Направления совершенствования практики прокурорского надзора за исполнением законодательства при приёме в гражданство Российской Федерации

Постнова Маргарита Витальевна
аспирант, кафедра организации судебной и прокурорско-следственной деятельности, МГЮА, margosa998@gmail.com

В статье исследованы направления совершенствования практики прокурорского надзора за исполнением законодательства при приёме в гражданство Российской Федерации. Актуальность темы связана с обновлением законодательства о гражданстве, усложнением миграционных процедур, расширением межведомственного информационного обмена и ростом значения законности при решении вопросов натурализации. Научная новизна состоит в рассмотрении прокурорского надзора как специализированной деятельности, ориентированной на стадии приёма в гражданство: подачу заявления, проверку документов, оценку соблюдения условий, принятие решения и реагирование на нарушения. Цель статьи — обосновать организационно-правовые направления повышения результативности надзора. Использованы анализ научных публикаций, сравнительный анализ, обобщение, классификация и логико-аналитический метод. Изучены труды по гражданству, миграционному контролю, защите прав иностранных граждан, цифровизации прокурорской деятельности. Аналитическая часть раскрывает риск-ориентированную модель надзора, межведомственную координацию, цифровую проверку данных и профилактику нарушений. Практическая полезность результатов связана с возможностью применения предложенных положений при планировании проверок и подготовке актов прокурорского реагирования.

Ключевые слова: прокурорский надзор, приём в гражданство, гражданство Российской Федерации, миграционное законодательство, иностранные граждане, натурализация, межведомственный обмен, цифровизация надзора, законность, прокурорское реагирование.

RETRACTED
Ретракция оформлена по решению редакции журнала.
Причина: «технические ошибки, допущенные при издании по вине редакции»
Ретракция по запросу автора

Введение

Приём в гражданство Российской Федерации относится к числу публично-правовых процедур, в которых решение уполномоченного органа изменяет правовое положение лица и одновременно затрагивает интересы государства в сфере безопасности, демографии, миграционного управления и защиты конституционного строя. После принятия Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» прежняя система регулирования получила иную структуру: изменились основания приобретения гражданства, порядок проверки отдельных категорий заявителей, терминология и связь процедур гражданства с миграционным статусом иностранного гражданина. Данные изменения усилили значение прокурорского надзора, поскольку формальное соблюдение сроков и процедур уже не исчерпывает проверки законности. Надзорная оценка требует анализа полноты установления юридически значимых обстоятельств, устойчивости межведомственного обмена, допустимости административных решений и соблюдения прав заявителя.

Цель исследования состоит в разработке аналитически обоснованных направлений совершенствования практики прокурорского надзора за исполнением законодательства при приёме в гражданство Российской Федерации.

Для достижения цели поставлены задачи:

1) определить содержание прокурорского надзора применительно к процедурам приёма в гражданство;

2) выделить типовые зоны риска, возникающие при реализации законодательства о гражданстве и миграционном контроле;

3) обосновать направления организационного, методического и цифрового совершенствования надзорной практики.

Научная новизна состоит в разграничении трёх уровней прокурорской оценки: законность индивидуального решения о приёме в гражданство, качество административной процедуры, согласованность действий органов, участвующих в проверке сведений о заявителе.

Материалы и методы

Материалами исследования послужили современные научные публикации по вопросам гражданства, миграционного контроля и прокурорского надзора. Е.А. Анисимова и А.Г. Деревнина [1] анализируют новый федеральный закон о гражданстве через призму выявленных правовых недоработок и потребности в последующей корректировке регулирования. Р.Б. Булатов и Т.Р. Булатов [2] рассматривают защиту прав иностранных граждан средствами прокурорской деятельности, что позволяет связать надзор с гарантиями правового положения заявителя. Ю.В. Герасименко и Т.Б. Смашникова [3] раскрывают современные тенденции развития института российского гражданства. Т.В. Кикоть-Глуходедова и Я.А. Зайцева [4] исследуют приём в гражданство как самостоятельное основание приобретения российского гражданства. О.А. Ковтун и Н.Д. Терещенко [5] выделяют новеллы закона 2023 г., значимые для процедур приобретения и прекращения гражданства. А.О. Курлышев и Д.Г. Яковлев [6] обращаются к упрощённому порядку приобретения гражданства, что значимо для оценки дифференцирован-

