

13. Там же. Л. 89.
14. ГАРФ, ф. р. – 5263, оп. 1, д. 436, л. 83, 86.
15. Там же. д. 437, л. 15–16.
16. Там же. Л. 13.
17. Русская Православная церковь и право: комментарий. М., 1999. С. 35.
18. НАРБ, ф. 1-п, оп. 1, д. 3103, л. 5.
19. Там же. Л. 3.

ЧЕРНЫХ В. В.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ВЗАИМНОГО ПРОТИВОПОЖАРНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Началом страховых учреждений в России следует считать учреждение Государственного заемного банка, образованного в 1786 г. При нем была учреждена страхования экспедиция, круг деятельности которой, на основании Манифеста 1786 г., ограничивался приемом страхований только каменных домов, заводов и фабрик, крытых железом или черепицей [1]. В тот период в России не существовало никакого учреждения страхования товаров от огня.

В 1797 г. Указом царя Павла I были учреждены при Государственном Ассигнационном банке – «Учетные и страховые конторы» [2]. При издании в 1806 г. нового Устава учетных контор данные конторы были закрыты, а страхование товаров прекращено [3].

С утверждением уставов городов Санкт-Петербурга (1798) [4] и Москвы (1799) [5] была утверждена при Камеральном департаменте Ассекуранц-контора или Фейер-Кадастр, призванная обеспечивать ведение взаимного страхования строений от огня, но Сенат отклонил это решение и вместо обязательного страхования предложил добровольное.

Организация страхования по этим законоположениям сводилась к следующему: желающий участвовать во взаимном страховании мог потребовать от Ассекуранц-конторы занесе-

ния его каменных строений в предназначенную для этих целей книгу; имущество фиксировалось, оценивалось и принималось на страх («ассекурировалось») в размере не свыше $\frac{3}{4}$ его действительной стоимости, чтобы, как отмечалось в этом законе, «не было неблагонамеренным людям какого-либо повода к умышленному сожжению их строения»; в случае пожара производилась оценка несгоревших частей и ликвидировались убытки, которые распределялись между всеми страхователями «по мере объявленных их строениям цен по расчислению, что каждому на рубль заплатить придется». Таким образом, закон проектировал, так называемую, чистую форму раскладочной системы покрытия убытков. На основании этих же законов, собственники деревянных строений могли также зафиксироваться в означенной книге, но в силу повышенной пожароопасности данных объектов обязаны были вносить ежегодно определенный процент с оценочной суммы этих строений [6].

Дальнейшие мероприятия правительства по настоящему вопросу относятся к 1830 г., когда Государственным Советом был опубликован Устав страхования пожарных обществ от огня, который получил название «План примерного учреждения в губерниях взаимных страхований от огня обществ». В нем описывалась складывающаяся система противопожарного страхования в России.

В основу структуры и деятельности общества были положены принципы добровольности и коллегиальности.

По своему правовому положению – это была чисто общественная организация, что определяло ее финансовую самостоятельность и независимость от государственной казны.

Во главе общества стояло правление из трех директоров. Должности эти были достаточно обременительны и к тому же занимавшие их не получали вознаграждения, поэтому предусматривалась обязательная ежегодная сменяемость руководителей, осуществляемая поочередно для каждого из них по жребию.

Для ведения текущих дел учреждалась контора, куда входили: бухгалтер, казначей, писцы, архитекторы и «особые печники» для осмотра печей и труб застрахованных домов.

Но главным, решающим органом в обществе было общее собрание всех его членов. Оно выбирало руководителей, утверждало их годовые отчеты и принимало путем голосования решения по всем вопросам текущей деятельности.

