

Участие Императорского Саратовского Николаевского университета в экспертной нормотворческой деятельности

Николаев Владимир Евгеньевич

Кандидат юридических наук, доцент,

Саратовская государственная юридическая академия,
410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 1;

e-mail: nivlev@list.ru

Аннотация

Статья посвящена вопросам взаимодействия организаций высшей школы с государственными органами в сфере законотворчества в дореволюционный период российской истории. На примере Императорского Николаевского Саратовского университета исследуется участие представителей ученого сообщества в разработке и экспертной оценке нормативно-правовых актов, рассматриваются формы, содержание и результаты этой работы. Отмечается, что взаимодействие высшего учебного заведения с органами государственной власти в части подготовки и обсуждения проектов нормативных правовых актов носило несистемный, эпизодический характер, сопровождавшийся в целом безразличным или даже негативным отношением специалистов к поставленной задаче ввиду скептического отношения к инициативам из центра, имевшим, по их мнению, политический характер и весьма редко заканчивающимся практической реализацией.

Для цитирования в научных исследованиях

Николаев В.Е. Участие Императорского Саратовского Николаевского университета в экспертной нормотворческой деятельности // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 12А. С. 9-15. DOI: 10.34670/AR.2026.22.31.002

Ключевые слова

Экспертиза нормативно-правовых актов, врачебно-санитарное законодательство, университетский устав, высшие учебные заведения, научно-экспертная деятельность, история права.

Введение

Проведение научных исследований как одна из задач, стоявших перед российскими университетами в дореволюционной России, подразумевало и подготовку заключений по различным специальным вопросам, относящимся к той или иной изучаемой области. Подобные документы касались, как правило, именно научных вопросов, много реже – обсуждения действовавшего механизма управления или правового регулирования.

Работа по изменению действовавшей правовой базы протекала в подавляющем большинстве случаев в закрытом режиме в рамках деятельности специально создаваемых для этой цели комиссий и совещаний. Привлечение ученого университетского сообщества к процессу экспертизы нормативных правовых актов и их проектов следует считать скорее исключением, вызванным необходимостью иметь заключение сведущих лиц по рассматриваемому вопросу. Сохранившиеся документы о деятельности университетской администрации дают возможность охарактеризовать эту малоизученную область деятельности Саратовского университета. И хотя профильный юридический факультет был образован в его структуре только в 1917 г., привлечение специалистов к экспертному обсуждению нормативно-правовых актов фактически началось с самого основания учреждения. Указанная работа могла осуществляться в различных формах и подразумевать как непосредственное участие в работе профильных вышестоящих комиссий и совещаний, так и самостоятельную подготовку различных проектов, положений, заключений, пожеланий и т. п.

Основное содержание

Императорский Николаевский университет в Саратове, созданный в 1907 г., начал свою работу в декабре 1909 г. Первый запрос поступил уже в следующем 1910 г. от члена Государственной думы, товарища председателя комиссии о народном здравии И. В. Годнева, обратившегося с просьбой о высылке ему документов, относящихся к разработке нового Университетского устава. Однако процесс обсуждения, инициированный министерством народного просвещения, был начат до открытия университета, и последний не был привлечен к обсуждению [Протокол. . . , 1911, с. 99-100].

Впервые материалы по данному вопросу поступили в Саратов в мае 1915 г. в период управления министерством графом П. Н. Игнатьевым (министром было запрошено заключение совещания профессоров, а также отдельно личное заключение ректора П. П. Заболотного) [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 598, л. 1-40]. Соответствующее заседание состоялось 5 – 7 июня 1916 г. ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 598, л. 45-58, 91-98 об. ; л. 59-87] Оно, в частности, высказалось за разрешение приема женщин в университет («подчеркнуть необходимость приема в университет женщин на все свободные от мужчин вакансии» [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 598, л. 53]), а также выпускников семинарий, которым по качеству их подготовки отдавалось предпочтение перед выпускниками гимназий [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 598, л. 45 об., 54, 57 об. ; Отчет. . . , 1916, с. 17, 32]. Совещание также подчеркнуло необходимость скорейшего введения нового устава в действие.

