

**УТВЕРЖДАЮ**

Ректор федерального государственного  
бюджетного образовательного учреждения  
высшего образования

«Кемеровский государственный университет»,  
доктор технических наук,  
доктор биологических наук,  
член-корр. РАН, профессор



А. Ю. Просеков

«3» «февраля» 2025 г.

### **ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ**

федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Кемеровский государственный университет» на диссертацию Роя Романа Олеговича на тему: «Организационно-правовые основы планировки и застройки городов России (XVIII – XX вв.)», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки)

*Актуальность темы диссертационного исследования Р.О. Роя не вызывает сомнений. В настоящее время ощущается объективная потребность повышения качества жизни граждан, проживающих в городах, предполагающая совершенствование организации территории города и оптимизацию состояния городской среды. Проблемы городского благоустройства, строительства жилья, становления городских агломераций, развития малых городов и исторических поселений, совершенствования градостроительного законодательства обозначены в национальном проекте «Инфраструктура для жизни», разработанном в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» от 7 мая 2024 г. № 309. В этих условиях особо актуальными*

представляется осмысление историко-правового опыта формирования и развития российского законодательства, регламентировавшего планировку и застройку городов, его адекватная оценка в строгом соответствии с принципом историзма, определение его влияния на современное состояние нормативно-правового регулирования в сфере городской планировки и застройки, выявление характерных для этой сферы проблем и исследование юридических способов их разрешения, используемых в историческом прошлом.

В диссертации на основе работ юридического, исторического, архитектурно-строительного и культурологического содержания в строгом соответствии с хронологическим принципом рассматривается динамика становления и развития организационно-правовых основ планировки и застройки городов. Автором последовательно анализируется содержание дореволюционного, советского и постсоветского периодов, детерминируются особенности административно-правового регулирования сферы планировки и застройки городов, определяется специфика законодательства и правоприменительная практика соответствующих периодов градостроительной политики государства.

*Теоретическая значимость* исследования заключается в выявлении и анализе основных направлений юридической политики государства в сфере планировки и застройки городов, рассмотрении ее сущностных компонентов (организационных, законодательных, строительных, архитектурно-художественных; выделении основных периодов формирования и последующего развития организационно-правовых основ планировки и застройки российских городов с XVIII до конца XX вв., выявлении особенностей каждого периода. Ставя перед собой цель - раскрыть процесс становления и трансформации организационно-правовых основ планировки и застройки городов России на протяжении XVIII–XX вв., автор последовательно рассматривает становление организационно-правовых основ планировки и застройки городов, показывает изменение условий

нормативного правового регулирования планировки и застройки городов после создания Строительного устава 1832 г., а также его последующих редакций.

Автором показан процесс трансформации центральных и местных органов, в ведении которых находились вопросы планировки и застройки городов, отражено влияние на этот процесс политических и социально-экономических факторов. Интересным представляется выделение предпосылок разработки основного проектного документа, на основании которого осуществляется планировка и застройка территории города. Таким образом, в центр внимания диссертанта попадает феномен генерального плана, юридической природе которого диссертант обращает особое внимание. Впервые в историко-правовом ракурсе исследован процесс реформирования государственного управления, создания органов местного самоуправления, обновления нормативных правовых актов в сфере планировки и застройки городов в постсоветский период 1990-х гг.

*Практическая значимость диссертационного исследования* состоит в возможности применения представленных в нем материалов и сделанных выводов для проведения сравнения и оценки современного законодательства в сфере регулирования вопросов планировки и застройки городов. Эти вопросы выступают сегодня предметом взаимодействия представителей разных специальностей: юристов, урбанистов, архитекторов, экономистов, строителей, специалистов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, экологов и социологов. Данная проблематика закладывает перспективные направления в правовых и исторических исследованиях, а также в междисциплинарных исследованиях, объединяющих специалистов новых профессиональных групп – урбанистов, дизайнеров и пр.

*Научная новизна* диссертационного исследования состоит в том, что в рамках нового исследовательского направления – юридической урбанологии – оно впервые представляет комплексное историко-правовое исследование, в рамках которого производится ретроспективный анализ становления и

развития организационно-правовых основ планировки и застройки городов России начиная с XVIII в., когда планировка и застройка была включена в сферу устойчивого государственного воздействия, и до принятия первого Градостроительного кодекса Российской Федерации в 1998 г. Это позволило выстроить логику юридической политики государства, отобразить стадии организации и формы компетенции государственных и местных органах власти, обладавших полномочиями по регулированию отношений в сфере планировки и застройки городов.