ных процедур. А.А. Мишунина и М.А. Телятников [7] связывают прокурорский надзор в миграционной сфере с цифровизацией. Ю.В. Паукова [8] исследует контроль и надзор в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, включая проблемы правового регулирования. И.В. Плюгина [9] обосновывает правовые средства совершенствования федерального государственного контроля в сфере миграции. В.Е. Степенко и В.С. Пацевич [10] раскрывают правовую природу государственной функции контроля и надзора в миграционной сфере.

Методологическую основу составили анализ научных публикаций, сравнительный анализ, обобщение, классификация, логико-аналитический анализ и синтез. Анализ публикаций позволил определить научную базу исследования; сравнительный метод использован для сопоставления подходов к гражданству, миграционному контролю и прокурорскому надзору; классификация применена при выделении зон риска; синтез обеспечил формулирование направлений совершенствования надзорной практики.

Результаты

Совершенствование прокурорского надзора при приёме в гражданство Российской Федерации целесообразно начинать с уточнения предметных границ такой деятельности. Научная литература по новому законодательству о гражданстве показывает, что закон 2023 г. изменил общую логику регулирования приобретения гражданства: усилилась систематизация оснований, появились новые требования к проверке заявителя, обновилась связь между миграционным статусом и процедурой натурализации [1]. Для прокурорского надзора данное обстоятельство означает переход от проверки единичных нарушений к анализу всей административной цепочки, в которой решение о приёме в гражданство зависит от документов, межведомственных сведений, правового статуса заявителя, результатов проверки установленных законом условий и отсутствия оснований для отклонения заявления.

Институт российского гражданства в современной литературе рассматривается через устойчивую связь лица с государством [3]. Из такого подхода следует, что прокурорская проверка в делах о приёме в гражданство охватывает законность допуска заявителя к процедуре, полноту проверки оснований, корректность применения специальных правил к отдельным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства, соблюдение порядка информирования лица о принятом решении. Если данные элементы рассматривать разрозненно, надзор утрачивает способность выявлять системные дефекты правоприменения.

Приём в гражданство как способ приобретения российского гражданства обладает самостоятельной процедурной природой, поскольку в нём соединяются волеизъявление заявителя, публичная оценка его соответствия условиям закона и итоговый властный акт [4]. В прокурорской практике данное соединение требует разграничения трёх групп нарушений. Первая связана с доступом к процедуре: неправомерный отказ в приёме заявления, предъявление избыточных требований к документам, ненадлежащее разъяснение порядка обращения. Вторая группа возникает на стадии проверки сведений: неполнота запросов, формальная оценка документов, отсутствие сопоставления данных о миграционном статусе. Третья группа относится к итоговому решению: применение неверного основания, недостаточная мотивировка, несоблюдение порядка уведомления заявителя.

Новеллы закона о гражданстве 2023 г., выделяемые в научных публикациях, усиливают значение методической конкретизации прокурорских проверок [5]. Если прежняя практика ориентировалась преимущественно на деление приёма в гражданство на общий и упрощённый порядок, современное регулирование требует более точной проверки отдельных категорий заявителей, условий постоянного проживания, знания русского языка, истории России и основ законодательства, а также обстоятельств, препятствующих удовлетворению заявления. Для прокуратуры здесь принципиально различать правомерное упрощение процедуры и необоснованное снижение уровня проверки. Первое основано на законе, второе создаёт риск незаконного приобретения гражданства.

