

Д.Б. Худаков

Становление государственного страхования в Иркутской губернии

Процессы, происходящие в начале XXI в. в России, вновь актуализовали проблему всеобщего и суверенного. Универсален ли для огромной страны мировой опыт, или применение его избирательно; ошибочен ли был курс, проводимый большевиками-коммунистами, или в нем немало полезного и для сегодняшней ситуации? Для того чтобы сделать правильный выбор, следует хорошо знать историю и сущность явления, поэтому анализ советского опыта не только не потерял смысл в современных условиях, но необходим и актуален.

Кризисное состояние российского сельского хозяйства заставляет рассмотреть всю совокупность исторических моделей его существования. Одним из наиболее успешных достижений советской власти была организация аграрного страхования, не имеющая аналогов как по широте распространения, глубине охвата, так и по разнообразию форм страховой защиты. Особенно эффективно оно функционировало в районах рискованного земледелия, к которым относится Сибирь. Данная работа посвящена созданию института, обеспечивавшего страховую защиту аграрного производства в Прибайкалье в 1920-е гг.

Организационные основы государственного страхования в СССР были заложены декретами советской власти. В 1918 г. установлена государственная страховая монополия, т.е. исключительное право государства на проведение страховых операций. В 1921 г. создан Госстрах – орган государства, специально уполномоченный на проведение в жизнь принципа государственной страховой монополии. Система страховых операций, которые поручено проводить Госстраху, получила обобщенное название «государственное страхование».

В соответствии с декретом от 6 октября 1921 г. создаются организационные формы страхования, соответствующие производственным отношениям переходной экономики. Исходным моментом работы Госстраха стало приближение страхового дела к потребностям населения, главным образом многомиллионной крестьянской массы. Формы и методы страховой работы на селе учитывали характер развития крестьянского хозяйства в переходный период. Принцип централизации страхового дела сочетался с инициативой местных органов. Согласно ст. 7 декрета в составе Наркомфина было организовано Главное управление государственного страхования (на правах управления Народного комиссариата фи-

нансов (НКФ)). В его распоряжение передавались аппараты бывших страховых отделов Всероссийского совета народного хозяйства (ВСНХ). Главному управлению государственного страхования предоставлялось право по согласованию с губернскими исполнительными комитетами определить сроки для введения обязательного страхования. Оно осуществлялось на территории страны постепенно, там, где местные органы власти считали это необходимым [1, с. 31].

На местах создавались страховые подотделы финансовых отделов местных исполкомов Советов, работавшие под общим руководством и контролем Главного управления государственного страхования. В декабре 1921 г. на основании инструкции об организации страхового дела страховые подотделы губфинотделов преобразованы в губернские управления госстрахования (губстрах) [2, с. 10; 3, с. 35].

В соответствии с решениями Правительства в Иркутске с конца 1921 г. приступили к организации государственного страхования. Партийные и советские органы старались обеспечить принцип партийного руководства профессионалами, привлекая дореволюционных специалистов. Работа продвигалась с трудом, так как последних было немного, а классовый подход – определяющим. 17 октября 1922 г. президиум Иркутского губкома РКП(б) под председательством секретаря М. Левитина утвердил начальником управления Иркутского губстраха Бесеневица. Несмотря на тогдашнюю непрерывную кадровую «чехарду», существовавшую в советских и партийных органах, Бесеневиц на этой должности задержался. В феврале 1923 г. он отбыл в долговременную командировку в Новониколаевск, а затем в Москву. Из таких командировок зачастую не возвращались, а, попав в резерв, направлялись в горячие точки советского административного строительства. Однако Бесеневиц из столицы вернулся и 31 марта 1923 г. отчитался о своей поездке на заседании президиума Иркутского губкома [4, л. 65; 5, л. 3; 6, л. 29, 60].

Процесс развития сельхозстрахования в Иркутской губернии развивался медленно. Причин этому было немало. Прежде всего неукорененность сельхозстрахования в практику аграрной жизни региона, и вытекавшее из этого недоверчиво-отрицательное отношение к нему в среде сельских жителей и руководства местных и губернских органов власти. Сказывался дефицит кадров, невнятность государственной политики в вопросах страхового строительства, слабая

транспортная инфраструктура и отсутствие быстрой связи. Однако процесс создания страхового поля развивался. В 1924 г. в связи с районированием губерний с 1 октября были перераспределены агентские страховые участки [7, л. 1, 3]. Руководство государственным страхованием осуществлялось губернской конторой, располагавшейся в Иркутске и подчинявшейся напрямую Росгосстраху.

Когда в 1924 г. Бесеневича на посту заведующего Иркутским губстрахом сменил З.А. Шагин, в управлении по штату числилось 26 сотрудников. Ключевыми фигурами были заместитель управляющего Н.Г. Колчин, старший бухгалтер М.П. Бугоевский (с 1 марта 1925 г. – заведующий финансово-счетного отделения), завотделом страхования посевов В.К. Антоневич, заведующий операционным отделом Я.А. Грабовский. В этот период в управлении работали преимущественно мужчины [7, л. 3, 12, 36; 8, л. 15–16].

