

УДК [94:368:14] (477.5)

Сташенко С.І., Черкаський інститут пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля МНС України



Сташенко Сергій Іванович (1961 р.н.). Закінчив Вищу інженерну пожежно-технічну школу МВС РФ у 1993 р. Старший викладач кафедри організації служби і підготовки Черкаського інституту пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля МНС України. Тема наукових досліджень: "Пожежна справа на Лівобережній Україні у другій половині XIX – початку XX ст."

## Організація земського протипожежного страхування на Лівобережній Україні

*У статті розглядаються питання організації протипожежного страхування земствами Лівобережної України. Автор аналізує роль земств у зменшенні негативних наслідків пожежного лиха серед селян.*

*In the article questions of the organization of fire-prevention insurance are considered by zemstvos of Left-bank Ukraine. The author analyzes the role of zemstvos in reduction of negative consequences of fire disasters among peasants.*

Сучасну світову економічну систему неможливо уявити без системи страхування. Одним із її різновидів є протипожежне страхування, що виступає суттєвим важелем у забезпеченні економічного розвитку цивілізації. Протипожежне страхування в Україні поки що не набуло такого розмаху, який спостерігається в країнах європейської спільноти чи США, проте, без сумніву, потреби України в чітко налагодженій системі відшкодування збитків, викликаних стихією вогню, є беззаперечними. На це вказують, зокрема, і збитки, які несе українська економіка та загалом суспільство внаслідок пожеж. Так, упродовж 1991-2002 рр. лише прямі збитки України внаслідок вогняного лиха сягали 637 млн. грн. [1]. Важливість протипожежного страхування в умовах ринкової економіки підтверджує й досвід наших західних сусідів – Польщі, Румунії, Чехії, Словаччини, де процес роздержав-

лення страхової галузі розпочався набагато раніше, ніж в Україні.

Поряд із вивченням досвіду роботи західних страхових фірм у розвитку правового забезпечення цього роду діяльності може бути корисним і вітчизняний досвід другої половини XIX – початку XX ст., особливо земського протипожежного страхування. Історичний аспект цієї проблеми залишається недостатньо дослідженим.

Упродовж останніх п'яти років науковий інтерес до діяльності земських установ лишається актуальним. Він викликаний у першу чергу потребами українського суспільства в ефективному місцевому самоврядуванні. Однак останні дослідження в цьому напрямі, здійснені А.М.Гузом, В.В.Кучеренко, О.І.Мармазовою, Р.Л.Гавриш, А.А.Гапійком, О.І.Захаровою, О.А.Редькіною, О.М.Рогозою не надолужують прогалини української історіографії в дослідженні проблеми

земського протипожежного страхування [2]. Зокрема, малодослідженими залишаються питання становлення протипожежного страхування в Україні, правове забезпечення страхової справи в Російській імперії, роль земського протипожежного страхування в здійсненні пожежно-профілактичних заходів серед українського селянства. Власне ці проблеми й знайшли своє відображення в статті.

До кінця XVIII ст. на території України не було жодного страхового товариства, а відшкодування збитків погорільцям залежало від приватної благодійності та від одноразової допомоги з боку держави лісоматеріалами або грошима, які надавали в окремих випадках. Внаслідок такої ситуації сотні українських родин щорічно залишалися без даху над головою і засобів існування. Заможні купці та власники підприємств страхували свої будівлі і товари у закордонних страхових закладах.

Початок страхування в Росії було покладено маніфестом Катерини II від 28 червня 1786 р. про утворення Державного позичкового банку [3]. Статті 20 і 21 Маніфесту стосувалися питання організації страхування будівель та товарів. При цьому банку утворювалася страхова експедиція. Проте розвиток страхової справи проходив досить повільно. За весь період існування страхової експедиції (до 1822 р.) сума застрахованих будівель у жодному році не перевищувала 6,5 млн. руб. Страхових коштів було зібрано лише 1,1 млн. руб., з яких у різні роки за будівлі, що постраждали від вогню, було видано близько 170 тис. руб. [4]. Врешті-решт, за пропозицією міністра фінансів графа Гур'єва експедиція була закрита.

