паспортно-визовые службы.

До 1 октября 2000 года граждане СНГ и стран Балтии, приезжавшие в регион на постоянное место жительства, имели возможность регистрироваться по месту проживания на тех же усло-

виях, что и граждане России (следовательно, учитывались органами статистического учета, так как заполняли листок статистического учета). С 1 октября 2000 года на иммигрантов из стран СНГ — неграждан России — была распространена процедура получения вида на жительство, которая должна предшествовать регистрации по месту проживания. Ранее такой порядок распространялся только на иммигрантов-неграждан, прибывших из-за пределов СНГ. Нововведения были введены служебными инструкциями без предоставления населению открытой информации о порядке и стоимости ее прохождения. Процедура получения вида на жительство занимает около 6 месяцев, т. е. все это время мигрант не попадает в поле зрения статистиков.

Развитие экономического потенциала Калининградской области способствует увеличению объема как внутренней межрегиональной, так и внешней миграции в регион. В качестве примера приведем Калининградскую ТЭЦ-2 (недавно введенная в строй современная электростанция мощностью до 450 МВт с применением прогрессивной парогазовой технологии). Набор персонала для предприятия осуществлялся из других регионов РФ и стран СНГ (в области нет специалистов необходимого уровня квалификации и поэтому 70 % персонала — мигранты, прибывшие из Псковской, Смоленской, Ивановской областей, г. Москвы, Астраханской области, Белоруссии (3 чел.), Казахстана (3 чел.) и др.

Данные мигранты обладают значительным трудовым потенциалом. Средний уровень их образования значительно выше, чем у местного населения принимающей стороны. Так, 76 % приехавших имеют высшее, 24 % — средне специальное образование. Средний возраст специалистов составляет 36,5 лет (средний возраст прибывших членов их семей — 15 лет). Таким образом, можно сделать вывод, что экономическое развитие области способствует повышению миграционный привлекательности региона и привлечению демографически перспективных мигрантов.

## 4.3. Управление по делам миграции ФМС России

Федеральная миграционная служба Министерства внутренних дел РФ — самостоятельное структурное подразделение центрального аппарата Министерства внутренних дел РФ. В регионе она представлена Управлением по делам миграций УВД Калининградской области. Основной задачей Управления является регулирование процессов вынужденной и внешней трудовой миграции. Служба оформляет и выдает разрешения работодателям на привлечение иностранной рабочей силы, а также подтверждает право трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России.

Учет трудовых мигрантов-«неграждан» ведется на основании выданных разрешений на право трудовой деятельности. Для визовых стран эта процедура связана с квотированием рабочих мест и получением разрешения для работы в Москве (о процедуре выдачи разрешений по системе квот см. 3.2). Для большинства стран СНГ разрешение выдается непосредственно в областном Управлении по делам миграции.

Количество нелегалов, по неофициальным данным, составляет около 10 тыс. человек (в то же время demoscop. weekly, ссылаясь на оценку миграционных специалистов области, приводит цифру — 30 тыс.). Все иностранцы пересекают границу вполне законно, въезжая по туристической визе и исчезают из поля зрения органов государственной власти. Как правило, они работают на предприятиях малого бизнеса, отчетность по которым в статистику не идет, отсюда общий недоучет большого количества мигрантов, точную цифру которых сегодня не назовет ни одно ведомство.

В Кодексе административных правонарушений есть специальная статья, которая обязывает незаконопослушных работодателей платить штраф от 10 до 20 МРОТ. Преступивший закон иностранный гражданин или лицо без гражданства штрафуется на сумму от 5 до 10 МРОТ. При этом незаконная трудовая деятельность пресекается. Согласно закону «О положении ино-

странных граждан в РФ» производится депортация нарушителя и внесение его данных в компьютерную базу данных. По сведениям, полученным в интервью с руководителями Управления по делам миграции Калининградской области, удалось установить, что ежегодно всеми службами территориального органа ФМС составляется до 6—8 тыс. протоколов за нарушение миграционного режима. За 10 месяцев 2005 года за отсутствие регистрации только Управлением по делам миграции было составлено протоколов на 2675 незаконно пребывающих в области мигрантов.