*Научная ценность* исследования состоит в детальной проработке значительного объема разнообразных по происхождению источников, отражающих процессы формирования и изменения организационно-правовых основ планировки и застройки городов России, что позволяет внести *определенный вклад* в развитие теоретико-исторической правовой науки.

Автор справедливо заключает, что понятия «планировка и застройка», «планировка», «застройка», сформировались в процессе длительного исторического развития, получив на определенном этапе этого развития нормативное закрепление, при этом их предметное толкование различалось в разные периоды. В диссертации представлена авторская периодизация становления и развития организационно-правовых основ планировки и застройки городов, которая включает три периода: 1) период Российской империи XVIII – начала XX в.; 2) советский период; 3) постсоветский период 1990-х гг. Первый и второй период подразделены на два этапа. Особая роль в разграничении этапов в рамках первого периода отведена Строительному уставу 1832 г., а в советский период – переходу к генеральным планам городов. Основным критерием для выделения периодов и этапов автор называет изменения в юридической политике государства, органах управления и источниках права. Благодаря Строительному уставу была сформирована в отдельном разделе совокупность действующих норм о планировке и застройке городов. После отнесения в рамках реформы

городского самоуправления 1870 г. планировки и застройки к вопросам местного значения нормативное правовое регулирование в данной сфере стало определяться в зависимости от того, было ли введено на территории города Городовое положение или нет. В советский период формируется иерархическая система актов, касающихся планировки и застройки, которая включает акты, регулирующие отношения в сфере районной планировки, генеральный план, проекты детальной планировки, проекты застройки. По мере утверждения генеральных планов городов планировка и застройка осуществляется в соответствии с Правилами землепользования и застройки, строительными нормами и правилами, являющимися техническими нормативными правовыми актами. Постсоветский период, сопровождавшийся выделением градостроительного права в качестве самостоятельной отрасли, столкнулся с дискуссией о соотношении генерального плана города и Правил землепользования и застройки, что было вызвано нерешенностью вопроса о юридической силе генерального плана города.

Структура диссертации выстроена в строгом соответствии с формулировками поставленных задач исследования. Содержание диссертации полностью соответствует заявленной структуре работы. Логика исследования базируется на принципе перехода от общего к частному: сначала в качестве предмета исследования рассматриваются теоретические аспекты изучения организационно-правовых основ планировки и застройки городов, затем – механизмы регулирования, свойственные основным этапам в рамках заявленных автором исторических периодов, а в заключительной части осуществлена авторская характеристика изменений организационно-правовых основ планировки и застройки городов в 1990-е гг.

Автореферат полностью отражает содержание диссертации.

Стоит отметить высокий профессиональный уровень исполнения раздела «Заключение», в котором обобщаются основные результаты, полученные Р.О. Роем в ходе своего исследования. Здесь формулируются

концептуальные положения, характеризующие существенный позитивный вклад автора в развитие исследуемой темы и успешно подтверждающие правомерность положений, вынесенных на защиту.

*Обоснованность и достоверность результатов* базируется на широком круге научной литературы и правовых источников. Положения и выводы диссертации соответствуют воззрениям авторитетных ученых на периодизацию истории государства и права России, юридическую политику, государственное управление и местное самоуправление, историю градостроительного законодательства.

Диссертация получила достаточную апробацию: основные положения и выводы опубликованы в 9 публикациях, 4 из которых вышли в рецензируемых научных журналах из перечня, установленного Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертационных исследований; соискатель неоднократно презентовал полученные научные результаты в докладах на международных и всероссийских конференциях.

Вместе с тем, некоторые положения данной работы имеют дискуссионный характер и нуждаются, на наш взгляд, в необходимых уточнениях.

Во-первых, совершенно справедливое утверждение автора о том, что понятие «город» не имеет легального определения, используется в работе лишь с позиций юридической урбанологии (с.17), не может не вызывать вопрос о том, насколько оправдано было включение термина, не имеющего легального содержания в название диссертационного исследования.

