

## ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНСЬКИХ ЗЕМСТВ В СФЕРІ ВЗАЄМНОГО СТРАХУВАННЯ ВІД ВОГНЮ.

**Постановка проблеми.** Сільські самоврядні інституції – земства, створювалися спеціально з метою покращення розвитку і вирішення соціально-економічних проблем в регіонах, які державні структури не могли або ж не бажали вирішувати. Земські та міські органи місцевого самоврядування мали конкретну, обмежену, головним чином, економічними та культурними проблемами, сферу діяльності. На них вони і зосередили свою увагу, оскільки були позбавлені можливості займатися діяльністю політичною. До кола їх інтересів та обов'язків відносилося також налагодження і покращення пожежної безпеки в підпорядкованих їм сільських поселеннях.

Зв'язок цієї проблеми з важливими науковими і практичними завданнями зумовлений насамперед конструктивно-критичним аналізом основних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування у напрямку еволюції пожежної справи в другій половині XIX на початку XX століття. Крім того, дослідження основних шляхів та форм протипожежної роботи земств є фактично першою спробою детального розгляду. Земський досвід можна буде використовувати в роботі муніципальних органів сучасної України.

**Мета статті.** Авторка статті аналізує діяльності органів місцевого самоврядування у напрямку створення та розвитку пожежної безпеки на прикладі Харківської губернії та дає характеристику основних чинників, що впливали на пожежний стан в губернії в другій половині XIX на початку XX столітті.

**Аналіз актуальних досліджень.** Від самого створення і початку функціонування земств як органів місцевого самоврядування, вони викликали в суспільстві гарячу дискусію, яка породила значну кількість літератури наукового та публіцистичного характеру. Автори перших праць, присвячених земствам, як правило, самі являлися земськими діячами. Вони розглядали і аналізували роботу

органів місцевого самоврядування з різних точок зору, намагаючись визначити місце і роль земств, які вони мають займати в громадсько-політичному та економічному житті країни. Що ж стосується дореволюційних дослідників, то чи не єдиним, хто систематично і ґрунтовно досліджував практичну діяльність земств, був Б. Б. Веселовський, автор фундаментальної праці, яка досі не втратила своєї актуальності, “История земства за 40 лет его существования.” [3]. Проблемі виникнення пожеж, практиці їх гасіння була присвячена цікава та змістовна робота В.А. Скрипціна [10].

Окремі питання створення та функціонування громадських пожежних організацій, тобто пожежних комітетів при земствах, розглядались у праці „Значение общественных пожарных организаций” І. С. Урбановського [14].

Для нашого дослідження особливу цінність складають наукові праці українських науковців минулого століття та сучасності, які розкривають питання протипожежної безпеки в українських губерніях, враховують особливості їх розвитку. Перш за все це стосується монографії Д. І. Багалія та Д. П. Міллера „История города Харькова за 250 лет его существования (1655-1905гг.)” [1].

Варто зазначити, що після утворення земських органів влади й статистичних комітетів у міських думах та Міністерстві внутрішніх справ статистичний матеріал починає оброблятися та видаватися. Зокрема, значні інформаційні матеріали вміщують „Статистические временники Российской империи” [5].

Виходячи з теми дослідження значний обсяг матеріалу був знайдений в опублікованих протоколах засідань земств, які містять інформацію про поточні справи в напрямку пожежної безпеки. Такими є, наприклад, „Отчеты Харьковской губернской земской управы” та „Доклады губернской земской управы очередному губернскому земскому собранию” за поточні звітні роки.

Тісно пов’язаними з питаннями пожежної безпеки були і роботи земських діячів, як Російської імперії так і українських губерній, які знаходили своє відображення як в журналах „Земское дело” та „Земський ежегодник”, які містили

збірки постанов земських зібрань, управ та інших земських органів по окремих галузях земської діяльності, в тому числі й по протипожежним заходам.

Отже, огляд історіографії обраної теми свідчить про те, що існує багато праць, які висвітлюють окремі аспекти земської діяльності юридично-правового характеру, є певна кількість праць узагальнюючого характеру по конкретним українським земствам. Що ж стосується діяльності земств у галузі пожежної безпеки то існує достатньо праць, що висвітлюють окремі аспекти, але досить незначна кількість робіт що охопили проблему в цілому. До того ж, розглядається вона під вузькоспеціальним кутом зору. Автор даної статті намагається ліквідувати ці прогалини, враховуючи особливості розвитку земств в Харківській губернії.