12 октября 1915 г. соответствующий доклад ректора о принятии нового устава был рассмотрен советом университета, а 17 ноября 1915 г. было решено напечатать в «Известиях» вуза результаты совещания профессоров, а также присланный из столицы проект устава для ознакомления вновь принятых профессоров, которые ранее не принимали участие в его обсуждении. Впоследствии университет был уведомлен о том, что проект был внесен

министерством в законодательные установления, в связи с чем все дальнейшие предложения и замечания принимались лишь для сведения и возможного использования при работе с законодательными палатами [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 598, л. 88-89], в связи с чем дальнейшая разработка материалов, вероятно, была прекращена.

Следующей экспертной работой стало участие университетского сообщества в деятельности комиссии по пересмотру врачебно-санитарного законодательства. Соответствующая работа была поручена Высочайше учрежденной межведомственной комиссии по пересмотру врачебно-санитарного законодательства под председательством академика Г. Е. Рейна (1912–1916 гг.), созданной с целью анализа текущего состояния здравоохранения в стране, а также разработки организационно-правового механизма медицинской помощи и охраны здоровья населения. В ее составе было образовано пять подкомиссий: санитарная; по вопросам врачебной помощи и призрения; по образованию, правам и обязанностям медицинского персонала; судебно-медицинская и юридическая, а также организационная и финансовая (с отделом по борьбе с детской смертностью).

В программе деятельности комиссии был и вопрос о порядке приобретения врачебных ученых степеней и званий с точки зрения потребностей управления врачебно-санитарным делом в империи. Распоряжением министра народного просвещения от 27 февраля 1913 г. его предварительное обсуждение было передано в третью из упомянутых выше подкомиссий под председательством профессора Е. А. Незнамова и при участии представителей медицинских факультетов императорских российских университетов. Ее работа началась 29 апреля того же года на базе Медицинского совета в столице [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 343, л. 8].

Несколько ранее, в феврале 1913 г., медицинскому факультету Николаевского университета министром народного просвещения было направлено предложение сообщить свои соображения и заключения о желательных изменениях и дополнениях действующих ныне законоположений, а именно, ст. 607–618 Устава врачебного изд. 1905 г. и ст. 479, 481, 486, 489 Устава учебных заведений изд. 1893 г., а также о том, насколько существующие врачебные ученые степени и звания, а также программы подготовки к ним соответствуют современным задачам охранения народного здравия, и не следует ли внести в будущий закон некоторые новые степени и звания, выдвинутые в последнее время жизнью и вошедшие уже в обиход, но не санкционированные законом (санитарные врачи, судебные врачи, больничные врачи, полевые хирурги, врачи бактериологи, лабораторные врачи, врачи рентгенологи и т. п.). Кроме того, обсуждению был подвергнут вопрос о дополнительных курсах для врачей с целью специальной подготовки их к деятельности по различным отраслям врачебно-санитарного дела [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 343, л. 1-1 об.].

Советом университета в заседании 13 марта 1913 г. для этих целей была избрана комиссия профессоров в составе М. И. Светухина, В. Л. Боголюбова, Ф. В. Вербицкого, С. П. Вертоградова и В. А. Арнольдова под председательством последнего. В качестве представителя в центральную комиссию профессора Рейна был командирован доктор медицины профессор В. А. Павлов [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 343, л. 8; Отчет. . ., 1914, с. 5-6].

До конца апреля комиссия смогла собраться лишь дважды. В первом заседании решено было обратиться к медицинским факультетам университетов в Москве, Казани и Харькове, где интересующий вопрос о реформировании медицинского образования и врачебно-санитарного законодательства уже обсуждался ранее. Однако в получении этих материалов ректором Казанского университета было отказано, поскольку они были необходимы медицинскому факультету самого Казанского университета [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 343, л. 6-7].