Служба фиксирует всех иностранных граждан, пересекающих государственную границу России, с помощью миграционных карт. Миграционная карта предусмотрена для одного посещения России. Срок ее действия зависит от цели приезда. Для невыполнивших требования российского законодательства применяются все предусмотренные санкции, от административных штрафов до выдворения и запрета въезда на территорию Российской Федерации. Затраты на выдворение, по оценкам специалистов ФМС, составляют до 10 тыс. рублей на каждого незаконного мигранта.

К концу 2005 года Федеральная миграционная служба планирует завершить работу по созданию Центрального банка данных по учету иностранных граждан. Основное его назначение — создание инструмента, позволяющего государству контролировать миграционную обстановку, иметь аналитическую информацию для выработки управленческих решений, а также прогнозировать развитие миграционного процесса. Вторая цель — обеспечить контроль за тем, как иностранцы выполняют требования российского законодательства. В первую очередь, не нарушают ли они порядок пребывания в России. И принимать адекватные меры как в отношении иностранных граждан, нарушающих наше законодательство, так и в отношении россиян, нарушающих права и свободы иностранцев на территории России.

Главным источником информации для этого банка будет пограничная служба, которая фиксирует факт пересечения границы. Кроме того, будет поступать информация от Министерства иностранных дел о выданных визах на въезд, а также от органов внутренних дел, выдающих приглашения на въезд иностранных граждан в Россию. Основные учетные данные будут в объеме

миграционной карты. Кроме того, в информационную систему станут заносить данные о месте пребывания (регистрации), о разрешении на трудовую деятельность, а также информацию об изменениях статуса иностранца (временное пребывание, временное проживание и так далее). Ответственность за создание банка, сбор информации и бесперебойную эксплуатацию всего программно-технического комплекса несет Федеральная миграционная служба. А пользоваться собранным материалом будут центральные и региональные органы государственной власти, в том числе Центробанк, Счетная палата, Центризбирком, а также Генеральная прокуратура.

К задачам Управления относятся прием вынужденных переселенцев[2], предоставление статуса вынужденного переселенца, ведение учета данной категории граждан и осуществление поддержки в пределах своих полномочий. В Калининградской области, в соответствии с законодательством РФ, предусмотрены следующие меры помощи вынужденным переселенцам:

— оказание единовременного денежного пособия лицам, получившим статус беженца или вынужденного переселенца;

— выплата компенсаций за утраченное жилье и имущество вынужденным переселенцам из Чеченской Республики;

— выплата долговременных ссуд на строительство или приобретение жилья вынужденным переселенцам;

— оказание социальной материальной помощи детям семей вынужденных переселенцев;

— оказание единовременной материальной помощи ребенку школьного возраста семей вынужденных переселенцев;

---

[2] Вынужденный переселенец – это гражданин России, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его либо членов его семьи насилия или преследования, либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводом для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц.

— организация отдыха детей вынужденных переселенцев в оздоровительных лагерях;

— организация санаторно-курортного лечения детей вынужденных переселенцев.

На сегодняшний момент на учете в областном Управлении по делам миграции находится 1529 человек. Срок снятия статуса вынужденного переселенца 5 лет. С 1995 года число граждан, обратившихся с ходатайством о признании их вынужденными переселенцами, снизилось более чем в 50 раз. Данная динамика является объективным процессом, связанным с изменениями внутриполитической обстановки в странах СНГ, адаптацией русскоязычного населения к новым условиям проживания в них, установленным порядком пребывания граждан СНГ на территории России с 01.10.2000 г. Также в Калининградской области зафиксированы случаи отказа мигрантам из Казахстана в предоставлении статуса на том основании, что в Казахстане нет дискриминации русскоязычного населения. До сих пор пытаются получить статус вынужденного переселенца мигранты из Киргизии — немцы, но законных оснований для предоставления такого статуса они не имеют. В течение последних трех лет статус вынужденного переселенца Управлением не выдавался.

В общей численности вынужденных переселенцев, состоящих на регистрационном учете, доля лиц до 16 лет составляет 28 %, в трудоспособном возрасте — 62 %, старше трудоспособного — 10. С позиции воспроизводства трудоактивного населения возрастной состав переселенцев можно квалифицировать как положительный процесс, способствующий увеличению трудового потенциала области как в настоящее время, так и в перспективе. Чуть менее четверти вынужденных переселенцев имеют высшее образование, около 40 % — неполное высшее и среднее специальное. Таким образом, переселенцы имеют достаточно высокий образовательный ценз, хорошую квалификацию. Национальный состав мигрантов в последние годы достаточно однороден. Основную группу представляют славянские народы: русские — 76 %, украинцы — около 12 %. Что касается белорусов, то в последние годы их уезжает больше, чем прибывает в область. На долю немцев приходится около 5 % вынужденных мигрантов,

народов Закавказья — 1,7 %, татар — 3,2 %, возросло число обратившихся чеченцев — 53 человека, практически все прибыли из Ингушской Республики.