В «Плане примерного учреждения взаимных страхований от огня обществ» давалась характеристика огнестойкости зданий и возможных причин их возгорания. Причины пожаров или «опасности, проистекающие отъ жителей, ремесель, заводовъ... и отъ веществъ, помещаемыхъ въ зданіяхъ, разделяются следующимъ образомъ:

а) самый меньшей опасностью почитается та, которая можетъ происходить отъ хозяина, его семейства и жильцовъ, которые не отправляютъ никакого ремесла, сопряженного съ опасностью отъ огня;

б) опасными ремеслами почитаются те, при производстве коихъ употребляются легко возгорающіеся вещества, какъ то: дерево, пенька, ленъ, сало, деготь, смола, воскъ и газъ;

в) ремесла и заводы опаснейшіе суть те, съ коими сопряжено беспрестанное действие огня или паровыхъ машинъ» [7].

Сама процедура страхования начиналась с подачи желающего застраховать свой дом заявления в правление общества. После чего правление «не медля» высылает архитектора «для сочинения строению плана, для оценки оногo и для описи материаловъ, изъ коихъ оно построено» [8]. При этом учитывалось и «кто въ доме или строении живетъ, самъ ли хозяинъ или оно сдается в наймы, какимъ промысломъ или ремесломъ занимаются живущіе» [9]. Устанавливалось соседство со всех четырех сторон, а также близость или дальность нахождения от дома средств тушения пожара (т. е. колодцев или каких-либо других резервуаров с водой).

При заключении договора оговаривалось, что «если хозяинъ дома при застраховании оногo нарочно умолчалъ о какомъ-либо обстоятельстве, которое на основании вышеизложенныхъ правилъ явно увеличиваетъ опасность отъ огня, то въ случае пожара лишается онъ права требовать какого-либо вознаграждения» [10].

Условия и порядок выплаты компенсации в случае пожара были достаточно жесткими. Так, пострадавший обязан был подать в течение восьми дней в правления общества «объявление» о пожаре с подробным описанием потерь. Объявление, поданное по истечении этого срока, не рассматривалось, и домохозяин лишался «вознаграждения за убытки».

Вознаграждение за сгоревшее имущество не выдавалось и в тех случаях, когда было доказано, что пожар произошел от «злого умысла со стороны хозяина», от «возмущения» или других «гражданскихъ беспокойствъ», от землетрясения или урагана, «отъ взорвания пароховыхъ мельницъ или магазиновъ, а также от явныхъ поджигателей». «Однако пожаръ, происшедший отъ молнии, вознаграждался», – свидетельствовал нормативный акт.

Таким образом, законодательным актом формировались страховые общества от огня.

МВД, опираясь на опыт по учреждению первого частного акционерного страхового общества от огня, созданного в 1827 г. в Риге и пакет документов по созданию первого Рижского общества взаимного страхования от огня, разработало и направило начальникам губерний циркуляр от 16 декабря 1831 г. с целью организации на местах обществ взаимного страхования. Из полученных через некоторое время сведений, поступивших из губерний, выяснилось, что общества взаимного страхования нигде учреждены не были.

О таком положении этого вопроса министр внутренних дел довел до сведения Государственного Совета, который 5 октября 1836 г. по этому поводу сделал следующее умозаключение: «Бывшее по сему предмету в МВД производство считать конченным с тем, однако, чтобы начальникам губерний разрешено было входить немедленно с представлениями своими в министерство, коль скоро жителями которого либо из городов изъявлено будет желание учредить между ними взаимное страхование недвижимых городских имуществ» [11]. Однако и это обращение не привело к созданию обществ взаимного страхования от огня.

Вернулись к этому вопросу через 20 лет. Произошло это при следующих обстоятельствах. На одном из заседаний в Комитете министров, выступавший министр внутренних дел П. А. Валуев говорил о необходимости выделения пособия из казны жителям одного местечка, пострадавшим от пожара, и в качестве превентивной меры вспомнил о страховании против пожаров, которое могло бы оказывать существенную помощь пострадавшим от огня. Реплика министра не осталась без внимания. Ему было поручено представить соображения по этому предмету.

В результате через некоторое время министром внутренних дел было внесено представление в Комитет министров, переросшее в Положение о взаимном страховании, которое и было утверждено царем Александром II 10 октября 1861 г. [12].