Исследования упрощённого порядка приобретения гражданства показывают, что дифференциация процедур служит инструментом миграционной политики, но при слабой проверке способна порождать неодинаковую практику применения закона [6]. Надзорное совершенствование в данной части предполагает разработку проверочных моделей по категориям заявителей. Для каждой категории требуется фиксировать минимальный набор обстоятельств, подлежащих установлению, типичные документы, источники межведомственных сведений, пределы усмотрения должностного лица. Такая модель снижает вероятность произвольного толкования оснований приёма в гражданство и облегчает последующую оценку законности решения.

Научные работы о деятельности органов прокуратуры в данной сфере подчёркивают значение надзорных средств при восстановлении нарушенных прав иностранных граждан [2]. В процедуре приёма в гражданство право заявителя требует защиты на нескольких стадиях: при получении информации о порядке обращения, при подаче заявления, при истребовании документов, при рассмотрении жалобы на действия должностных лиц. Прокурорская проверка жалоб по таким вопросам не должна ограничиваться оценкой ответа органа миграционного учёта. Требуется сопоставление фактических действий должностных лиц с установленной процедурой и проверка того, не возникло ли препятствие к реализации права вследствие организационного сбоя.

Прокурорский надзор за законностью приёма в гражданство имеет двойной вектор. С одной стороны, он защищает заявителя от административного произвола, задержек и необоснованных требований. С другой стороны, он служит средством предупреждения незаконного приобретения гражданства при представлении недостоверных сведений, использовании фиктивных оснований, злоупотреблении специальными порядками. Баланс этих направлений достигается через точное определение предмета проверки. Надзорная деятельность теряет правовую определённость, когда любое нарушение миграционного режима автоматически переносится на процедуру гражданства без анализа юридической связи между ними.

Цифровизация прокурорского надзора в миграционной сфере открывает возможность более раннего выявления нарушений, связанных с несогласованностью данных, повторными заявлениями, изменением миграционного статуса, ошибками в реестрах и длительным отсутствием движения по делу [7]. Для практики приёма в гражданство перспективным направлением выступает построение надзорных индикаторов. К ним относятся несоразмерно длительные сроки рассмотрения заявлений, высокая доля возвратов документов по формальным основаниям, расхождение сведений в разных информационных системах, повторяемость жалоб на одно подразделение, частое изменение мотивировки отказов по сходным категориям дел.

Исследования контроля и надзора в отношении иностранных граждан указывают на проблему разграничения правовых режимов и видов контрольной деятельности [8]. Для прокурорского надзора при приёме в гражданство данная проблема выражается в том, что сведения о пре-

Репозиторий ОГУ
Репозиторий ОГУ

Регламентация оформления на решение редакции журнала
Причина:
«незаконное использование и присвоение несчастных другому автору»

бывании, проживании, трудовой деятельности, административных ограничениях и наличии оснований для отказа поступают из разных процедурных массивов. Если прокуратура проверяет только итоговое решение о гражданстве, дефект исходных сведений остаётся вне надзорной оценки. Следовательно, совершенствование практики требует проверки происхождения юридически значимой информации, использованной при принятии решения.

Правовые средства совершенствования федерального государственного контроля в сфере миграции, раскрытые в научной литературе, позволяют перенести часть выводов на прокурорский надзор за процедурами гражданства [9]. Наиболее значимым представляется переход от сплошной проверки к риск-ориентированной выборке. Прокуратуре следует выделять дела, где вероятность нарушения выше: обращения лиц со сложной миграционной историей, заявления по специальным основаниям, дела с большим числом межведомственных запросов, повторные обращения после отказа, материалы с признаками противоречий между документами и электронными сведениями. Такая выборка повышает адресность надзорных мероприятий без расширения их формального объёма.

Правовая природа контроля и надзора в сфере миграции раскрывает различие между текущим административным сопровождением и прокурорской оценкой законности [10]. Органы, рассматривающие заявления о гражданстве, устанавливают юридические факты и принимают решения в пределах своей компетенции. Прокуратура не подменяет эти органы, но проверяет, соблюдены ли закон, процедура, пределы усмотрения и гарантии заявителя. Данное разграничение препятствует излишнему вмешательству в административное решение и одновременно сохраняет возможность реагирования при нарушении закона.