У 20-ті роки XIX ст. було прийнято рішення про передачу страхової діяльності у приватні руки і відмова від державної монополії на страхування. 22 червня 1827 р. за підтримки імператора Миколи I було засноване перше Російське страхове товариство. Однак дії товариства поширювалися лише на більш заможні верстви населення, а основна маса українського селянства залишалася наодинці з наслідками вогняної стихії.

У 1851 р. у державних та приватних поселеннях вводиться обов'язкове взаємне страхування будівель [5]. Згідно з Положенням від 9 квітня 1858 р. кожний власник кам'яної споруди мав застрахувати будинок не менш ніж на 24 руб. зі страховим внеском 12 коп., а домовласники дерев'яних будівель – відповідно не менш ніж на

15 руб. зі страховим внеском 15 коп. Верхня межа страхування залежала від конкретних умов та визначалася місцевою виконавчою владою. Наприклад, у Харківській губернії така межа для дерев'яних споруд складала 250 руб., а кам'яних – 400 руб. із внесенням премії у першому випадку 1% від страхової вартості будівлі, а в другому – 0,5% від суми страхування [6]. За період із 1851 до 1866 р. у казенних селах губернії сталося 1975 пожеж та видано страхової винагороди погорільцям понад 1 млн. руб. На момент передачі страхування від Палати державних маєтностей до губернської земської управи в жовтні 1866 р. страхові внески селян складали лише 23,6 тис. руб. при повній відсутності запасного капіталу [7]. Ця система страхування проіснувала до передачі страхової справи в сільській місцевості в руки земських страхових товариств у 1866 р.

Земська реформа 1864 р. поклала нагляд за пожежною справою в сільській місцевості на земства. 7 квітня того ж року уряд видав “Положення про взаємне земське страхування” [8], за яким страхові внески домовласників складали певний страховий капітал, який мав використовуватися виключно на потреби страхування. Не використані суми складали запасний капітал.

Положення передбачало три види страхування: обов'язкове, за особливою оцінкою та добровільне. Обов'язковому підлягали всі сільські будови (приватні та громадські), що знаходилися в межах селянської присадибної осілості [9]. За бажанням власників будівель в земському страхуванні могло брати участь і міське населення, якщо на це існувала згода страхового управління. Розмір страхової суми для приватних споруд, які підлягали обов'язковому страхуванню, призначався однаковий в межах усієї губернії або повіту з розподілом будівель на розряди за властивостями матеріалу і господарським призначенням (ст. 16). Добровільне страхування дозволяло приймати до страхування будівлі за підвищеною оцінкою, яка перевищувала 2/3 дійсної вартості споруд. Винагорода власникам будівель видавалася повністю у випадку повного знищення споруди вогнем. Якщо ж будівля руйнувалася лише частково, то з повної страхової суми виключалася сума вартості вцілілої частини будівлі.

Земства мали право встановлювати розміри страхових сум та внесків, направляти залишки

від страхового збору на заходи попередження та боротьби з пожежами в поселеннях у тому випадку, коли запасний капітал досягав розміру, що дорівнював загальній сумі річних витрат на страхування в середньому за попереднє п'ятиріччя [10].

Однак загальні правила земського страхування майна були далекі від досконалості. Так, норми §14 Правил добровільного земського страхування рухомого й нерухомого майна передбачали, щоб страхувальник повідомляв про будь-яке зменшення цінності майна, в тому числі й від коливання цін. На практиці такий порядок приносив багато незручностей як для страхувальників, так і для Страхового управління, оскільки вимагав зайвого листування. Особливо багато проблем виникало при страхуванні хлібних продуктів та іншого рухомого майна, ціни на яке постійно коливалися. Крім цього, конкуренція з боку приватних страхових компаній вимагала вдосконалення правил проведення страхування.

У зв'язку з недосконалістю загальних законів земства Лівобережної України стали розробляти власні правила з певним урахуванням місцевих особливостей. Зокрема, це стосувалося проєктів поділу споруд, які належали до обов'язкового страхування, залежно від ступеня спалюваності, на

окремі розряди. Так, Харківська губернська управа до 1-го розряду відносила підприємства з виробництва скла, фосфору, сірників, гасу та селітри. Ці заводи внаслідок постійного використання вогню у виробництві страхуванню взагалі не підлягали.