Во втором заседании комиссия подвергла обсуждению программу подготовки к получению звания врача (учебные планы по теоретическим и клиническим предметам; выбор системы преподавания: курсовой или предметной; сроки обучения на медицинских факультетах; необходимость т. н. больничного стажа для лиц, окончивших курс и желающих посвятить себя практической врачебной деятельности; вопросы о государственных экзаменах и ученых степенях). Рассмотрение всех этих вопросов, начавшееся лишь во второй половине марта, продолжилось в апреле и мае, а затем, после летнего перерыва, осенью 1913 г. [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 343, л. 3-4, 15-15 об., 18-18 об.]

Однако каких-либо существенных результатов достигнуть не удалось, несмотря на неоднократные просьбы и напоминания из Петербурга. Чувствовалось и нежелание самих профессоров. Профессор В. А. Арнольдов сообщал, что полностью поглощен работой по организации лаборатории и подготовке к практическим занятиям со студентами, в связи с чем неоднократно просил освободить его от работы в комиссии, уклоняясь отдачи каких-либо заключений. Так, например, на запрос о даче заключения об организации курсов судебных врачей он сообщил, что вопрос о судебных врачах, коих в России нет, в комиссии не обсуждался как необозначенный в присланном из центра запросе. Наконец, после неоднократный увещеваний совета университета, комиссия 30 ноября 1913 г. сообщила, что функционировать в нормальном режиме не может за выбытием из ее состава профессоров В. Л. Боголюбова и С. П. Вергоградова, а также ввиду неполучения до настоящего времени из других университетов необходимых материалов. Принимая во внимание «близкий конец» работы высочайше учрежденной комиссии по пересмотру врачебно-санитарного законодательства, члены университетской комиссии просили признать ее собственную работу законченной [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 343, л. 19, 21-22; Отчет..., 1914, с. 60]. Сведений о ее дальнейшей работе в делах университета обнаружить не удалось.

Столь явное пренебрежение представителей ученого сообщества такими важными вопросами как охрана народного здравия можно объяснить, вероятно, политической составляющей. Как отмечает И. В. Егорышева, проект Г. Е. Рейна по созданию системы управления здравоохранением, предполагавший учреждение Главного управления государственного здравоохранения, воспринимался многими как попытка подавления местной инициативы со стороны властей, установления жесткого контроля над земской и городской медициной [Егорышева, 2012, с. 64; Егорышева, Морозов, 2019, с. 720-721; Тарабара, 2024, с. 92-110].

В 1914 г. совету Саратовского университета профессором Рейном было сделано предложение об учреждении зубоврачебной кафедры со специальной клиникой для получения зубными врачами высшего медицинского образования. Инициатива была поддержана, 11 апреля 1915 г. разработанные программа и смета на оборудование клиники и кабинетов были направлены в Петербург, однако дальнейшего развития она не получила. 10 апреля 1917 г. по ходатайству слушательниц первой зубоврачебной школы вопрос был рассмотрен повторно и был передан на заключение клинической комиссии [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 746, л. 14-14 об.].

Еще одно экспертное обсуждение было вызвано реалиями военного времени. В июле 1916 г. в университете была получена информация о планировавшемся в сентябре того же года в столице Всероссийском съезде по борьбе с лекарственным голодом и по мобилизации химико-фармацевтической промышленности, организуемом Санитарным отделом Центрального военно-промышленного комитета, который имел своей целью «всестороннее изучение вопроса о способах изготовления медицинских препаратов и о культуре лекарственных растений, а

равно как и выработку общего плана мобилизации и развития химико-фармацевтической промышленности в России» [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 673, л. 163]. В числе пяти учреждаемых секций пятой выступала фармако-юридическая и торговая секция (председатель – В. И. Похитонов), где планировалось обсуждение законоположений, касающихся изготовления и продажи химико-фармацевтических препаратов. В проекте программы съезда также значилось обсуждение вопросов о подделке лекарственных средств, способах борьбы с ней, о спекуляции на фармацевтическом рынке, а также о замене средств с патентованными названиями однородными препаратами с названиями химическими [ГАСО. Ф. 393. Оп. 1. Д. 673, л. 160-165 об., 201-206 об.]. Съезд состоялся в Казани лишь в августе 1917 г. От Саратовского университета в его работе принял участие профессор В. А. Скворцов [Алексеев, 2014, с. 17-33].