Этим законом предлагалось учреждение обществ взаимного страхования в регионах на следующих основаниях: а) участие во взаимном страховании предоставлялось на волеизъявление каждого из владельцев; б) страхование разрешалось учреждать отдельно по каждому городу, или общее по нескольким городам; в) избрание той или иной системы страхования и установление правил по страхованию предоставлялось на усмотрение самих владельцев; г) для покрытия убытков, превышающих годовую премию, разрешалось испрашивать кредит из городских и общественных сумм и даже из казны в размере, соответствующем производимым в то время в пожарных случаях ссудам, т. е. свыше одной трети суммы убытков.

Утверждение на этих основаниях уставов обществ взаимного страхования в городах возлагалось на министра внутренних дел по соглашению с министром финансов.

Затем, при циркуляре от 14 февраля 1862 г., министром внутренних дел во исполнение данного закона были препровождены губернаторам: 1) записка, в которой разъяснялись достоинства и различные виды взаимного страхования; 2) проект основных положений для организации страхования [13].

В упомянутой объяснительной записке МВД подчеркивалось преимущество взаимного страхования перед акционерным и высказывалась мысль о недопустимости обязательности страхования городскими домовладельцами своих имуществ.

Идею взаимного страхования поддерживали царь Александр II и правительство, вполне обоснованно видя в нем более справедливую и доступную систему страхования движимого и недвижимого имущества от огня, нежели доминирующее в этот период коммерческое страхование.

Государственная поддержка, пропагандистская работа сыграли свою роль, и, наконец, в 1863 г. учреждаются первые общества взаимного страхования в Туле и Полтаве, в 1864 г. открывают свои действия 4 общества: Пермское, Ревельское, Харьковское и Череповецкое.

23 июля 1864 г. был издан закон, разрешающий учреждать общество взаимного страхования от огня при городских думах [14], а 5 сентября 1865 г. – по уездным городам [15].

Эти меры способствовали тому, что в первые три года 1863–1865 гг. возникло 11 обществ, однако далее дело замедлилось. За последующие 10 лет (1866–1875 гг.) образовалось только 4 новых общества [16].

Тем не менее, с развитием деятельности первых обществ взаимного страхования от огня, идея взаимности в страховом деле начинает приобретать все большую популярность, проникая в общественное сознание горожан.

Определенную роль в развитии взаимно страхового дела в российских городах сыграли конкуренты – акционерные общества, устанавливающие чрезмерно высокие страховые ставки (премии).

Резкие понижения страховых премий акционерными обществами в тех городах, где зарождались взаимные общества, убедительно свидетельствовали о том, что размер премий в акционерных обществах зависел не от обоснованных научно-статистических расчетов, а от «аппетитов» господ акционеров. Это обстоятельство не могло, конечно, ускользнуть от внимания обывателей и при возникновении обществ взаимного от огня страхования с их весьма взвешенными страховыми премиями они постепенно стали отдавать предпочтение им.

Вскоре удачные результаты деятельности первых обществ взаимного страхования, показавшие на практике очевидные

достоинства этого вида страхования, способствовали популярности этого социального института и увеличению численности обществ. В 1883 г. – ко времени первого съезда представителей городских обществ взаимного страхования от огня – насчитывалось уже 43 таких общества.

На этом съезде, постановившем возбудить перед правительством вопрос о сложении казенной страховой пошлины и принятии полисов взаимных обществ в залого по казенным подрядам и поставкам (кстати, не увенчавшихся успехом), решено было учредить бюро городских обществ взаимного страхования, а также выдвинуть вопрос о перестраховании рисков взаимных обществ [17].

Этот вопрос имел действительно большое значение, так как изолированная деятельность обществ, при чрезвычайной концентрации их рисков в случае значительного пожара, могла привести их к полному банкротству. Как, например, произошло с Ирбитским обществом, вынужденным закрыться вследствие пожара 1879 г.

