

ОТЗЫВ

официального оппонента

на диссертацию на соискание ученой степени

кандидата юридических наук Роя Романа Олеговича

на тему: **«Организационно-правовые основы планировки**

и застройки городов России (XVIII-XX вв.)»

по специальности 5.1.1 – «Теоретико-исторические правовые науки»

Актуальность темы диссертационного исследования подтверждают как приоритеты современного российского государства, так и необходимость восстановления преемственности правового регулирования отношений планировки и застройки городов России и управления развитием городской среды с учетом накопленного исторического опыта. В настоящее время в Российской Федерации реализуются федеральные проекты «Формирование комфортной городской среды» и «Жилье» в рамках национального проекта «Жилье и городская среда», рассчитанного на период с 2019 по 2030 год. Так, благодаря нацпроекту «Жильё и городская среда» в 2024 году жилищные условия улучшили 4,2 миллиона российских семей. С 2019 года жилищные условия улучшились у 22,7 миллиона семей, по итогам 2025 года их число вырастет до 23,5 миллиона¹. Наряду со строительством жилья в России предусматривается улучшение благоустройства городов и формирование комфортной городской среды, в том числе обеспечение эффективного использования земель в целях развития зелёного фонда и территорий, на которых будут располагаться природные объекты, имеющие экологическое, историко-культурное, рекреационное, оздоровительное значение.

¹ Национальный проект «Жильё и городская среда»// <http://government.ru/news/53851/> (дата обращения 15.01.2025).

Для реализации таких масштабных и сложных задач необходимо постоянное совершенствование правового регулирования планировки и застройки городов, внедрение современных форм и методов управления развитием городского хозяйства, в том числе, усовершенствование норм градостроительного законодательства и повышение эффективности его использования и применения. Успешное выполнение планов развития российских городов зависит, в том числе, от глубокого и вдумчивого изучения уникального российского исторического опыта планировки и застройки городов.

Представленная на защиту диссертация Романа Олеговича Роя вносит существенный вклад в познание этого исторического опыта, выявляя как достижения, так и проблемные моменты в данной сфере правового регулирования.

Изучение исторического опыта планировки и застройки российских городов дает возможность выявить некоторые апробированные временем юридические нормы и механизмы правового регулирования по развитию городской среды, которые после анализа, осмысления и адаптации могут быть использованы и в настоящее время.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций подтверждается наличием широкой теоретической базы диссертации, умелым применением научных методов исследования, продуманной структурой работы, построенной по принципу хронологической периодизации.

Ознакомление с диссертацией позволяет утверждать, что Р.О. Рой достиг поставленных целей своего историко-правового исследования.

Диссертация представляет собой целостное, завершенное научное исследование, охватывающее длительный исторический период времени, в котором масштабно и последовательно описан процесс становления и развития отечественного градостроительного законодательства.

В диссертации на защиту выносятся 9 положений, каждое из которых проработано и обосновано автором в соответствующих разделах научного исследования.

Диссертационное исследование опирается на достаточную источниковую базу, включающую документы разного происхождения.

Автором изучена и активно использована юридическая и историческая научная литература по вопросам развития отечественных городов. Работу отличает наличие качественной историографии по теме. О.Р. Рой продемонстрировал хорошее знание достижений отечественных ученых, занимающихся проблемой организации городской среды, строительства в городах.

Диссертацию отличает тщательный анализ нормативно-правовой основы регулирования планировки и застройки городов в соответствии с предложенной автором периодизацией. Для этого диссертант использовал более 100 нормативно-правовых актов, изданных в дореволюционный период, в советский период и в современной России.

Автор вносит вклад в разработку юридической терминологии и юридической техники, рассматривая и критически анализируя юридические понятия и конструкции, содержащиеся в правовых актах, посвященных градостроительству.

В главе 1 диссертации проведен анализ юридической политики отечественного государства на протяжении трех столетий в сфере градостроительства, а также подробно проанализированы и раскрыты такие термины, закрепленные в отечественном законодательстве, как «застройка», «планировка», «город».

Глава 2 посвящена исследованию правовых основ застройки городов в Российской империи с XVIII века до 1917 года, зафиксированных царском законодательстве. Определены наиболее важные документы, положившие начало планированию застройки в российских городах. Так, в параграфе 1 главы 2 в таком качестве отмечен Указ 1763 г. «О сделании всем городам, их

строениям и улицам специальных планов по каждой губернии особо». Положение о планировании городов было подтверждено в известном памятнике права времен Екатерины II — в Жалованной грамоте городам 1785 года.