Заключение

Таким образом, несмотря на функционирование с неполным комплектом факультетов и отсутствие в своем составе юридического факультета, Императорский Николаевский университет в Саратове, наряду с другими высшими учебными заведениями, привлекался органами государственной власти к разработке и обсуждению проектов нормативных правовых актов, затрагивавших либо деятельность самих высших учебных заведений и сферу высшего образования, либо изучаемые ими в рамках научных исследований вопросы. Оценивая фактический характер этой работы можно констатировать ее несистемный характер, а также определенную инертность со стороны ученого сообщества, воспринимавшего подобные поручения лишь как дополнительную нагрузку. Последнее вряд ли можно объяснить одной лишь занятостью и работами, связанными с созданием новых курсов, учебных и научных подразделений. Вероятно, существенное влияние оказывало и сложившееся скептическое отношение к инициативам центральных министерств и ведомств, неверие в их практическую реализацию. На местном уровне, где практическую отдачу получить было легче, деятельность профессоров и преподавателей была на порядок активнее (устройство учебных заведений, ученых и просветительных обществ и т. п.).

Библиография

1. Алексеев И. Е. «Лекарственный голод» при «новом строем» (1-й Всероссийский съезд по борьбе с лекарственным голодом в Казани) // Революция 1917 года в России: новые подходы и взгляды. Сборник научных статей. – СПб.: РГПУ им. А. И. Герцена, 2014. – С. 17-33.
2. Государственный архив Саратовской области (ГАСО). – Ф. 393. – Оп. 1. – Д. 343.
3. Государственный архив Саратовской области (ГАСО). – Ф. 393. – Оп. 1. – Д. 598.
4. Государственный архив Саратовской области (ГАСО). – Ф. 393. – Оп. 1. – Д. 673.
5. Государственный архив Саратовской области (ГАСО). – Ф. 393. – Оп. 1. – Д. 746.
6. Егорышева И. В. Значение комиссии Г. Е. Рейна для здравоохранения России (к столетию начала ее работы) // Бюллетень Национального научно-исследовательского института общественного здоровья имени Н. А. Семашко. – 2012. – № S1. – С. 63-65.
7. Егорышева И. В., Морозов А. В. Реформа здравоохранения в Российской Империи, попытки переустройства управления врачебно-санитарной частью (1886–1916) // Медицинский вестник Северного Кавказа. – 2019. – № 4. – С. 718-722.
8. Отчет о состоянии и деятельности Императорского Николаевского университета за 1913 год. – Саратов: тип. Союза печатного дела, 1914. – 144 с.
9. Отчет о состоянии и деятельности Императорского Николаевского университета за 1915 год. – Саратов: тип. Союза печатного дела, 1916. – 122 с.
10. Протокол заседания совета Императорского Николаевского университета от 29-го мая 1910 года // Известия императорского Николаевского университета. – 1911. – Вып. 2. – С. 95-108.

11. Тарабара Д. О. Проект реформы здравоохранения Г. Е. Рейна: упущеные возможности модернизации Российской Империи 1906–1917 гг. // Genesis: исторические исследования. – 2024. – № 1. – С. 92-110.

Participation of the Imperial Saratov Nikolaev University in Expert Normative Activities

Vladimir E. Nikolaev

PhD in Law,
Associate Professor,
Saratov State Law Academy,
410056, 1, Volskaya str., Saratov, Russian Federation;
e-mail: nivlev@list.ru

Abstract

The article is devoted to the issues of interaction between higher education institutions and state bodies in the field of lawmaking during the pre-revolutionary period of Russian history. Using the example of the Imperial Nikolaev Saratov University, the participation of representatives of the academic community in the development and expert evaluation of normative legal acts is investigated, and the forms, content, and results of this work are examined. It is noted that the interaction between the higher education institution and state authorities regarding the preparation and discussion of draft normative legal acts was non-systematic and episodic, accompanied overall by an indifferent or even negative attitude of specialists towards the assigned task, due to their skeptical attitude towards initiatives from the center, which they perceived as having a political character and rarely resulting in practical implementation.