В целях избежания подобной ситуации, в 1882 г. Пензенским обществом взаимного страхования от огня был разработан проект союза взаимного перестрахования между всеми существовавшими в то время аналогичными городскими обществами. Тогда эта идея не нашла полного одобрения. Первый же съезд представителей городских обществ взаимного страхования от огня признал необходимым образовать общий вспомогательный капитал и учредить взаимное перестрахование.

На последующих затем втором [18] и третьем [19] съездах представителей взаимных городских обществ означенные вопросы подвергались обстоятельному обсуждению, причем идея вспомогательного капитала в этот период осуществления не получила. Что же касается вопроса о перестраховании, то, под влиянием опустошительного пожара в г. Симбирске в 1888 г., представитель Пензенского общества на втором съезде вновь внес на обсуждение проект по данному вопросу [20].

Проект этот, одобренный съездом, и послужил основанием для образовавшегося в 1890 г. Пензенского союза обществ вза-

имного страхования на случай чрезвычайных пожарных убытков, в состав которого на первом году его существования входило 11 обществ, в 1897 г. – 34, а в 1909 г. – уже 86.

С изданием в 1894 г. положения «Об установлении правительственного надзора за деятельностью страховых учреждений и обществ» [21], предварительное рассмотрение проектов уставов вновь учреждаемых страховых обществ было возложено на страховую комитет, постановления которого утверждались министром финансов [22]. С преобразованием в 1904 г. Хозяйственного департамента МВД в Главное управление по делам местного хозяйства, функции страхового комитета перешли к Особому присутствию по делам страхования и противопожарных мер.

Учреждение новых обществ за первые годы существования страхового надзора происходило медленно, за период 1894–1911 гг. было учреждено всего 6 обществ, хотя ходатайств к 1902 г. в МВД скопилось около 30.

По всей видимости, отсутствие сложившейся системы перестрахования рисков стало причиной, по которой Министерство финансов не находило возможным давать разрешение на открытие обществ на прежних основаниях. И вот, чтобы найти более или менее приемлемый выход из создавшегося положения, в конце 1902 г. было принято решение руководствоваться при утверждении уставов обществ взаимного страхования от огня следующими требованиями:

1) открытие общества допускается по предъявлении к застрахованию не менее 200 строений на сумму 200 000 руб.;

2) при сокращении страхований до 150 строений на сумму 150 000 руб. общество обязывается приступить к ликвидации;

3) прием обществом к застрахованию театров, товарных складов, фабрик, действующих паром, допускается на основании особых условий, устанавливаемых Министром внутренних дел, по соглашению с Министром финансов;

4) по отдельному риску (застроенный квартал) общество может держать на собственном страхе до 10 % общей страховой суммы;

5) допускать образование обществ (до осуществления между ними взаимного перестрахования) лишь при условии обязательного вступления их в число участников Пензенского союза [23].

Содержание последнего пункта было доведено губернаторам циркуляром Министра внутренних дел от 25 января 1903 г. с указанием, что и городским обществам взаимного страхования разрешается вступать между собою в соглашение, как относительно взаимного оказания вспоможения, в виде ссуд и безвозвратных пособий.

После принятия данного положения наметился рост принятия МВД уставов обществ, а значит, и их утверждения. Так, только в 1903 г. было утверждено 27 уставов.

Участие в Пензенском союзе спасло от неизбежной ликвидации часть обществ, попавших в результате пожаров в затруднительное положение: Самарское, Казанское, Даниловское, Вышневолоцкое, Сызранское. И тем не менее в организации союза оставалось еще много спорных вопросов. С одной стороны, это высокий перестраховочный тариф, с другой – ответственность союза в покрытии за счет перестраховочного фонда только чрезвычайных пожарных убытков, а также короткий срок взаимных окончательных расчетов. Эти организационные натяжки привели к тому, что наиболее солидные общества к данному соглашению не примкнули. А участие в нем только мелких обществ делало саму идею перестрахования ненадежной или по крайней мере неустойчивой.