Из анализа источников следует, что совершенствование практики прокурорского надзора должно идти по четырём взаимосвязанным направлениям. Первое направление связано с предметной специализацией: в плане проверок требуется отдельно выделять процедуры приёма в гражданство. Второе направление предполагает методическое описание стадий процедуры и типовых нарушений по каждой стадии. Третье направление связано с цифровой аналитикой и межведомственной сверкой данных. Четвёртое направление касается профилактики: обобщение жалоб, информирование уполномоченных органов о повторяющихся нарушениях, подготовка представлений с конкретными организационными требованиями.

Для повышения качества надзорных актов требуется усилить их аналитическую часть. Представление прокурора по фактам нарушений при приёме в гражданство должно содержать описание причинного механизма: какое действие или бездействие должностного лица привело к нарушению права заявителя либо к риску незаконного решения. Такая структура позволяет отличать единичную ошибку исполнителя от дефекта внутренней организации органа, ответственного за рассмотрение заявлений.

Количество выявленных нарушений не отражает качества деятельности, если не ясно, устранены ли причины их возникновения. Более содержательными показателями выступают сокращение повторных жалоб по одним основаниям, снижение числа необоснованных возвратов документов, устранение противоречий в межведомственном обмене, изменение локальных алгоритмов работы подразделений, соблюдение прав заявителей при сохранении полноты проверочных мероприятий.

Обсуждение

Полученные положения показывают, что прокурорский надзор за исполнением законодательства при приёме в гражданство расположен на пересечении двух научных линий. Первая линия связана с конституционно-правовым пониманием гражданства как устойчивой связи лица с государством. Вторая линия относится к административно-правовому регулированию миграционного контроля и надзора. Их соединение порождает особую задачу: прокурор не решает вопрос о целесообразности приёма конкретного лица в гражданство, но оценивает законность процедуры, полноту проверки и допустимость применённых административных средств.

Сопоставление подходов показывает различие исследовательских акцентов. Авторы, изучающие законодательство о гражданстве, уделяют основное внимание основаниям приобретения гражданства, новой терминологии, процедурам признания, приёма и прекращения. Работы о миграционном контроле концентрируются на правовом режиме пребывания иностранного гражданина, контролируемых лицах, цифровых инструментах, административном надзоре и межведомственном обмене. Для заявленной темы ни один из этих подходов по отдельности не даёт полной модели прокурорского надзора. Надзорная практика требует соединения процедур гражданства с миграционными данными, но без смешения разных правовых режимов.

Расхождение подходов особенно заметно в вопросе цифровизации. В работах о надзоре цифровые технологии рассматриваются как средство ускорения анализа и повышения полноты проверок. В исследованиях миграционного контроля цифровизация чаще связывается с реестрами, режимами учёта и автоматизированными ограничениями. Для прокурорской деятельности при приёме в гражданство цифровой инструмент полезен лишь при сохранении проверяемости исходных данных. Если электронная запись воспринимается как достаточное доказательство без выяснения источника её появления, надзор утрачивает способность выявлять ошибочные сведения.

Ограничение применимости предложенных выводов связано с отсутствием экспериментальной проверки. Материал статьи основан на научной литературе и аналитическом сопоставлении правовых позиций. Поэтому предложенные направления следует воспринимать как методическую основу для последующей апробации в конкретных прокуратурах, а не как готовую статистически подтверждённую модель. Практическая реализация потребует учёта региональной нагрузки, числа обращений по вопросам гражданства, технической зрелости межведомственного обмена и специфики миграционной ситуации.

Наиболее заметная исследовательская лакуна состоит в слабой разработанности именно прокурорского надзора за процедурами гражданства. Научные публикации подробно анализируют гражданство, миграционный контроль и защиту прав иностранных граждан, но редко рассматривают приём в гражданство как самостоятельный объект прокурорской проверки. Из-за этого методика надзора часто строится по общей миграционной логике, хотя процедура натурализации имеет иной правовой результат и более сложную связь с правовым статусом заявителя.