**Виклад основного матеріалу.** Взаємне страхування в Російській імперії бере свій початок з 1765 р. Саме цього року було організовано в Ризі та Ліваві перше в Росії товариство взаємного страхування від вогню. В подальшому такі товариства з'являються в столицях Російської імперії – Санкт-Петербурзі та Москві. В більшості російських губерній, в тому числі й в українських, взаємне страхування від вогню почало поширюватись з 60-х рр. XIX ст., коли уряд Російської імперії провів кілька реформ в цій сфері.

Треба брати до уваги те, що до 1859 р. товариства взаємного страхування не мали підтримки з боку царського уряду. 27 січня 1859 року правлячим Сенатом було видано Положення про взаємне страхування будівель в казенних селищах від пожеж, яке вводилось спочатку тільки на три роки для набування відповідного досвіду [6, с. 465]. І тільки 10 жовтня 1861 р., як практично завжди в нашій історії зверху, взаємне страхування одержало царське благословення та підтримку. Імператор Олександр II підписав дуже важливий указ [7, с. 456]. В ньому давалось роз'яснення щодо користі взаємного страхування великих житлових будинків та інших приміщень в міських і сільських поселеннях, пропонувалось розпочати організацію таких товариств. Виконуючи вимоги царського указу, Міністерство внутрішніх справ розпочало активну діяльність, спрямовану на розповсюдження

ідеї взаємного страхування. Однак потрібно було не менше півстоліття для того, щоб переваги взаємного страхування завоювали прихильність широкої громадськості, і такі товариства були створені в кожному губернському місті Росії [4, с. 84]. Після прийняття 7 квітня 1864 року „Положення про взаємне земське страхування” цією справою почали активно займатись земства [11, с. 69].

Аналізуючи проблеми пов'язані з розвитком взаємного земського страхування, слід підкреслити широку різноманітність умов – економічне життя, побутові обставини, етнографічний склад населення, будівельні матеріали для житла тощо, які впливали на цю страхову систему та які повинні були враховуватись органами місцевого самоврядування.

Земські страхові товариства створювались для громадської взаємодопомоги і тільки потім розглядались як комерційні установи. Губернські земства – як громадські установи, проводячи страхові операції, переслідували інші цілі на відміну від акціонерних товариств. Вони піклувались про благо населення, призначали більш справедливі, низькі премії. Кожне товариство взаємного страхування від вогню розпочинало свою діяльність з затвердження свого статуту, який базувався на Нормальному статуті страхових організацій Міністерства внутрішніх справ. За статутами взаємні страхові товариства очолювались виборними особами зі складу страхувальників.

Головним завданням цих громадських організацій було надання допомоги погорільцям, а також проведення заходів пожежної безпеки, що покращувало можливість попередження пожеж та боротьбу з ними. В умовах високої пожежної небезпеки страхування будинків та інших будівель забезпечувало їхнім власникам відшкодування збитків і було реальним джерелом фінансування для відновлення житлового фонду й об'єктів соціальної інфраструктури [9, с. 5-6].

Разом з тим, товариствам взаємного страхування від вогню потрібно було витратити багато енергії, зусиль та праці, щоб заслужити довіру населення і спростувати всілякі негативні чутки, які розповсюджувались агентами інших конкуруючих державних та приватних страхових товариств. Однак, оскільки

адміністративні методи примусу часто не спрацьовували, земства іноді вдавалися до економічних важелів впливу на селян. Наприклад, для тих домовласників, що своєчасно виконували вимоги Будівельного статуту, знижувалася сума страхової премії при обов'язковому страхуванні сільських садиб [9, с. 167].

Незважаючи на великі труднощі товариства взаємного страхування все більше завойовували прихильність місцевого населення. Так, в 1891 році у Харківській губернії було застраховано 1.233.000 будівель [8, с. 146-147].

При цьому, на нашу думку, слід взяти до уваги, що земська діяльність по забезпеченню пожежної безпеки ґрунтувалася не тільки на бажанні зменшити вірогідність виникнення пожеж як одного з найбільших соціальних лих, притаманних українському селу XIX – початку XX ст. Земства керувалися й іншими, суто меркантильними міркуваннями: щорічні витрати на виплату селянам, чий господарства постраждали в результаті пожеж, страхових сум, сягали досить значних розмірів. Тож земства були зацікавлені в тому, щоб скоротити цю статтю своїх видатків. Досягти цього можна було лише одним способом: зменшити кількість пожеж. Тому земства і докладали досить активних цілеспрямованих зусиль, аби піднести пожежну справу на селі на якісно новий рівень та посилити пожежну безпеку, оскільки ці витрати були значно меншими, ніж страхові суми.