Согласно статистическим данным, чуть меньше половины из числа приезжих становятся сельскими жителями. Но эта цифра не отражают истинную картину. Вопрос регистрации по месту жительства или пребывания стоит достаточно остро. По нашим наблюдениям, имея регистрацию на селе, основная часть мигрантов аккумулируется в Калининграде и вокруг него. Непосредственно в Калининграде оседают от 30 до 44 % вынужденных переселенцев. Если область условно разбить на четыре части, то расселение вынужденных мигрантов будет выглядеть следующим образом: Центральная — т. е. районы вблизи Калининграда — около 30 %, Приморская — более 11 %, Южная и Восточная — около 20 %.

Помимо миграционных служб факт пересечения границы регистрирует Калининградское региональное управление Федеральной пограничной службы РФ. Только за один день около 20 тыс. человек пересекает государственную границу РФ в пределах Калининградской области, из них более 12 тыс. — иностранные граждане. В среднем на одного жителя Калининградской области приходится примерно семь пересечений государственной границы в год (для сравнения в соседней Польше этот показатель равен 4,6), что свидетельствует о высокой пространственной мобильности в регионе.

## 4.4. Территориальный орган Федеральной службы госстатистики

В отдел статистики из ОПВС УВД поступают листки статистического учета мигрантов. Информация подается на всё мигрирующее население за исключением военнослужащих срочной службы, заключенных, работников дипломатической миссии, ФСБ. В ОПВС от общей информации по мигрантам остаются адресные листки, которые передаются в адресное бюро УВД на длитель-

ный срок хранения. Вся поступающая в статистику информация по мигрантам (листки статучета мигранта) хранится в течение года, потом она уничтожается.

Листки учета мигранта в статистике обрабатываются и забиваются в компьютерную базу данных по разработанной Росстатом программе. Полученная информация отправляется в Росстат в Москву. На основе полученных из всех регионов России талонов прибытия Москва отправляет в регионы информацию по выбывшим. В результате обработки информации в Москве получаются расхождения в количестве прибывших и выбывших. Эти расхождения потом расписываются между регионами в виде поправки, которую в регионах, как правило, прибавляют, т. е. идет поправка в сторону увеличения мигрирующего населения. В советские времена заполнялись талоны прибытия и выбытия, но расхождений в информации, по мнению сотрудников Областного комитета статистики, было больше. Наибольшее расхождение в учете мигрантов в последнее время появилось сразу после переписи 2002 года. Тогда в комитет спустили цифру поправки более 1000 человек. Обычно эта цифра значительно ниже.

Также, по мнению сотрудников Комитета, в то время, когда отдельно считали наличное и постоянное население, точности в информации по мигрантам было больше. В связи с учетом только постоянного населения после переписи 2002 года работы статистикам поубавилось, стало меньше путаницы, но на учете миграции это сказалось отрицательно.

Негативным моментом регистрации мигрантов, по мнению сотрудников комитета, является то, что третья часть регистрирующихся мигрантов не указывает свою национальность. Проанализировать национальный состав прибывающего населения по текущему учету практически невозможно. Лишь очередная перепись поможет ответить на вопрос о национальном составе населения региона. К качеству сбора первичной информации по мигрантам у представителей статистики очень много вопросов. В первую очередь это неразборчивое и неаккуратное заполнение листков учета. Во-вторых, это их неполное заполнение, отсутствие, например, полной информации адреса проживания мигранта, что создает путаницу в определении его точного местонахожде-

ния. В-третьих, это несвоевременная подача информации в статистику из паспортных столов.

Талоны статистического учета поступают как по прописанным мигрантам, так и по временно зарегистрированным на территории области. В статистику по мигрантам информация по временно зарегистрированным мигрантам не идет, но при расчете численности населения, учитывается. Количество временно зарегистрированного в области населения, по данным статистики, варьирует от 1000 до 1500 человек, что явно не соответствует реальной картине временного населения области. По данным статистики 2004 года, в Калининградской области было временно зарегистрировано 1346 человек. В 1 квартале 2005 года — 260 человек, во втором квартале — 113. К числу временно зарегистрированных мигрантов относятся жители области, проживающие на ее территории свыше 1 года без постоянной прописки.