В параграфе 2 главы 2 необходимо выделить подробное исследование норм Строительного устава 1832 года и его редакций 1842 г., 1857 г. и 1900 г. Подчеркивается, что «все редакции Строительного устава повторяли норму из Жалованной грамоты городам: «Город строится не иначе, как по плану, Высочайше утвержденному» (с. 96).

Важными для решения задач диссертационного исследования являются рассуждения автора о соотношении норм Строительного устава и Городового положения 1870 года. Так, Р.О. Рой пишет, что «в Городовом положении прослеживается двоякая преемственность со Строительным уставом» (с. 96). Некоторые нормы Строительного устава были инкорпорированы в Городовое положение, а при решении ряда вопросов, например, таких как утверждение планов и фасадов зданий, выдача разрешений на перестройки, городской управе предписывалось руководствоваться нормами Строительного устава. Изучение данного материала позволило установить и верно оценить роль местных органов в регулировании вопросов планирования и застройки городского пространства. Данный опыт, несомненно, может быть интересен и полезен с точки зрения современности.

В третьей главе анализируется развитие правового регулирования планировки и застройки городов в советский период. Установлена значимость некоторых правовых актов, регулировавших отношения в сфере застройки в городах. Так, автором подчеркивается, что для понимания правовых основ регулирования планировки и застройки принципиальное значение имел Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах». Отмечается, что постановлением СНК РСФСР от 4 ноября 1927 г. устанавливались сроки и правила составления, рассмотрения и утверждения планов городов. Конкретизация законодательных норм была

проведена в Инструкции НКВД РСФСР 1928 года «О порядке составления, рассмотрения и утверждения проектов планировки городских поселений, рабочих, дачных и курортных поселков».

В данной главе содержится дискуссионный тезис автора о том, что «постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 10 июля 1935 г. «О Генеральном плане реконструкции города Москвы» открыло новый этап в нормативном регулировании городской планировки и застройки» (с. 124). На самом деле переход к новым методам регулирования на плановой основе в СССР начался раньше, что подтверждается другими материалами данной диссертации, в которых анализируются правовые акты конца 1920-х гг.

Наряду с законодательными актами СССР, в диссертации изучены и правовые акты РСФСР, посвященные вопросам планировки городов. Так, автор отмечает, что «постановление СНК РСФСР от 9 августа 1945 г. «О проектах планировки городов и поселков РСФСР», отменившее Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 января 1934 г. «Об устройстве населенных мест РСФСР», внесло серьезные изменения в юридическое понимание планировки городов» (с. 129). Таким образом, автор отразил сложную систему советского законодательства, обусловленную федеративным устройством государства.

Интересный материал, иллюстрирующий требования к созданию нормативных актов по планированию и застройке городов приводится на основании изучения архивных фондов Российского государственного архива экономики (Ф. 9432. Оп. 1). Автор отмечает, что Главным управлением по планировке и застройке городов Комитета по делам архитектуры при Совете Министров СССР были разработаны важные методические документы: принципы проектирования генерального плана города; технико-экономические основы планировки городов; инструкция по составлению пояснительной записки к генеральному плану города (с. 129).

Особо следует выделить результаты анализа таких нормативных источников как Строительные нормы и правила (СНиПы) 1950-х – 1980-х гг.,

а также других актов, утвержденных Госстроем СССР. Данный вид нормативных источников подробно проанализирован в диссертации и вносит вклад в понимание вопроса о юридической силе технических нормативных актов.

Для анализа темпов и масштаба строительства в городах в советский период Р.О. Рой обращается к статистическим данным, которые перечислены в разделе 5 списка литературы.

В четвертой главе показано, как разрабатывался Градостроительный кодекс РФ 1998 года и какие проблемы решались в российском праве в 1990-е гг. ходе усовершенствования градостроительного законодательства и связанных с ним законодательных актов.

Новизна и достоверность диссертационного исследования заключается в том, что впервые проведен анализ становления и развития организационно-правовых основ планировки и застройки городов России начиная с XVIII века до принятия первого Градостроительного кодекса Российской Федерации 1998 года. Для достижения поставленной цели автор предложил периодизацию, состоящую из трех периодов: 1) период XVIII – начала XX в.; 2) советский период; 3) постсоветский период, который охватывает 1990-е гг.

Данный подход позволил продемонстрировать непрерывный характер развития российского законодательства в сфере градостроительства, выявить элементы правопреемства и элементы, связанные с перестройкой социально-экономических отношений в отечественном праве на примере правового регулирования планировки и застройки городов России.

Достижением Р.О. Роя следует считать изучение становления и развития системы государственных и местных органов, в компетенцию которых входили вопросы планировки и застройки городов. Так, в диссертации рассмотрены компетенция и деятельность органов внутренних дел Российской империи и органов внутренних дел Советского государства в исследуемой сфере. Заслуживает внимания историко-правовой и теоретико-правовой

анализ генеральных планов городов, попытка автора определить их юридическую природу.