Система земського страхування, що починає діяти в кінці XIX і особливо на початку XX століття, розподілялась на обов'язкове та добровільне. Спочатку у зв'язку з недостатнім суспільним й громадянським розвитком сільського населення обов'язкове страхування вважалось необхідним для цієї верстви. Такому виду страхування підлягали всі приватні та громадські будівлі, що знаходились в межах селянської осілості, а також будівлі осіб привілейованого стану, виключаючи церкви, погребі та криниці. В статутах товариств усі споруди розподіляли на три розряди: за родом матеріалів, з яких вони були зведені, за їх господарським призначенням та за відстанню між ними. До першого розряду входили крамниці, склади, громадські та житлові цегляні будинки, що мали залізну покрівлю. Другий розряд включав будівлі, які були напівцегляні, або криті

соломою та гонтом, а також складські приміщення, хліви, конюшні та ремісничі будівлі (олійниці, соломорізки та інші промислові споруди). Всі інші приміщення, в яких виробляли та зберігали легкозаймисті речовини входили до третього розряду [3, с. 34]. Наприклад, кузні, пекарні. Крім того, існував ще один розподіл будинків – за відстанню один від одного. Розподілялись вони на дві групи. До першої групи належали будівлі, зведені з дотриманням розривів, що встановлювались Будівельним статутом та обов'язковими постановами губернських земств про запобіжні заходи від пожеж. До другої групи відносилися всі інші приміщення, що не мали встановлених будівельними правилами розривів [9, с. 98].

Передбачалося, що при прийомі на страхування вищевказані будівлі повинні оцінюватися за повною їх вартістю, але кожне окремо. Приміщення для виробничих потреб із застосуванням відкритого вогню – металургійні, скляні, порцелянові, фаянсові, цегляно-обпалювальні і поташні; будівлі, де зберігались легкозаймисті чи самозаймисті речовини (фосфор, сірники); господарські будівлі (чорні лазні і клуні без печей, недобудовані приміщення, де було відсутнє стельове перекриття) не страхувалися зовсім. Споруди вважалися добудованими в тому випадку, коли цілком була зведена коробка без внутрішньої чи зовнішньої обробки. Якщо будинок був ще не добудований, але в ньому вже жили, він також підлягав страхуванню [4, с. 85].

З початку існування земських товариств страхові норми були законодавчо встановлені Положенням Міністерства внутрішніх справ від 25 червня 1867 року в розмірі 15 крб. на кожне подвір'я незалежно від кількості будівель. Однак максимальна страхова сума не повинна була перебільшувати 250 крб. Такий розмір платежу за застраховані сільські будівлі був встановлений для всієї Російської імперії і складав 1% від страхової суми (тобто з 1 крб. погорільці отримували 34 копійки) [2, с. 117]. Для цегляних будинків такі норми були більшими: 24 крб. за кожний будинок, вища межа складала 400 крб., платня ½ %. Такі низькі ціни були обумовлені дешевими будівельними матеріалами та

робочою силою. Однак, проведення державних реформ в галузі економіки призвело до подорожчання цих обох складових. Переглянути тарифи Міністерство внутрішніх справ спромоглося тільки у 1880 році. Вони були збільшені вдвічі. Таке співвідношення між премією та збитками сприяли безперервному зростанню запасного капіталу. Міністерство запізнилося з переглядом тарифів з пожежних збитків і тільки в 1897 році зменшило платежі вдвічі, але ці дії були запізними, тому що на цей час матеріальні втрати почали помітно наблизатись до розміру платежу, який сплачувався.

За обов'язковим страхуванням усі споруди оцінювалися за нормальною та особливою, тобто спеціальною оцінкою. Завдяки такому розрахунку власник мав можливість застрахувати свої будівлі вище встановленої губернськими земськими зборами норми, тому що вона була нижче реальної вартості будівель. Але ризик не повинен був перевищувати справжню ціну споруди більше, ніж на дві третини. Однак тільки обов'язковим страхуванням неможливо було повністю задовольнити бажання страхувальника. Тому було впроваджено особливу оцінку, яка давала можливість домовласнику застраховувати частину свого майна, що не була взята під страхування обов'язково. В цьому випадку страхові агенти визначали дійсну вартість споруди. Але страхова сума будівель за особливим страхуванням не повинна була перевищувати чотирьохкратного розміру нормального страхування. У 1891 році в Харківській губернії було застраховано за обов'язковими умовами 308.277 будівель на загальну суму 48.227.044 крб., а за особливим – відповідно 31.791 – на 7.653.669 крб. [5, с. 134-135]. Крім того, з 16 грудня 1902 року страхувальник отримав право достраховувати своє майно у взаємному між земствами перестрахованні від пожеж [12, с. 314, № 13].