По мнению сотрудников Областного комитета статистики, учет сельских мигрантов в советское время производился более качественно в связи с тем, что сельские администрации вели в похозяйственных книгах учет как естественного, так и механического движения населения по специально разработанной форме учета (1С). Им вменялось в обязанность дважды в год проводить подворовые обходы. Подобную практику ведения книг пытались вернуть в период проведения переписи 2002 года. Но реальных результатов в улучшении качества учета не последовало.

К недостаткам учета внутренних мигрантов, по нашему мнению, можно отнести то, что при перемещении мигранта в пределах одного муниципального образования листок статистического учета на него не заполняется, реально же мигрант меняет свое место жительства. На наш взгляд, эта практика неправомерна, так как не способствует правильному учету населения и не дает полной и ясной картины расселения.

С 2006 года в области планируется начать реформу муниципальных образований, в результате которой количество муниципалитетов возрастет, будет происходить слияние ряда сельских поселений в одно, выделяться ранги населенных пунктов, меняться их статус. В связи с этим у сотрудников комитета статистики возникает много вопросов и в плане учета населения. Эти вопросы сегодня активно обсуждаются в местном правительстве.

# Заключение

## Выводы и предложения по формированию концепции действий по регулированию пространственной мобильности населения Калининградской области

Анализ миграционной ситуации в Калининградской области, особенности региональной экономики, рынка труда и состояния трудовой миграции позволили сделать вывод, что пространственная мобильность населения Калининградской области обусловлена рядом факторов, главные из которых следующие:

*1. Историко-демографические.* В миграционной подвижности населения региона выделяется ряд этапов. Первый (1947—1950 гг.) — это заселение области мигрантами из российских регионов, Украины и Белоруссии, который проходил очень быстро и организованно. Второй этап (1950—1990 гг.) отличается значительным миграционным динамизмом — как с максимальным положительным сальдо миграции в 1950 году (45 тыс. чел.), так и его отрицательными значениями в 70-е годы. В большей степени рост численности населения в этот период происходит за счет естественного прироста. Третий этап (1990—1999 гг.) характеризуется вновь высокой миграционной подвижностью, связанной с политической ситуацией на всем постсоветском простран-

стве. Среди мигрантов большой процент беженцев и вынужденных переселенцев (в основном русскоязычного населения) из бывших республик Советского Союза. Прибытия в регион в этот период в два раза превышают выбытия, общий миграционный прирост составляет 101 тыс. человек. С 2000 года начался новый этап в миграционном движении населения области, который характеризуется незначительным миграционным приростом, преобладанием внутрирегиональной миграции (до 50 % по прибытиям и свыше 60 % по выбытиям), изменением направлений миграционных потоков на преобладающие обмены с регионами России, а не бывшими союзными республиками. Естественная убыль населения в этот период в три раза превысила миграционный прирост и с 2000 года в области устойчиво падает общий прирост населения. Демографический кризис стал абсолютно явным.

*2. Геополитические.* Волны миграционных движений в регион совпадают с геополитическими изменениями, которые происходили и происходят в республиках бывшего СССР — основных миграционных донорах области. В начале 1990-х годов в связи с событиями в Нагорном Карабахе был высок процент армянского населения. Присоединение стран Балтии к странам ЕС и усиление в них антироссийских настроений вызвали потоки мигрантов из Латвии, Литвы, Эстонии. Активная миграционная политика стран Европейского союза способствовала притоку в регион российских немцев, немцев из Казахстана и Киргизии и дальнейшей их репатриации в Германию, а также эмиграции по еврейской визе. Особое геополитическое в центре Европы и эксклавное положение области способствует высокой пограничной мобильности населения. На каждого жителя области ежегодно приходится до 7 пересечений государственной границы, две трети из которых — на российских граждан.

Геополитическое положение области как российского эксклава снизило в последние годы миграционные связи с российскими регионами. Причина этого — неурегулированность в течение длительного времени пограничных договорных отношений по поводу проезда российских граждан через территорию Литвы, оформление визы на проезд российских граждан на территорию

области. При этом возросла внутрирегиональная мобильность, миграционные обмены со странами СНГ и дальнего зарубежья существенно снизились.

