

Сельское страхование от огня на Дону (вторая половина XIX – начало XXвв.)

Н.В.Старикова

Южный федеральный университет

Страхование от огня впервые появилось в XVI веке в Германии. К началу XIX века в Европе существовали разные его формы: акционерное, государственное, взаимное. Характерной чертой страхования на Западе было его зарождение и развитие в недрах самого общества: в гильдиях и цехах, городских и сельских общинах, у отдельных предпринимателей.

Иной характер страхование приобрело в России, что было обусловлено спецификой общественного развития страны. Заботу о мерах борьбы с пожарными бедствиями взяло на себя правительство, учитывая, что недостаточное развитие торговли, промышленности, бедность, низкий уровень образованности, отсутствие общественных организаций не могли стать благоприятной почвой для общественной самодеятельности. Определенным гарантом помощи при стихийных бедствиях был «мир» крестьянской общины.

Эти проблемы, особенно на региональном уровне, изучены недостаточно, хотя и в «Инженерном вестнике Дона» [1, 2], также как и в зарубежной литературе [3 - 5], получили отражение отдельные исторические аспекты огневого страхования.

В XVI-XVIII вв. принимались различные указы о противопожарной безопасности (в 1504, 1547, 1603, 1649 гг. и др.) В первой половине XIX века правительством были изданы указы об устройстве пожарных частей и команд, об учреждении фабрик пожарных инструментов. Одновременно активно поощрялась деятельность частных страховых обществ. К началу 1860-х годов правительство обратило внимание на организацию взаимного

страхования в городах и селениях. В 1852 году было утверждено «Положение о взаимном застраховании в казенных селениях от пожаров» [6].

Большое влияние на развитие сельского огневого страхования оказали реформы 1860-1870-х гг., особенно земская реформа. В 1864 году правительство подготовило «Положение о взаимном земском страховании». Устанавливалось обязательное и добровольное страхование. В сельской местности его осуществляли органы местного самоуправления под надзором министерства внутренних дел и министерства финансов. Волостные и сельские правления производили оценку строений, собирали страховые премии, участвовали в ликвидации пожарных убытков (Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ), Собрание второе, т. XXXIX, №40774, СПб. 1867).

В истории земского огневого страхования выделяются разные этапы. Еще в 1915 году К.Т. Воблый в книге «Основы экономики страхования» предложил периодизацию, включающую три этапа. Для первого этапа – с образования земств до начала 1880-х годов – характерны: а) отсутствие специальных страховых органов на местах; б) отсутствие экономической обоснованности применения тарифов; в) ограничение страхования только недвижимым имуществом.

На втором этапе – с 1880-х гг. до начала XX века – возникает страховая агентура; усиливается дифференциация страховых платежей; развивается добровольное страхование; в сферу земского страхования от огня включалось движимое имущество.

На третьем этапе (с 1901 года) земское огневое страхование тесно связано с общеземским объединением страховых обществ. В это время возникают перестраховочные союзы, губернские и всероссийские съезды по вопросам земского страхования. Земства распространили свое страхование на города, что привело к конкуренции с акционерным и взаимным городским страхованием. В 1902 году закон «О взаимном между земствами перестраховании имуществ от огня» представил земствам право заключать

между собой договоры о взаимном перестраховании рисков [7]. Развитие страховых операций привело к быстрому накоплению земствами страховых капиталов. Уже в начале XX века, как следует из книги А. Ляхова «Две основные формы огневого страхования в России в их историческом развитии» (М. 1914, с. 28), они превышали страховые платежи более чем в четыре раза.

Что касается Дона и Приазовья, то здесь сельское огневое страхование развивалось своеобразно, имело собственную динамику, отличную от общероссийской. Анализ архивных материалов позволяет выделить несколько этапов в этом процессе. Первый этап – 1860-1870-е гг. В это время страхование распространялось и осуществлялось без введения в Области Войска Донского (ОВД) земств. Второй этап – 1876-1882 годы – характеризовались введением в ОВД земств и их активной деятельностью в сфере сельского огневого страхования. Третий этап начался с 1882 года после ликвидации земств в ОВД и продолжался до 1919 года. Страхование стало одной из прерогатив областного и окружных распорядительных комитетов по земским делам.