Вследствие отмеченных недостатков в системе перестрахования рисков, общества взаимного страхования начали постепенно приходить к осознанию необходимости учреждения перестраховочного союза между собой, построенного на более легитимной основе. Таким образом, союз по образцу Пензенского договора подавляющим большинством обществ был признан несовершенным и с правовой точки зрения уязвимым.

В связи с чем, в 1902 г., часть деятелей по взаимному от огня страхованию объединились для выработки проекта устава Союза обществ взаимного страхования, который был после его соз-

дания вынесен на обсуждение пятого съезда представителей означенных обществ. После обсуждения на съезде, устав был представлен в МВД, где прошел переработку и в 1906 г. получил силу закона [24].

Согласно этому Уставу, перестрахование рисков городских обществ взаимного страхования от огня должно строиться следующим образом: часть рисков в размере не ниже устанавливаемой союзом нормы остается на страхе подлежащего общества; другая доля, также не ниже обозначенной нормы передается союзу, таким образом, как бы перестраховывается в нем. Затем остаток может быть перестрахован в других страховых учреждениях [25]. Однако потребовалось еще несколько лет для того, чтобы общества адаптировались к новым перестраховочным условиям. И, начиная с 1909 г., все общества стали строить свои взаимоотношения на основе этого Устава.

Примечания

1. ПСЗ. Собр. 1. Т. XXII, № 16478. С. 734-738.
2. ПСЗ. Собр. 1. Т. XXIV, № 18275. С. 833-845.
3. ПСЗ. Собр. 1. Т. XXV, № 220042. С. 79.
4. ПСЗ. Собр. 1. Т. XXV, № 18663. С. 378.
5. ПСЗ. Собр. 1. Т. XXV, № 18822. С. 536.
6. ПСЗ. Собр. 1. Т. XXII, № . 16407, 16481.
7. ПСЗ. Собр. 2. Т. V, Отд. 1. № . 3399. С. 5.
8. ПСЗ. Собр. 2. Т. V, Отд. 1. № . 3399. С. 5.
9. ПСЗ. Собр. 2. Т. V, Отд. 1. № . 3399. С. 6.
10. ПСЗ. Собр. 2. Т. V, Отд. 1. № . 3399. С. 6.
11. Сборник циркуляров и инструкций Министерства Внутренних Дел. Т. 4, § 385. С. 368.
12. Свод положений и правил о взаимном страховании. Т. 4, Ч. 1, СПб., 1908. Ст. 429.
13. Сборник циркуляров и инструкций Министерства Внутренних Дел за 1862-1864. С. 23-52.
14. Свод положений и правил о взаимном страховании. Т. 12, ч. 1. Ст. 430.
15. Там же. Ст. 431.
16. Пуляев И. М. Очерк двадцатипятилетней деятельности иркутского общества взаимного страхования имуществ от огня / И. М. Пуляев. Иркутск, 1910. С. 17.

17. Журнал заседаний первого съезда представителей городских обществ взаимного страхования от огня. СПб., 1889. С. 1.
18. Журнал заседаний второго съезда представителей городских обществ взаимного страхования от огня. СПб., 1889. С. 13-17.
19. Журнал заседаний третьего съезда представителей городских обществ взаимного страхования от огня. СПб., 1990. С. 11-16.
20. Журнал заседаний второго съезда представителей городских обществ взаимного страхования от огня. СПб., 1889. С. 20, 47-56.
21. РГИА. Ф. 1283. Оп. 7. Д. 2386. Л. 1-6.
22. Там же. Л. 22.
23. Рыбников С. А. К вопросу об устройстве городских обществ взаимного от огня страхования / С. А. Рыбников. СПб., 1912. С. 8.
24. Свод положений и правил о взаимном страховании // Свод законов. Т. XX, ч. 1. Ст. 444-463.
25. Рыбников С. А. К вопросу об устройстве городских обществ взаимного от огня страхования. СПб., 1912. С. 10.