*3. Экономические.* Более успешное проведение экономических реформ в России в целом и ее отдельных регионах способствовало притяжению в Калининградскую область мигрантов из менее благополучных в экономическом отношении государств и регионов России. В области получила развитие внешняя трудовая миграция как из визовых стран дальнего и ближнего зарубежья, так и из стран СНГ. В регион, по разным оценкам, ежегодно привлекается от 3 до 5 тыс. иностранных работников, а количество нелегально работающих мигрантов (без официальной регистрации) достигает более 10 тыс. человек. Привлекаемые мигранты работают в основном на транспорте, в строительстве, промышленности, занимаются различными видами коммерческой деятельности. Региональная трудовая миграция характеризуется также и значительным оттоком собственных людских ресурсов за рубеж в поисках трудоустройства. Среди трудовых эмигрантов в основном моряки и рыбаки, не востребованные сегодня региональным рынком труда. Так, количество выехавших в поисках работы за рубеж калининградцев в 2004 году составило 4,7 тыс. человек, что почти равняется количеству официально привлеченных в экономику региона иностранных работников.

Экономические причины как основные выделяются и при анализе внутренней миграции. Внутрирегиональная миграция имеет вектор «село — город», в территориальном плане миграционные потоки направлены из восточных аграрных, депрессивных районов области в западные (г. Калининград и близлежащие динамично развивающиеся округа). Анализ причин внутрирегиогнальной миграции показал, что главные из них — это получение образования, поиск работы и трудоустройство, причины личного характера. При возросшей внутрирегиональной миграционной подвижности населения трудовая мобильность калининградцев (за исключением моряков и рыбаков), по оценкам службы занятости, невысокая, что связано со структурным несоответствием спроса на рынке труда и кадровым предложением. Спрос

на квалифицированные рабочие специальности, ряд специальностей служащих и руководящих инженерно-технических работников осуществляется сегодня за счет внешней и внутрироссийской миграции, а не за счет собственных трудовых ресурсов, квалификация которых подчас не соответствует спросу. Региональный рынок образовательных услуг оказался неготовым к запросам растущей экономики.

Анализ региональной политики в области внешней трудовой миграции позволил сделать вывод о том, что в области достаточно хорошо отлажен механизм привлечения иностранных работников. С этой целью действуют две комиссии при областном правительстве — Межведомственная по привлечению и использованию иностранной рабочей силы и Комиссия при строительном комитете по привлечению трудовых мигрантов в строительный комплекс области. Комиссии работают в тесном взаимодействии с Управлением по делам миграции ФМС России. В своей работе они руководствуются принципом первоочередного трудоустройства российских граждан.

Характеристика региональной политики в области межнациональных отношений показала, что местными властями накоплен большой опыт в продвижении в регионе идей толерантности, взаимоуважения представителей разных народов, культур, языков. Этнорегиональное самосознание, которое складывается у жителей региона в особых приграничных условиях, предполагает уважительное отношение к «соседям», взвешенную международную политику, необходимость взаимного диалога и экономического сотрудничества на европейском пространстве.

Особенности учета и регистрации миграции, сложившиеся в регионе, позволили выявить ряд несоответствий в фиксации миграционных процессов и представлением их в статистической отчетности. В целом можно говорить о том, что объемы миграции значительно выше, чем они представляются статистикой. Это превышение, по меньшей мере, двух-, трехкратное, хотя действительное положение дел с нелегальной миграцией вряд ли можно правильно оценить. Связано это в первую очередь с несовершенством первичного учета миграции. Наиболее распространенные недочеты в сборе первичной информации показаны в таблице 5.

*Таблица 5*

**Наиболее распространенные недочеты в сборе первичной информации о миграции**

| Вид миграции | Причины искажения данных | Результат |
|---|---|---|
| Внутренняя временная | Лица, регистрируемые по месту пребывания, не всегда заполняют листки статистического учета населения | Недоучет |
| Внутренняя временная | В органах ОПВС ведется учет регистрируемых по месту пребывания на основании адресных листков прибытия. Каждый новый факт регистрации одного и того же человека считается как новый факт приезда | Завышение данных |
| Внутренняя учебная | Замена постоянной регистрации на временную, студентов, проживающих в общежитии, а следовательно не попадающих в статотчетность по миграции | Недоучет |
| Внутренняя постоянная | Незаполнение или неправильное заполнение листков статистического учета (например, внесение ребенка в листок каждого родителя) | Незначительное искажение данных |
| Внутренняя трудовая | Граждане России, Украины, Белоруссии имеют право не регистрироваться по месту пребывания в течение 90 дней | Нет возможности проследить большие потоки лиц, работающих вахтовым методом |
| Внешняя трудовая | Иностранцы, работающие нелегально (их количество, по некоторым оценкам, в 2 -3 раза больше, чем работающих официально) | Значительный недоучет |