До другого розряду відносилися хімічні, цегляні, фаянсові, винокурні, свічні, цукрові, миловарні заводи та підприємства, у виробництві яких застосовувалися парові машини. Страхування цих підприємств проводилося за умов побудови заводських споруд із каменю або дерев'яних колод із залізною покрівлею та при відстані вогнебезпечних споруд від інших будівель не менш ніж у 30 сажень. До третього розряду відносилися сушильні, кузні, лазні, лісопильні, горілчані та лакофарбові заводи, столярні та слюсарні майстерні, харчевні, шинки і торгівельні заклади. Будівлі третього розряду приймалися до страхування у випадку побудови виробничих споруд із каменю та дерев'яних колод із цегляними печами. Приватні будівлі та господарські споруди вважалися менш вогнебезпечними і відносилися до четвертого розряду. Нижня межа обов'язкового протипожежного страхування сільських споруд вказана у таблиці [11].

**Нижня межа вартості (у рублях) обов'язкового протипожежного страхування сільських споруд у Харківській губернії в 60-х рр. XIX ст.**

Призначення споруди	Матеріал, з якого створена споруда		
	Цегла	Дерево	Хмиз
Хата з подвір'ям (за кожну кімнату)	40	30	10
Хата без подвір'я (за кожну кімнату)	30	25	7
Комора	20	15	5
Сарай	20	10	4
Лазня	30	25	–
Клуня	–	20	20
Кузня	10	8	–
Стайня із сінником	20	15	5
Вітряк	–	60	–

Максимальна страхова оцінка подвір'я або виробничого закладу складала 500 руб. Із будівель, які не становили особливої небезпеки від вогню, бралася страхова премія у розмірі 1,5% від застрахованої суми. Зі споруд, які були особливо небезпечні у протипожежному відношенні, відповідно до розрядів, при страхуванні бралися наступні відсотки: зі споруд другого розряду – 2-3%, третього – 1,5-2,5%.

Строки, з яких прийняті на страхування будівлі, вважалися застрахованими, призначалися за

обов'язковим страхуванням з 1 червня до 1 грудня кожного року. За цей період селяни сплачували страхові премії. Постановою земського зібрання від 19 грудня 1866 р. строки за добровільним страхуванням вважалися з того моменту, як страхувальник сплачував річну страхову премію [12].

Безпосереднє керівництво проведенням страхування та нагляд за діяльністю волосних правлінь зі страхування покладалися на повітові управи [13]. Саме земські повітові управи мали

контролювати складання волосними правліннями описів будівель та оціночних актів, приймати до страхування будівлі приватних землевласників за добровільним страхуванням, спостерігати за прийнятими в поселеннях волосними правліннями, а в містечках – за поліцією, заходами протипожежного характеру.

Водночас на волосні правління покладався обов'язок проводити дізнання щодо причин виникнення пожеж із метою виявлення самопідпалів. Акти про спалення споруди разом із результатами дізнання направлялися до повітової управи. Сума винагороди видавалася погорільцям без відрахувань казенних недоїмок та приватних боргів із обов'язковою умовою відновлення спалених будівель. Нагляд за будівництвом покладався на волосних старшин та сільських старост.

19 грудня 1866 р. Харківське губернське земське зібрання заслухало доповідь управи про взаємне земське страхування в губернії. Було прийнято рішення роздрукувати 900 примірників Положення та 600 примірників "Пояснень мети і сутності взаємного страхування", в яких детально характеризувалися права страхувальників та обов'язки волосних управлінь [14]. Пропаганда положень взаємного обов'язкового страхування була особливо необхідна серед колишніх поміщицьких селян, які взагалі не мали поняття про сутність і користь страхування та досить насторожено сприймали його введення. Було прийняте позитивне рішення, яке стосувалося колишніх державних селян, щодо зарахування страхових платежів, які проводилися ними згідно з Положенням про взаємне страхування будівель в казенних поселеннях 1858 р., до земського страхового капіталу.