Характерно, что отдельные элементы страхования от огня появились в ОВДеще в дореформенное время. Так, в июле 1842 года Военное министерство объявило наказному атаману указ «О ссудах Войскового Приказа Общественного призрения простым казакам под залог застрахованных зданий» [8]. Земства в ОВД были введены позже, чем в европейских губерниях России, в 1876 году. Однако уже до этого времени на Дону действовала Ростовская Земская Управа, поскольку Ростовский уезд входил в состав Екатеринославской губернии; существовало земство Таганрогского Градоначальства. Поэтому в рамках этих административно-территориальных единиц процесс взаимного земского страхования от огня начался раньше, чем в ОВД. В этом и заключалось своеобразие страхования на Дону и в Приазовье.

Взаимное обязательное страхование сельских строений в ОВД было введено по решению военного Совета на основе положения «О взаимном страховании сельских строений в губерниях, в которых не были созданы земские учреждения», утвержденного Александром II в июне 1867 года. Страхование от огня подлежали все общественные и частные строения, принадлежащие лицам сельских сословий, а также отставным нижним чинам, мещанам, живущим в селениях и местностях, которые не имели городского устройства. Страхование подлежали как общественные, так и частные, постройки, принадлежащие чиновникам, казакам, иногородним и всем крестьянам. Не подлежали обязательному страхованию строения, застрахованные в частных страховых обществах.

Наблюдение по делам страхования в ОВД осуществляло Главное Управление иррегулярных войск военного министерства. В пределах Войска страхованием занималось Войсковое по крестьянским делам Присутствие, получившее название «Войска Донского страховое учреждение». Оно просуществовало с 1870 г. по 1876 г. Председателем его был назначен Войсковой Наказной атаман генерал-адъютант М.И. Чертков (1870-1874), а затем атаман Н.А. Краснокутский.

В селениях ОВД страхование осуществляли волостные и станичные правления под надзором мировых посредников и начальников местных полицейских управлений.

Отчеты страхового учреждения ОВД свидетельствует о том, что оно заложило прочные основы обязательного страхования от огня. Уже через два года (1870-1871) деньги, выданные Областным правлением на образование страхового капитала, были полностью возвращены в войсковую казну. В течении 1870-1875 гг. заметно вырос запасной капитал. Так, к 1876 году на счете страхового учреждения находилось более 209 тыс. рублей. Негативным моментом страхования в 1870-1876 гг. был постоянный рост недоимок по страховым сборам, поскольку многие станичные общества не производили платежи или считали возможным страховые платежи тратить на нужды

станции. Следует отметить и то, что в первой половине 1870-х гг. в ОВД были еще незастрахованные строения.

С апреля 1876 года в Области Войска Донского вводились земства. Управление страхованием передавалось областной земской управе, которая анализировала деятельность Страхового учреждения, выявляла факторы, сдерживающие процесс страхования от огня. К таковым относилось несоответствие страховой суммы действительной стоимости строений, отсутствие четкого порядка взимания страховых платежей в казачьих селениях, задержка с выплатой страховых вознаграждений. Негативным моментом было также и то, что не был установлен высший размер страховой суммы для общественных зданий. Некоторые из них принимались на страхование в сумме 50000 рублей, между тем, как пожар одного такого строения мог поглотить большую часть страхового капитала, в составлении которого участвовала вся область.

Областная земская управа подготовила предложения по усовершенствованию огневого страхования, которые были обсуждены областным земским собранием и переданы специально созданной комиссии А. Туроверова и Н. Рудова для анализа и подготовки заключения. Оно было заслушано земским собранием первого созыва в декабре 1876 года [9].

В итоге работы областной земской управы и комиссии земским собранием была разработана и утверждена инструкция для станичных и волостных правлений по осуществлению страхования от огня. Инструкция стала основой практики страхования в ОВД вплоть до 1919 года, так как ею пользовались и после упразднения в 1882 году земских учреждений.

Новыми моментами страхования в 1876-1882 годы стали: установление одинакового размера страховой суммы по всей области для строений, подлежащих обязательному страхованию; учет при установлении страховой суммы не только свойств строительных материалов, но и хозяйственного назначения построек; назначение высшей страховой суммы для домов

частных домовладельцев, находящихся вне черты крестьянской и казачьей оседлости.

Особенностями для Области Войска Донского было то, что страхование разрешалось вне черты оседлости на расстоянии 30 сажень (по общеземскому на расстоянии 50 сажень). Для казачьего населения не были допущены особые сборщики страховых платежей, как для податных сословий, поскольку это нарушало бы условия жизни казаков. Сбор осуществляли станичные и волостные правления под наблюдением окружных начальников. При составлении страховых списков присутствовало такое демократичное правило, как зачитывание населению правил взаимного страхования атаманом или волостным старшиной в присутствии станичных, волостных судей и граждан, пользующихся общественным уважением. После этого казакам объясняли пользу страхования от огня и спрашивали каждого домохозяина – по какой оценке он желает застраховать строения.