*Окончание табл. 5*

| Вид миграции | Причины искажения данных | Результат |
|---|---|---|
| Внешняя трудовая | Расчет количества работающих в регионе иностранцев ведется по числу выданных разрешений на работу. Данный показатель не означает, что все эти люди находились на территории региона в течение года. Также велика вероятность включение в отчетность разрешений, выдаваемых повторно одним и тем же работникам | Незначительное увеличение данных |
| Эмиграция | Граждане, выезжающие в другие государства на постоянное место жительства, имеют право не сниматься с регистрационного учета | Недоучет |
| Иммиграция | Иностранные граждане и лица без гражданства могут зарегистрироваться по месту жительства (и следовательно, попасть в поле зрения статистических служб) только после получения вида на жительства (процедура получения вида на жительство занимает около полугода) | Недоучет |

Несовершенство первичного учета связано с ведомственной разобщенностью, различием целей, задач, подходов и методик миграционного учета у различных ведомств. Для устранения ведомственной разобщенности необходима работа по согласованию процедур, выработке единых подходов миграционного регулирования. Предполагается также создать единый электронный банк данных внешней миграции. Еще одной из причин недоучета миграции является то, что не все учреждения и организации, в частности образовательные, предприятия малого и частично среднего бизнеса подают отчетность в статистику. Предлагается ввести более строгий учет статистической отчетности, а предприятиям вернуться к существовавшей в советское время статистической отчетности по кадрам. Все филиалы, зарегистрированные на территории области, также должны быть подотчетны перед статистикой. В целях улучшения учета внутренней миграции и в преддверии реформы муниципальных образований предлагается вернуться в сельской местности к ведению похозяйственных книг с регистрацией не только естественного, но и миграционного движения населения, а также регистрировать миграцию и в пределах муниципальных образований.

Основными критериями сбора статистической информации по миграции должны стать следующие:

1. Полнота миграционной информации по всему спектру процессов.

2. Максимальный учет всех респондентов, дающих информацию о мигрантах.

3. Единство понятийного аппарата при сборе и обработке фактов миграционной подвижности.

4. Синхронизация действий всех заинтересованных ведомств.

Среди первоочередных мер по регулированию миграционных процессов в регионе должны стать меры, связанные с легализацией незаконной миграции, упрощением процедуры получения российского гражданства, особенно гражданам стран СНГ, которые прибыли в регион еще в 90-е годы и имели связи с Россией до распада СССР.

Нам представляется, что область в связи с особым геополитическим положением и с учетом демографической ситуации нуж-

дается в разработке единой миграционной программы, направленной не только на привлечение иностранной рабочей силы, но и на регулирование в целом миграционных процессов, в том числе и внутрирегиональных. Кроме того, необходима более плотная увязка миграционной и кадровой региональной политик в совокупности с мониторингом рынка труда, занятости, потребностей всего спектра экономики в трудовых ресурсах, в том числе и привлекаемых из-за рубежа.

Миграционная программа Калининградской области, с одной стороны, должна быть активной, учитывая демографическую составляющую (убыль населения, старение, низкая продолжительность жизни), с другой стороны, управляемой, способной создать оптимальные соотношения внутренней и внешней пространственной мобильности населения региона.

Координирующим звеном всех служб, участвующих в регулировании миграционных процессов, может стать созданный в регионе с участием научной общественности Центр миграционных исследований, который на основе обобщения аналитической информации будет способствовать прогнозированию миграционных процессов, выработке предложений по региональному регулированию миграции с учетом всей специфики социально-экономического развития области.

# Список литературы

1. *Баланс* трудовых ресурсов за 2004 год по Калининградской области / Под ред. Г.М. Хомяк, И.Б. Кореневской; Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики. Калининград, 2005.

2. *Все страны* мира (2005)//Население и общество: Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозировании РАН. М., 2005. № 93.

3. *Высшее* образование в Калининградской области: Стат. буклет / Под ред. Л.И. Ревякиной; Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики. Калининград, 2005.