Другая лакуна связана с критериями результативности. В надзорной практике традиционно учитываются выявленные нарушения и принятые меры реагирования. Для процедур гражданства такой подход недостаточен: единичное устранение нарушения не гарантирует изменения административного алгоритма. Нужны показатели, отражающие устойчивость правоприменения: повторяемость жалоб, качество мотивировок, полнота межведомственных запросов, исправление локальных регламентов,

Принята к публикации (дата поступления рукописи в редакцию журнала).
Отклонена (дата принятия решения об отклонении).
Статья опубликована (дата выхода в свет).

снижение числа процедурных ошибок по однотипным делам.

Значение предложенного подхода состоит в переводе надзора из реактивной модели в аналитическую. Реактивная модель активизируется после жалобы или выявленного незаконного решения. Аналитическая модель заранее выделяет стадии риска и проверяет не только результат, но и путь его формирования. Для приёма в гражданство такой переход особенно значим, поскольку ошибочное решение трудно исправлять без ущерба для правового положения лица и публичных интересов.

Заключение

Установлено, что содержание прокурорского надзора при приёме в гражданство Российской Федерации охватывает законность доступа заявителя к процедуре, полноту проверки условий приёма, корректность межведомственного обмена, мотивированность решения и соблюдение прав иностранного гражданина или лица без гражданства. Прокуратура при этом не подменяет орган, принимающий решение, а оценивает соблюдение закона и пределы административного усмотрения.

Выделены основные зоны риска: неправомерный отказ в приёме заявления, предъявление избыточных требований к документам, формальная проверка сведений, несогласованность данных в информационных системах, ошибочное применение специальных оснований, слабая мотивировка отказов и повторяемость жалоб на действия должностных лиц. Данные риски требуют стадийной методики проверки, поскольку нарушение часто возникает до принятия итогового решения.

Обоснованы направления совершенствования надзорной практики: предметная специализация проверок по вопросам гражданства, риск-ориентированный отбор материалов, цифровая сверка межведомственных сведений, усиление аналитической части актов прокурорского реагирования, профилактика повторяющихся нарушений и переход к показателям результативности, отражающим устойчивость законной административной практики.

Литература

1. Анисимова Е.А., Деревнина А.А. Новый федеральный закон о гражданстве РФ: работа над ошибками? // Образование и право. 2024. № 3. С. 406–414. DOI: 10.24412/2076-1503-2024-3-406-414.
2. Булатов Р.Б., Булатов Т.Р. Роль органов прокуратуры в защите прав иностранных граждан в России // Образование. Наука. Научные кадры. 2024. №1. С. 61–64.
3. Герасименко Ю.В., Смашникова Т.Б. Институт российского гражданства и современные тенденции его развития // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2025. № 2 (72). С. 6–13.
4. Кикоть-Глуходедова Т.В., Зайцева Я.А. Прием в гражданство как один из способов приобретения гражданства Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 7. С. 112–115.
5. Ковтун О.А., Терещенко Н.Д. Основные новеллы Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2023 года // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2024. № 4. С. 109–114. DOI: 10.23672/SAE.2024.4.4.017.
6. Курлышев А.О., Яковлев Д.Г. Правовое регулирование института упрощенного порядка приобретения гражданства Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2022. № 3. С. 17–21.
7. Мишунина А.А., Телятников М.А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации в сфере миграции в условиях цифровизации // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 7. С. 37–40. DOI: 10.18572/1812-3767-2025-7-37-40.
8. Паукова Ю.В. Некоторые аспекты контроля (надзора) в сфере миграции, осуществляемого в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства // Административное право и процесс. 2025. № 4. С. 59–62. DOI: 10.18572/2071-1166-2025-4-59-62.
9. Плагина И.В. Правовые средства совершенствования федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 11. С. 89–102.
10. Степенко В.Е., Пацевич В.С. Правовая природа государственной функции контроля (надзора) в сфере миграции: ее формирование и развитие в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 5. С. 50–54. DOI: 10.18572/2071-1166-2022-5-50-54.