Как и любая научно-исследовательская работа, диссертация Р.О. Роя содержит дискуссионные моменты.

Представляется, что следующие проблемы следовало бы включить в рассмотрение в исследовании организационно-правовых основ планировки и застройки городов России.

1. В главе 2 диссертации дан глубокий анализ разработки и внесения изменений в Строительный устав, содержащийся в томе XII Свода законов Российской империи, включавшем, помимо этого акта Уставы государственного благоустройства. Анализируя этот вопрос, Р.О. Рой отмечает, что после реформы городского самоуправления неоднократно поднимался вопрос о существенной переработке Строительного устава. Диссертанту удалось выяснить, что в 1888 г. был составлен принципиально новый проект, который мог бы обеспечить единство нормативного регулирования (с. 99). Но в 1900 г., как известно, была издана новая редакция Строительного устава, а не принципиально новый закон, который изначально планировался. В этой связи возникает вопрос: по каким причинам законодатель отказался от принятия нового закона, ограничившись редактированием старого, какие нововведения предлагались в вышеназванном проекте, но не были реализованы.

2. В диссертации выносится на защиту положение под номером 5, в последнем абзаце которого утверждается, что «в результате реформы городского самоуправления 1870 г. планировка и застройка были отнесены к вопросам местного значения, что позволило дифференцировать нормативное правовое регулирование в данной сфере в зависимости от того, было ли введено на территории города Городовое положение или нет» (с. 18).

Этот весьма важный вывод следовало бы представить в качестве отдельного положения, выносимого на защиту. Кроме того, данная мысль нуждается в развитии, так как в 1892 году при Александре III было издано еще

одно Городовое Положение, которое внесло существенные изменения в порядок взаимоотношений между государственными органами и органами местного самоуправления, что отразилось и на полномочиях местных органов в сфере градостроительства. Как известно, механизм взаимодействия между уровнями власти – центральными, региональными и муниципальными – остается вопросом, который сохраняет актуальность и в настоящее время, поэтому ему необходимо было уделить большее внимание, так как изучение этого исторического опыта может быть практически полезным.

3. На с. 112 автор, рассматривая вопрос о разработке проектов Строительного и Жилищного кодексов в 1920-е гг., пишет, что «основные препятствия к продвижению проектов заключались в отсутствии правового опыта регулирования строительных и жилищных отношений при отсутствии частной собственности на землю, отмене деления вещей на движимые и недвижимые». Данный вывод является важным с точки зрения понимания сущности правового регулирования градостроительных отношений в советский период, однако в положениях, выносимых на защиту этот тезис не выдвигается. Требуется прояснить, какую роль в правовом регулировании планировки и застройки играли нормы советского гражданского законодательства. Например, известно, что в Гражданском кодексе РСФСР 1922 года содержалась нормы о праве застройки. Так, в ст. 71 ГК РСФСР закреплялось, что «договоры о предоставлении городских участков под застройку заключаются коммунальными отделами с кооперативными объединениями или иными юридическими лицами, а равно с отдельными гражданами на срок до 49 лет для каменных и до 20 лет для прочих строений».

4. Важным вкладом диссертанта являются раскрытие юридической природы генерального плана застройки городов в Советском государстве с середины 1930-х до 1980-х гг. и результаты проведенного анализа нормативно-правовых актов, в которых закреплялись и развивались требования к генеральным планам городов. Однако в тексте исследования не

уделено внимания связи между разработкой и утверждением планов городов с одной стороны, и с особенностями плановой экономики СССР – с другой.

Представляется, что такие нормативно-правовые документы как генеральные планы развития городов следует рассматривать как часть народно-хозяйственных планов пятилеток. Например, Р.О. Рой уделил большое внимание постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 10 июля 1935 г. «О Генеральном плане реконструкции города Москвы», а в п. 19 этого документа указывалось: «Все предусмотренные генеральным планом Москвы реконструктивные работы на десять лет (1936—1945 гг.) и на ближайшие три года (1936—1938 гг.) внести в соответствующие годовые и пятилетний планы». В связи с этим хотелось бы уточнить точку зрения автора на связь между генеральными планами городов, разработанными в СССР, и пятилетними планами народно-хозяйственного строительства СССР.

Указанные замечания и предложения не умаляют значимости и результатов диссертационного исследования Р.О. Роя.

Материалы и выводы диссертации получили практическую апробацию на международных и всероссийских научно-практических конференциях.

По теме диссертации опубликовано 4 статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, кроме того, диссертант опубликовал 5 статей в иных научных изданиях.

Содержание автореферата соответствует содержанию диссертации.