4. *Естественное* движение населения Калининградской области в 2004 году: Стат. сб. Территориального органа Федеральной службы государственной статистики. Калининград, 2005.

5. *Женщины* и мужчины России. 2004: Стат. сб. М.: Росстат, 2004.

6. *Зайончковская Ж.А.* Трудовая миграция из России под прессингом Шенгена /http://migrocenter.ru/science016.php

7. *Итоги* обследования населения Калининградской области по проблемам занятости в 2004 году / Под ред. Г.М. Хомяк, И.Б. Кореневской; Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики. Калининград, 2005.

8. *Калининградская* область, 2005: Краткий стат. сб. Калининград, 2005.

9. *Клемешев А.П., Козлов С.Д., Федоров Г.М.* Особая территория России: Монография. Калининград: Изд-во КГУ, 2003.

10. *Концепция* Стратегии развития Калининградской области (проект) //http://gov.kaliningrad.ru/index. php?idpage=563

11. *Моисеенко В.М.* Снижение масштабов внутренней миграции населения России: опыт оценки динамики по данным текущего учета // Вопросы статистики. 2004. № 7. С. 47—56.

12. *Мукомель В.* Миграционная политика России. М., 2005.

13. *Мукомель В.* Экономика нелегальной миграции в России // Население и общество: Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозировании РАН. М., 2005. № 92.

14. *Панасенко О.М., Гричешкина М.Л., Луганский Н.Л.* Национально-культурные объединения Калининградской области: Информационный справочник. Калининград, 2004.

15. *Политика* иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития: Аналитический доклад / Под ред. С.Н. Градировского. М., 2005.

16. *Пустовгаров В.И., Федоров Г.М.* Государственное регулирование системы расселения Калининградской области. Калининград, 2001.

17. *Регионы* России. 2004: Стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики. М., 2004.

18. *Социально-экономическое* положение Калининградской области в 2005 году: Оперативная информация / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики. Калининград, 2006.

19. *Стратегия* социально-экономического развития Калининградской области как региона сотрудничества на период до 2010 года / Администрация Калининградской области. Калининград: Изд. дом «Русская Европа», 2003.

20. *Федоров Г.М.* Население Калининградской области. Калининград: Изд-во КГУ, 2000.

21. *Численность* и миграция населения Калининградской области в 2004 году: Стат. сб. Калининград, 2005.

22. *Чудиновских О.С.* Состояние и перспективы текущего учета миграции в России // Статистика и учет миграции населения. Научная серия: Международная миграция: Россия и современный мир. М., 2001. Вып. 8.

# Об авторе

*Емельянова Лариса Леонидовна* — канд. геогр. наук, доцент кафедры социально-экономической географии, директор Центра европейской документации РГУ им. И. Канта.

Программа «Межрегиональные исследования в общественных науках» была инициирована Министерством образования Российской Федерации, «ИНО-Центром (Информация. Наука. Образование)» и Институтом имени Кеннана Центра Вудро Вильсона при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США), Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США) в 2000 г.

Целями Программы является расширение сферы научных исследований в области общественных и гуманитарных наук, повышение качества фундаментальных и прикладных исследований, развитие уже существующих научных школ и содействие становлению новых научных коллективов в области общественных и гуманитарных наук, обеспечение более тесного взаимодействия российских ученых с их коллегами за рубежом и в странах СНГ.

Центральными элементами Программы являются девять Межрегиональных институтов общественных наук (МИОНов), действующих на базе Воронежского, Дальневосточного, Иркутского, Новгородского, Российского им. И. Канта, Ростовского, Саратовского, Томского и Уральского государственных университетов. «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)» осуществляет координацию и комплексную поддержку деятельности Межрегиональных институтов общественных наук.

Кроме того, Программа ежегодно проводит общероссийские конкурсы на соискание индивидуальных и коллективных грантов в области общественных и гуманитарных наук. Гранты предоставляются российским ученым на научные исследования и поддержку академической мобильности.

Наряду с индивидуальными грантами большое значение придается созданию в рамках Программы дополнительных возможностей для профессионального развития грантополучателей: проводятся российские и международные конференции, семинары, круглые столы; организуются международные научно-исследовательские проекты и стажировки; большое внимание уделяется изданию и распространению результатов научно-исследовательских работ грантополучателей; создаются условия для их участия в проектах других доноров и партнерских организаций.