For citation

Nikolaev V.E. (2025) Uchastiye Imperatorskogo Saratovskogo Nikolayevskogo universiteta v ekspertnoy normotvorcheskoy deyatel'nosti [Participation of the Imperial Saratov Nikolaev University in Expert Normative Activities]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (12A), pp. 9-15. DOI: 10.34670/AR.2026.22.31.002

Keywords

Expertise of normative legal acts, medical and sanitary legislation, university charter, higher education institutions, scientific and expert activity, history of law.

References

1. Alekseev, I. E. (2014). «Lekarstvennyi golod» pri «novom stroe» (1-i Vserossiiskii s"ezd po bor'be s lekarstvennym golodom v Kazani) ["Drug famine" under the "new system" (1st All-Russian Congress on combating drug famine in Kazan)]. In Revoliutsiya 1917 goda v Rossii: novye podkhody i vzgliady. Sbornik nauchnykh statei [Revolution of 1917 in Russia: new approaches and views. Collection of scientific articles] (pp. 17–33). RGPU im. A. I. Gertsena.
2. Gosudarstvennyi arkhiv Saratovskoi oblasti (GASO) [The State Archive of the Saratov Region]. F. 393. Op. 1. D. 343.
3. Gosudarstvennyi arkhiv Saratovskoi oblasti (GASO) [The State Archive of the Saratov Region]. F. 393. Op. 1. D. 598.
4. Gosudarstvennyi arkhiv Saratovskoi oblasti (GASO) [The State Archive of the Saratov Region]. F. 393. Op. 1. D. 673.
5. Gosudarstvennyi arkhiv Saratovskoi oblasti (GASO) [The State Archive of the Saratov Region]. F. 393. Op. 1. D. 746.
6. Egorysheva, I. V. (2012). Znachenie komissii G. E. Reina dlja zdravookhraneniia Rossii (k stoletiiu nachala ee raboty) [The significance of the G. E. Rein Commission for Russian healthcare (on the centenary of its beginning)]. Biulleten'

- Natsional'nogo nauchno-issledovatel'skogo instituta obshchestvennogo zdorov'ia imeni N. A. Semashko [Bulletin of the National Scientific Research Institute of Public Health named after N. A. Semashko], S1, 63–65.
7. Egorysheva, I. V., & Morozov, A. V. (2019). Reforma zdravookhraneniia v Rossiiskoi Imperii, popytki pereustroistva upravleniia vrachebno-sanitarnoi chasti (1886–1916) [Healthcare reform in the Russian Empire, attempts to reorganize the management of the medical and sanitary unit (1886–1916)]. Meditsinskii vestnik Severnogo Kavkaza [Medical Bulletin of the North Caucasus], 4, 718–722.
 8. Otchet o sostoianii i deiatel'nosti Imperatorskogo Nikolaevskogo universiteta za 1913 god [Report on the state and activities of the Imperial Nikolaevsky University for 1913]. (1914). Tip. Soiuza pechatnogo dela.
 9. Otchet o sostoianii i deiatel'nosti Imperatorskogo Nikolaevskogo universiteta za 1915 god [Report on the state and activities of the Imperial Nikolaevsky University for 1915]. (1916). Tip. Soiuza pechatnogo dela.
 10. Protokol zasedaniia soveta Imperatorskogo Nikolaevskogo universiteta ot 29-go maia 1910 goda [Minutes of the meeting of the Council of the Imperial Nikolaevsky University dated May 29, 1910]. (1911). Izvestiiia imperatorskogo Nikolaevskogo universiteta [Proceedings of the Imperial Nikolaevsky University], 2, 95–108.
 11. Tarabara, D. O. (2024). Proekt reformy zdravookhraneniia G. E. Reina: upushchennye vozmozhnosti modernizatsii Rossiiskoi Imperii 1906–1917 gg. [G. E. Rein's healthcare reform project: missed opportunities for modernization of the Russian Empire in 1906–1917]. Genesis: istoricheskie issledovaniia [Genesis: Historical Research], 1, 92–110.