Диссертация отвечает критериям, установленным п. п. 9, 10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. N 842 (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 25 января 2024 г. № 62) к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 5.1.1 – «Теоретико-исторические правовые науки».

Таким образом, соискатель Рой Роман Олегович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.1 – «Теоретико-исторические правовые науки».

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой теории государства и права, трудового и социального права Автономной некоммерческой организации высшего образования «Московский гуманитарный университет»

Максимова Ольга Дмитриевна

 подпись

«__» _____ 2025 г.

Контактные данные:

Тел.: +7 (499) 374-76-53; e-mail: omaksimova@mosgu.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация:
12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Адрес места работы:

111395 г. Москва, ул. Юности, 5


Автономная некоммерческая организация высшего образования «Московский гуманитарный университет», кафедра теории государства и права, трудового и социального права

Тел.: +7 (499) 374-76-53; e-mail: tigp@mosgu.ru

Подпись заведующей кафедрой теории государства и права, трудового и социального права Автономной некоммерческой организации высшего образования «Московский гуманитарный университет» О.Д. Максимовой удостоверяю:

Проректор по учебной и воспитательной работе АНО ВО

«Московский гуманитарный университет»

 Михайличенко Н.А.



Председателю совета по защите
диссертаций на соискание ученой
степени кандидата наук, на соискание
ученой степени доктора наук
24.2.351.02 на базе ФГАОУ ВО
«Омский государственный
университет им. Ф.М. Достоевского»,
доктору юридических наук,
профессору
Ящук Татьяне Федоровне

Уважаемая Татьяна Федоровна!

Выражаю согласие выступить официальным оппонентом по диссертации
Роя Романа Олеговича на тему «Организационно-правовые основы
планировки и застройки городов России (XVIII–XX вв.)», представленной на
соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности
5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки и обязуюсь в установленный
срок предоставить отзыв.

Доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой
теории государства и права,
трудового и социального права
Московского гуманитарного университета



О.Д. Максимова

Подпись <i>Максимова О.Д.</i>
УДОСТОВЕРЯЮ
Старший инспектор
АНО ВО «Московский гуманитарный университет»
<i>А.В. Самохин</i> А.В. Самохин
«23» 12 20 24



Сведения об официальном оппоненте

по диссертации Роя Романа Олеговича «Организационно-правовые основы планировки и застройки городов России (XVIII–XX вв.)», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности
5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

1.	Фамилия, имя, отчество (полностью)	Максимова Ольга Дмитриевна
2.	Ученая степень	Доктор юридических наук
3.	Ученое звание	Доцент
4.	Шифр и наименование специальности, по которой защищена диссертация	12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве
5.	Наименование организации места работы	Автономная некоммерческая организация высшего образования «Московский гуманитарный университет»
6.	Ведомственная принадлежность	Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
7.	Структурное подразделение и должность	Кафедра теории государства и права, трудового и социального права, заведующий кафедрой
8.	Адрес организации места работы	111395, г. Москва, ул. Юности, 5
9.	Телефон организации места работы	+7 (499) 374-51-51
10.	Контакты оппонента	+7(499)374-76-53
11.	Список основных публикаций официального оппонента по теме диссертации в рецензируемых научных изданиях за последние 5 лет	<p>1. Максимова О. Д. Гармонизация федерального и регионального законодательства в России и проблемы государственного суверенитета // История государства и права. – 2024. – № 7. – С. 8-13.</p> <p>2. Максимова, О. Д. Налоги как основной признак и функция государства // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 7. – С. 78-80.</p> <p>3. Максимова О. Д. Концептуальная разработка понятия закона как основного источника советского права в 1920-1930-е годы // История государства и права. – 2023. – № 9. – С. 35-39.</p> <p>4. Максимова О. Д. Проблемы научной разработки теоретических основ планового</p>

		<p>хозяйства в СССР и развитие советского законодательства о государственном жилищном строительстве в конце 1920-х - в первой половине 1930-х годов // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 12(216). – С. 61-64.</p> <p>5. Максимова О. Д. Проблемы создания общего рынка труда государств-участников постсоветских региональных учреждений / О. Д. Максимова // Труд и социальные отношения. – 2021. – Т. 32, № 6. – С. 178-183.</p> <p>6. Львов С. В., Максимова О. Д. Синергия законодательных мер и социально-коммуникационных технологий в развитии общественного здоровья в России /// Аграрное и земельное право. – 2021. – № 1(193). – С. 62–65.</p> <p>7. Максимова О. Д., Красавцева Н. Г. Жилищный кризис и попытки его преодоления в первых декретах Советской власти (1917–1918 гг.) // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 2(182). – С. 65–67.</p>
--	--	---

О.Д.