Несмотря на то, что земские органы способствовали созданию четкой системы страхования от огня применительно к условиям ОВД, оставались нерешенными вопросы устранения недоимок по страховым платежам, своевременной выплаты помощи потерпевшим от пожаров. Не удалось разделить селения на разряды с определением для каждого из них особой страховой суммы.

24 марта 1882 года земские учреждения в ОВД были упразднены. Вместо них были сформированы областные и окружные распорядительные по земским делам комитеты, просуществовавшие до 1919 года. Председателем Областного комитета был Войсковой Наказной атаман. В отличие от земской управы в нем не было должности делопроизводителя по страхованию, что свидетельствует о том, что страхование стало делом второстепенным.

В 1882-1919 годы сельское огневое страхование в ОВД осуществлялось на основе положений, разработанных земской управой. Земское огневое страхование продолжалось под управлением Екатеринославской губернской

управы на территории Ростовского уезда и Таганрогского градоначальства до 1887 года. После присоединения в 1887 году этих территорий к Области Войска Донского дела и капиталы по взаимному страхованию были переданы областному распорядительному комитету [10].

Страхование было, как и раньше взаимным, обязательным и добровольным по нормальной и особой оценкам. Правовой основой страхового дела продолжали оставаться документы, разработанные областными земскими учреждениями.

В середине 1880-х годов заметно сокращение сельских страхователей и расширение помощи погорельцам через сбор добровольных пожертвований, отпуск строевого леса из лесничеств, выделение пособий из войсковых средств.

Областной распорядительный комитет решал в основном текущие вопросы. Безуспешными оказались попытки расширить сферу сельского страхования от огня на движимое имущество и мельничные механизмы.

Позднее, чем в других регионах на Дону появился институт страховой агентуры, просуществовавший до 1919 года, когда была разработана подробная инструкция страховым агентам Всевеликого Войска Донского. В процессе ее подготовки были выявлены причины, сдерживающие страховое дело в сельской местности, в том числе такие, как принятие строений на страхование не в полной их стоимости; низкие размеры предельной страховой суммы; неаккуратное и пассивное отношение станичных и волостных правлений к осуществлению страхования. Инструкция предполагала ряд мер по устранению этих недостатков [11]. Но с установлением советской власти на Дону этот процесс оказался прерванным. Страхование изменило свой характер, формы и методы.

Литература:

1. Шеина С.Г., Картамышева А.В. Модель эффективного управления пожарной безопасностью территорий с учетом фактического состояния жилого фонда [Электронный ресурс] // «Инженерный вестник Дона», 2012, №3. – Режим

доступа:<http://www.ivdon.ru/magazine/archive/n3y2012/942> (доступ свободный)
– Загл. с экрана. – Яз. рус.

2. Черных А.А. Проблема страхового мошенничества как фактор, препятствующий развитию института страхования в РФ [Электронный ресурс] // «Инженерный вестник Дона», 2011, №1. – Режим доступа: <http://www.ivdon.ru/magazine/archive/n1y2011/358> (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус.
3. Insurance Administration. Jane Lightcap Brown, Life Office Management Association, Inc., Atlanta, Georgia, 1997.- 890 p.
4. O'Neil J. Strategy of Development // Business Insurance, № 1, 1999, P. 3-11.
5. Schneiberg M. 2. Organizational heterogeneity and the production of new forms: Politics, social movements and mutual companies in american fire insurance, 1900–1930 //Research in the Sociology of Organizations. – 2002. – V. 19. – p.p. 39-89.
6. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ), Собрание второе, т. XXVII, № 26412 [Текст] : офиц. текст. — СПб., 1853.
7. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ), Собрание третье. т. XXII, №22284 [Текст] : офиц. текст. — СПб., 1904.
8. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ), Собрание второе. т.XVIII, №15786 [Текст] : офиц. текст. — СПб., 1843.
9. Записка о состоянии областного страхового учреждения с 1870 по 1876 годы. // Постановление Области войска Донского Земского Собрания Первого созыва с приложениями [Текст] : офиц. текст. — Новочеркасск, 1877. – С.116, 398, 399-400, 410-413.
10. Государственный архив Ростовской области (ГАРО) [Текст] : офиц. текст. — ф.52, оп.1, д.109.
11. Государственный архив Ростовской области (ГАРО) [Текст] : офиц. текст. — ф.52, оп.3, д.153, л.20.