З перших років введення земського протипожежного страхування в Україні губернським управам довелося зіткнутися з конкуренцією з боку приватних страхових фірм. В цілому ця конкуренція позитивно позначилася на подальшому розвитку страхової справи на Лівобережній Україні. Так, 18 серпня 1868 р. відбувся з'їзд уповноважених від повітових управ Харківської губернії. На з'їзді було відзначено зростання кількості землевласників і городян, що страхували свої садиби в земських страхових товариствах. За цей період помітно збільшилася й кількість селян, які бажали страхувати свої помешкання та господарські споруди за особливою оцінкою. На з'їзді було прийнято рішення про зниження страхової премії для будівель 3-го

розряду з 1 руб. до 75 коп., а 4-го розряду – з 75 до 45 коп.

Незважаючи на величезні недоїмки, а на 18-74 р. лише у Харківській губернії вони складали близько 100000 руб., земський страховий капітал щорічно суттєво поповнювався і у 1866-1974 рр. складав у середньому 200 тис. руб. [15]. Водночас витрати на задоволення потреб погорільців та по страховому управлінню становили 87 тис. руб. На 1 жовтня 1874 р. запасний капітал складав 95 тис. руб. Позитивне сальдо у страхових виплатах дало можливість харківському земству на зборах 22 жовтня 1874 р. прийняти рішення про подальше зменшення страхової премії з 1 січня 1875 р. за обов'язковим страхуванням з 1,5% до 1% і, водночас, збільшення оцінки майна страхувальників на 25%.

У 1875 р. було видане роз'яснення господарського департаменту Міністерства внутрішніх справ про залучення до обов'язкового земського протипожежного страхування лише будівель, що належали селянам. Представники інших станів, будівлі яких знаходились в межах селянської осілості, мали бути застраховані на добровільній основі. Відповідно до вказаного циркуляру МВС, постановою від 11 грудня 1876 р. Харківська губернська управа встановила нові правила щодо страхування релігійних, земських будівель та споруд, що належали міщанам. Зокрема, вища норма оцінки таких споруд за першим розрядом становила 4000 руб., за другим – 10000 руб., третім – 14000 руб. та четвертим розрядом – 25000 руб. Такі будівлі повинні були прийматися до страхування після їх обстеження земськими страховими агентами або земськими архітекторами зі складанням відповідних описів та оцінок споруд.

До 1876 р. контингент добровільних страхувальників у Харківській губернії складався переважно з міщан. Після постанови управи від 11 грудня 1876 р. ця категорія страхувальників розширилася за рахунок власників будівель, що не належали до стану селянства. Необхідно зазначити, що такий перехід домовласників із обов'язкового до добровільного страхування болісно позначився на цій категорії страхувальників, оскільки розмір премії, яку вони щорічно сплачували за обов'язковим страхуванням, був значно меншим, ніж встановлений за добровільним страхуванням.

Враховуючи конкуренцію з боку приватних страхових товариств та з метою розширення

кількості учасників добровільного страхування, губернська управа постановою від 12 грудня 1877 р. прийняла рішення про зрівняння премій за добровільним страхуванням з преміями за обов'язковим страхуванням. Відповідно до вказаного рішення у 1878 р. губернська управа розробила проект щодо розмірів вищих страхових ризиків і премій для різних категорій споруд Харківської губернії за обов'язковим і добровільним страхуванням. Цей проект був затверджений земським засіданням 23 травня 1879 р.

25 грудня 1901 р. було підписано, а 7 лютого 1902 р. опубліковано в "Правительственном вестнике" постанову про реформу взаємного страхування. Зміни були внесені до 18 статей [16]. Якщо раніше існували три різновиди страхування: нормальне, за особливою оцінкою та добровільне, то, відповідно до реформи, нормальне страхування було перейменоване в окладне, а за особливою оцінкою – в додаткове. До реформи страхування за особливою оцінкою могло проводитися лише волосним старостою в присутності 6 понятих, з яких три обов'язково повинні були бути з інших поселень [17]. На практиці така постановка питання нерідко носила незручний характер: то старшині ніколи було зайняти

ся страхуванням, то неможливо зібрати 6 понятих і т.д. Взагалі волосні правління виробили доволі спрощений бюрократичний порядок страхування, при якому відомості склалися із слів старост у волосних правліннях і вже в готовому вигляді подавалися на підпис понятим. До того ж більша частина понятих була неписьменною. При такому порядку досить часто пропускали будівлі, а інколи траплялося й упереджене страхування. Після реформи страхування покладалося на земських страхових агентів.