Во-вторых, в качестве одной из задач исследования, определенных во введении является анализ «нормативных правовых актов, регламентирующих застройку городов, во взаимосвязи с генеральными планами и другими актами, которые касаются планировки городов». На наш взгляд, подобную формулировку задачи нельзя считать вполне корректной. В Рекомендациях

Всероссийского координационного совещания руководителей диссертационных советов по праву и политологии при подготовке диссертационных исследований отмечалось, что задачи призваны указывать на промежуточные этапы достижения цели. Термины же «анализ», «проанализировать», и пр. – отражают, скорее, сам процесс научного исследования, но не его промежуточный результат. Сами авторы Рекомендаций полагают, что их использование в формулировке задач исследования ошибочно.

В-третьих, в работе отсутствует четкое определение нижней и верхней хронологических граней исследования, что вполне объяснимо тем, что во введении раздел о хронологических рамках исследования Р.О. Роя отсутствует в принципе. По всей видимости, подобное авторское решение имеет продуманный характер, хотелось бы услышать развернутое обоснование его принятия. Мы, со своей стороны, полагаем, что наличие четко обоснованных хронологических рамок сняло бы некоторое противоречие между авторским суждением о том, что формирование организационно-правовых основ городской застройки датируется началом XVIII столетия и мнением Г.В. Алферовой, на которую ссылается автор, о том, что Закон градский, содержащий градостроительные нормы, был известен в Российском государстве уже в XIII–XVII вв. (с.70).

Наконец, в-четвертых, хотелось бы услышать в процессе защиты дополнительные пояснения по вопросу соотношения понятий «правовая политика» и «юридическая политика». Автор считает более оправданным и целесообразным использование второго определения, но его собственные пояснения на сей счет достаточно сумбурны (с. 43-44) и, на наш взгляд, нуждаются в уточнении.

Отметим, что указанные моменты, по сути, не имеют характер замечаний – они в значительной степени обусловлены новизной заявленной в диссертационном исследовании темы, не разработанностью многих сюжетов в теоретико-правовом и историко-правовом ракурсах, не

устоявшимся понятийным аппаратом, противоречивостью исторически складывавшейся практики. Речь идет именно о дискуссионных авторских суждениях, которые могут быть пояснены в ходе публичной защиты диссертации.

Диссертационный труд Р.О. Роя является комплексным, целостным, законченным, самостоятельным исследованием, обладает научной новизной и значимостью, вносит существенный вклад в развитие науки истории государства и права России. Результаты исследования могут быть использованы в дальнейших научных работах, посвящённых истории организационно-правового обеспечения градостроительной политики на территории Российской Федерации и отдельных её регионов.

Диссертация Роя Р.О. «Организационно-правовые основы планировки и застройки городов России (XVIII–XX вв.)» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для историко-правовой науки, отвечающей требованиям пунктов 9, 10, 11 и 13 Постановления Правительства Российской Федерации № 842 «О порядке присуждения ученых степеней» от 24.09.2013 г. (ред. от 16.10.2024 г.), а автор – Рой Роман Олегович – заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки).

Отзыв на диссертацию Р.О. Роя составлен доктором исторических наук, кандидатом юридических наук, профессором кафедры теории и истории государства и права юридического института, профессором Гавриловым Станиславом Олеговичем и кандидатом юридических наук, доцентом кафедры теории и истории государства и права юридического института, доцентом Даньшиным Александром Владимировичем.

Отзыв заслушан, обсужден и одобрен на заседании теории и истории государства и права юридического института ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет» 03 февраля 2025 г., протокол № 6.



Присутствовало на заседании 11 человек. Результаты голосования: «за» – 11, «против» – 0, «воздержалось» – 0.

Заведующий кафедрой  
теории и истории государства и права  
ФГБОУ ВО «Кемеровский  
государственный университет»  
кандидат юридических наук, доцент



Анжелика Васильевна Гаврилова

Сведения о ведущей организации:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Кемеровский государственный университет»;

Почтовый адрес: Россия, 650000, Кемеровская область - Кузбасс, город Кемерово, улица Красная, дом 6;

Адрес электронной почты: rector@kemsu.ru

Телефон: +7 (3842) 58-38-85.