Поступово земства вводять також і добровільне страхування. Тільки вже на загальних основах, що існували й в інших страхових установах. Страхувальник повинен був виплачувати страхові кошти одразу на весь термін страхування. Цим видом страхування користувались поміщики та інші заможні особи неподатного стану [13, с. 176].

Всіма страховими операціями, тобто реєстрація та оцінка будинків, оцінка збитків та залишків після пожежі доручалось займатись волосним земством під загальним наглядом з боку мирових посередників. Керівництво страховою справою в губерніях зосереджувалося в руках губернських земств.

Найвищою установою в системі страхування майна від пожеж було Головне центральне управління страховою справою при Міністерстві внутрішніх справ, яке встановлювало загальні для всієї Росії норми та тарифи страхування.

**Висновки.** Таким чином, розвиток пожежної справи в українських губерніях багато в чому зобов'язаний страховим товариствам. Не без їхньої допомоги вдалося приборкати збільшення пожеж на рубежі XIX - XX ст., зробити будинки та підприємства українського регіону краще захищеними від вогню. Однак остаточно збити хвилю пожеж було неможливо при бурхливому розширенні господарської діяльності, що відзначалося в губерніях України в цей період. Проте діяльність страхових товариств у боротьбі з пожежами мала велике значення. Їхньою безперечною заслугою було те, що вони, завдяки налагодженій системі страхування, значно пом'якшили наслідки пожеж для мешканців, впроваджували широку мережу протипожежних заходів. Система диференціації страхових платежів сприяла певною мірою впровадженню вогнетривких будівель, зведенню вогнестійких перешкод, безпечному плануванню будівництва нових промислових підприємств та інших заходів протипожежного захисту. Ця діяльність сприяла зниженню кількості пожеж та їх спустошливості.

#### Література

1. Багале́й Д.И. История города Харькова за 250 лет его существования (1655 – 1905 гг.): ист. моногр.: В 2 т. - Т. I, (XVII-XVIII вв.) [Репринт. изд.] / Д. И. Багале́й, Д. Н. Миллер. – Харьков: Б. и., 1993.– 568 [6] с. с ил.
2. Бородин Д. Н. Пожарное дело в царствование Дома Романовых (1613–1913 гг.) / Д. Н. Бородин.– СПб.: тип. М. Виленчик, 1913.–155 с.
3. Веселовський Б. Б. История земства за 40 лет его существования / Б. Б. Веселовський. – СПб.: Изд-во О. Н. Поповой, 1905.– 724 с., 2 л. карт.



4. Голубев С. Г. Пожарное дело в СРСР / С. Г. Голубев, Ф. Б. Зильберштейн, П. С. Савельев; под. общ. ред. канд. тех. наук Н. А. Тарасова-Агалакова. –М.: Стройиздат, 1968.– 307, [1] с. с ил.
5. Исследование пожаров в 15 летний период с 1860 по 1874 год. Статистический временник Российской империи (издание Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел). Серия II. Вып. 19. – СПб.: Б. и., 1882.– 186 с.
6. Полное собрание законов Российской империи (1834 г.). Т. XXXIII, отделение II, изд. 2-е.–СПб.: Б. и., 1860.–594 с.
7. Полное собрание законов Российской империи (1861 г.) Т. XXXVI, изд. 2-е.–СПб.: Б. и., 1862.– 713 с.
8. Пуришкевич В. Национальное бедствие России / В. Пуришкевич.– СПб., 1909.– 263, [3] с.
9. Свод законов Российской империи. „Свод положений и правил о взаимном страховании.” Т.12, часть I. –СПб.: Гос. тип., 1908.– 129 с.
- 10.Скрипичин В. А. Пожары / В. А. Скрипичин. – СПб., 1904.– 91 с.
11. Собрание узаконений и распоряжений правительства 1868 год, I полугодие. – СПб.: Тип. правительствующаго сената, 1868.– 1376 с.
12. Собрание узаконений и распоряжений правительства 1903 год, I полугодие. – СПб.: Сенат. тип., 1903.–1526 с.
13. Статистический ежегодник Полтавского Губернского земства на 1899 год. – Полтава, 1900.– 746 с.
14. Урбановский И. С. Значение общественных пожарных организаций / И. С. Урбановский. –Винница, 1912.–14, [1] с.