Адрес: 107078, Москва, почтамт, а/я 231.
Электронная почта: info@ino-center.ru
Адрес в Интернете: www.ino-center.ru, www.iriss.ru

***Министерство образования и науки Российской Федерации*** является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере молодежной политики, воспитания, опеки, попечительства, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию.

Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

***АНО «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)»*** – российская благотворительная организация, созданная с целью содействия развитию общественных и гуманитарных наук в России; развития творческой активности и научного потенциала российского общества.

Основными видами деятельности являются: поддержка и организация научных исследований в области политологии, социологии, отечественной истории, экономики, права; разработка и организация научно-образовательных программ, нацеленных на возрождение лучших традиций российской науки и образования, основанных на прогрессивных общечеловеческих ценностях; содействие внедрению современных технологий в исследовательскую работу и высшее образование в сфере гуманитарных и общественных наук; содействие институциональному развитию научных и образовательных институтов в России; поддержка развития межрегионального и международного научного сотрудничества.

***Институт имени Кеннана*** был основан по инициативе Джорджа Ф. Кеннана, Джеймса Биллингтона и Фредерика Старра как подразделение Международного научного центра имени Вудро Вильсона, являющегося официальным памятником 28-му президенту США. Кеннан, Биллингтон и Старр относятся к числу ведущих американских исследователей российской жизни и научной мысли. Созданному институту они решили присвоить имя Джорджа Кеннана старшего, известного американского журналиста и пу-

тешественника XIX века, который своими исследованиями и книгами о России сыграл важную роль в улучшении понимания американцами этой страны. Следуя традициям, Институт способствует углублению и обогащению американского представления о России и других странах бывшего СССР. Как и другие программы Центра Вудро Вильсона, институт ценит свою независимость от политики и стремится распространять знания, не отдавая предпочтения какой-либо политической позиции и взглядам.

***Корпорация Карнеги в Нью-Йорке (США)*** основана Эндрю Карнеги в 1911 г. в целях поддержки «развития и распространения знаний и понимания». Деятельность Корпорации Карнеги как благотворительного фонда строится в соответствии со взглядами Эндрю Карнеги на филантропию, которая, по его словам, должна «творить реальное и прочное добро в этом мире».

Приоритетными направлениями деятельности Корпорации Карнеги являются образование, обеспечение международной безопасности и разоружения, международное развитие, укрепление демократии.

Программы и направления, составляющие ныне содержание работы Корпорации, формировались постепенно, адаптируясь к меняющимся обстоятельствам. Принятые на сегодня программы согласуются как с исторической миссией, так и с наследием Корпорации Карнеги, обеспечивая преемственность в ее работе.

В XXI столетии Корпорация Карнеги ставит перед собой сложную задачу продолжения содействия развитию мирового сообщества.

***Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США)*** – частная благотворительная организация, основанная в 1978 г. Штаб-квартира Фонда находится в г. Чикаго (США). С осени 1992 г. Фонд имеет представительство в Москве и осуществляет программу финансовой поддержки проектов в России и других независимых государствах, возникших на территории бывшего СССР.

Фонд оказывает содействие группам и частным лицам, стремящимся добиться устойчивых улучшений в условиях жизни людей. Фонд стремится способствовать развитию гармоничных личностей и эффективных сообществ; поддержанию мира между государствами и народами и внутри них самих; осуществлению ответственного выбора в области репродукции человека, а также сохранению глобальной экосистемы, способной к поддержанию здоровых человеческих обществ. Фонд реализует эти задачи путем поддержки исследований, разработок в сфере формирования политики, деятельности по распространению их результатов, просвещения и профессиональной подготовки практической деятельности.

Научное издание

**Регион сотрудничества**
**Вып. 2 (49)**

Лариса Леонидовна Емельянова

Анализ пространственной мобильности
населения Калининградской области
и вопросы миграционного регулирования

Редактор Н.Н. Мартынюк. Корректор Н.Н. Генина
Оригинал-макет подготовлен Л.В. Семеновой

Подписано в печать 30.06.2006 г.
Бумага для множительных аппаратов. Формат 60×90 $^{1}/_{16}$.
Гарнитура «Таймс». Ризограф. Усл. печ. л. 5,1. Уч.-изд. л. 3,2.
Тираж 500 экз. Заказ .

Издательство Российского государственного университета имени Иммануила Канта
236041, г. Калининград, ул. А. Невского, 14