Отже, найбільш значущий напрямок діяльності земських установ виявився в обов'язковому протипожежному страхуванні. Саме завдяки йому на початку ХХ ст. на Лівобережній Україні вдалося подолати тенденцію щодо масового зuboжіння селян унаслідок вогняної стихії. Водночас позитивне сальдо в щорічному зростанні запасних страхових капіталів надало можливість земствам розпочати активне впровадження попереджувальних протипожежних заходів. Завдяки обов'язковому земському протипожежному страхуванню на початку ХХ ст. у середньому понад 5000 сімей погорільців щорічно могли отримувати допомогу.

## Література

1. Доманський В.А. Пожежна охорона в Україні на межі століть // Пожежна безпека. – № 2. – 2003. – С. 15.
2. Гуз А.М. Культурно-освітня діяльність земських установ в Україні (1864-1914 рр.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / Київський ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 1997. – 24 с.; Кучеренко В.В. Діяльність земств України у розвитку освіти (1864-1914 роки): Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / Харківський держ. ун-т. – Харків, 1998. – 16 с.; Мармазова О.І. Просвітницька діяльність земств в Україні (кінець ХІХ – початок ХХ ст.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / Донецький держ. ун-т. – Донецьк, 1998. – 16 с.; Гавриш Р.Л. Шкільна діяльність земського самоврядування на Лівобережній Україні в 1865-1919 роках: Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / Харківський держ. ун-т. – Харків, 1999. – 19 с.; Гапченко А.А. Участь земств Лівобережної України в історико-краєзнавчому русі (1870-ті – 1918 рр.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / НАН України, Інститут історії України. – К., 1999. – 19 с.; Захарова О.І. Роль земств у розвитку народної освіти в Україні (1864-1917 рр.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / НАН України, Інститут історії України. – К., 2002. – 20 с.; Редькина О.А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині ХІХ – початку ХХ століття: Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / Запорізький держ. ун-т. – Запоріжжя, 2002. – 19 с.; Рогоза О.М. Діяльність земств України по створенню і розвитку системи охорони народного здоров'я (1864-1917 рр.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / Харківський національний ун-т ім. В.Н.Каразіна. – Харків, 2002. – 14 с.
3. Статистический обзор деятельности Харьковского губернского земства за 1865-1890 гг. – Харьков: Тип. Зильберга, 1892. – С. 2.
4. Там само. – С. 3.
5. Правительственные действия по МВД // Журнал Министерства внутренних дел. – СПб.: Типография МВД, 1855. – Ч. 11. – Кн. 5. – С. 29.
6. Статистический обзор деятельности Харьковского губернского земства. – С. 5.
7. Там само. – С. 6.
8. Положение о взаимном земском страховании и инструкция волосным правлениям о порядке составления списков для введения взаимного страхования имущества. – Екатеринбург: Тип. Я.М. Чаусского, 1867. – С. 1.
9. Статистический ежегодник Полтавского губернского земства. – Полтава: Статистическое бюро Полтавского губ. земства, 1901. – С. 176.
10. Яворовский П.К. Роль земств в деле уменьшения сельской пожарности. – Тверь: Страховое дело, 1910. – С. 3.
11. Статистический обзор деятельности Харьковского губернского земства. – С. 12.
12. Там само. – С. 14.
13. Абрамов В., Тарасов Д. Земство и пожарно-страховое дело // Пожарное дело. – 1996. – № 2. – С. 54.
14. Статистический обзор деятельности Харьковского губернского земства. – С. 16.
15. Там само. – С. 20.
16. Центральний державний історичний архів України (м. Київ), ф. 442, оп. 661, спр. 223, арк. 397.
17. Положение о взаимном земском страховании. – С. 9.

Надійшла до редколегії 14.03.2003 р.