Areas for improving prosecutorial supervision of legislation compliance in the admission of citizenship of the Russian Federation

Postnova M.V.

Moscow State Law Academy

This article examines areas for improving prosecutorial supervision of legal compliance in the admission of Russian citizenship. The relevance of this topic is related to the updating of citizenship legislation, the increasing complexity of migration procedures, the expansion of interagency information exchange, and the growing importance of the rule of law in resolving naturalization issues. The scientific novelty lies in examining prosecutorial supervision as a specialized activity focused on the stages of citizenship admission: application submission, document verification, compliance assessment, decision-making, and response to violations. The purpose of the article is to substantiate organizational and legal approaches for improving the effectiveness of this supervision. The analysis of scientific publications, comparative analysis, generalization, classification, and a logical-analytical method are used. A review of works on citizenship, migration control, protection of the rights of foreign citizens, and the digitalization of prosecutorial activity was conducted. The analytical section explores a risk-based oversight model, interagency coordination, digital data verification, and violation prevention. The practical utility of the results lies in the applicability of the proposed provisions when planning inspections and preparing prosecutorial responses.

Keywords: prosecutorial oversight, naturalization, citizenship of the Russian Federation, migration legislation, foreign citizens, naturalization, interagency exchange, digitalization of oversight, legality, prosecutorial response.

References

1. Anisimova, E.A., Derevnina, A.A. “The New Federal Law on Citizenship of the Russian Federation: Correcting Mistakes?” // Education and Law. 2024. No. 3. pp. 406–414. DOI: 10.24412/2076-1503-2024-3-406-414.
2. Bulatov, R.B., Bulatov, T.R. “The Role of the Prosecutor’s Office in Protecting the Rights of Foreign Citizens in Russia” // Education. Science. Scientific Personnel. 2024. No. 1. pp. 61–64.
3. Gerasimenko, Yu.V., Smashnikova, T.B. “The Institute of Russian Citizenship and Current Trends in Its Development” // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2025. No. 2 (72). pp. 6–13.
4. Kikot-Glukhodedova T.V., Zaitseva Ya.A. Admission to Citizenship as One of the Methods of Acquiring Citizenship of the Russian Federation // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. No. 7. pp. 112–115.
5. Kovtun O.A., Tereshchenko N.D. Main Amendments to the 2023 Federal Law "On Citizenship of the Russian Federation" // Humanities, Socio-Economic, and Social Sciences. 2024. No. 4. pp. 109–114. DOI: 10.23672/SAE.2024.4.4.017.
6. Kurlyshev, A.O., Yakovlev D.G. Legal Regulation of the Institute of Simplified Procedure for Acquiring Citizenship of the Russian Federation // Agrarian and Land Law. 2022. No. 3. pp. 17–21.
7. Mishunina, A.A., Telyatnikov M.A. Prosecutor's Supervision of the Implementation of the Legislation of the Russian Federation in the Sphere of Migration in the Context of Digitalization // Constitutional and Municipal Law. 2025. No. 7. pp. 37–40. DOI: 10.18572/1812-3767-2025-7-37-40.
8. Paukova, Yu.V. Some Aspects of Control (Supervision) in the Sphere of Migration Exercised in Relation to Foreign Citizens and Stateless Persons // Administrative Law and Process. 2025. No. 4. pp. 59–62. DOI: 10.18572/2071-1166-2025-4-59-62.
9. Plagina, I.V. Legal Means of Improving Federal State Control (Supervision) in the Sphere of Migration // Journal of Russian Law. 2023. Vol. 27. No. 11. P. 89–102.
10. Stepenko, V.E., Patsevich V.S. Legal Nature of the State Function of Control (Supervision) in the Sphere of Migration: Its Formation and Development in the Russian Federation // Administrative Law and Process. 2022. No. 5. P. 50–54. DOI: 10.18572/2071-1166-2022-5-50-54.

Ретракция оформлена по решению редакции журнала.