В Правительстве организации страхования придавали большое значение и ориентировали местные органы власти на быстрое, полное и качественное формирование страховых структур. З.А. Шагин с этой работой в основном справлялся, о чем свидетельствует решение президиума Иркутского губкома от 7 августа 1924 г., рассмотревшего вопрос «О работе Госстраха» и признавшего деятельность Госстраха в связи с пополнением аппарата удовлетворительной. Для повышения объективности и эффективности кадровых перестановок в стране вводилась практика утверждения служебных характеристик. В соответствии с распоряжением Главного правления Госстраха от 26 ноября 1923 г. в Иркутском губстрахе 15 октября 1924 г. создана спецкомиссия под председательством замуправгубстраха И.Г. Колчина. В ее состав приказом Шагина включены заведующие отделами, председатель месткома и секретарь партячейки [7, л. 6; 9, л. 122].

Процесс формирования трудового коллектива Иркутской конторы Госстраха не останавливался никогда, что было обусловлено как общим характером тогдашней политической жизни, так и дефицитом грамотных и ответственных кадров в глубинке, которой являлся Иркутск. Усложняющим ситуацию фактором являлось постоянное расширение работы и штатов губстраха. С 15 мая 1925 г. Иркутской конторе Правлением Росгосстраха утверждены штаты уже в количестве 32 сотрудников. Продолжала совершенствоваться сообразно решаемым задачам и ее структура. В мае 1925 г. в ней действовали отделы: общий (зав. Ф.С. Колягинский), операционный (В.И. Челышев), огневого (Н.Г. Колчин), личного, сельскохозяйственного (В.К. Антоневич) страхования и финансово-счетное отделение (М.П. Бугаевский).

Учитывая, что специалистов соответствующего профиля и квалификации в Иркутске не существовало, приходилось перебирать десятки кандидатур, перебра-

сывать их с места на место. Об этом свидетельствуют формулировки приказов Шагина. В частности, 18 октября 1924 г. делопроизводитель сельскохозяйственного отдела М.И. Оношко и делопроизводитель огневого отдела К.С. Гусев были поменяны местами, как указывалось для «пользы службы». Большой объем и сложность этой работы обусловили организацию в октябре 1925 г. регистрационно-аттестационного бюро под руководством Шагина и членов-представителей от губпрофсовета – Засухина, от губтруда – Извозщикова [7, л. 7, 36–44; 10, л. 1].

В процесс подбора и расстановки кадров постоянно вмешивались вышестоящие инстанции делегируя, часто без предварительного согласования, различных людей. В частности, 6 декабря 1924 г. секретарь общего отдела Ф.С. Колясинский был назначен заведующим общим отделом согласно личному распоряжению уполномоченного госстрахования по Сибири С.И. Каца. По его же указанию заместитель бухгалтера Н.И. Яковсон назначен бухгалтером. А в сентябре 1925 г. правление Росгосстраха назначило Д.Д. Яковенко инспектором-ветврачом сельхозотдела. 27 марта 1926 г. правление Росгосстраха назначило Д.А. Шулёва на должность завотделом сельхозстрахования Иркутской конторы [7, л. 14, 70; 11, л. 35].

Кадровая политика Центра была непоследовательной, одновременно с расширением штатов конторы периодически поступали указания об их сокращении. Например, 16 декабря 1924 г. в сельхозотделе упразднена должность делопроизводителя с увольнением занимавшей ее Гусевой. Зачастую сотрудников конторы увольняли за профнепригодность, нарушение законодательства и халатность. В частности, 29 апреля 1925 г. зав. операционным отделом Я.А. Грабовский подал заявление об уходе из Госстраха. Это произошло после подачи акта об упущениях в работе отдела, составленного инспектором конторы Евдокимчиком. Его просьба была тут же удовлетворена. А 16 июля 1925 г. уволен бухгалтер счетно-финансового отдела Н.И. Яковсон в связи с невыходом на работу после окончания отпуска. В связи с низкой заработной платой опытные специалисты старались сменить место работы на более выгодное. Только в сентябре 1925 г. уволились по собственному желанию инструктор-ветврач Д.Д. Яковенко и контролер сельхозстрахования А.А. Лебедев [7, л. 16, 39, 52, 66; 10, л. 1].

Нередко перестановки в Иркутской конторе определялись объективными обстоятельствами, влиявшими на страховое поле. В частности, в связи с отклонением введения в 1925–1926 гг. обязательного страхования животных и связи с сокращением работ по этому направлению с 2 февраля 1926 г. Объединенный отдел сельскохозяйственного страхования животных и посевов был переименован в отдел сельхозстрахования посевов с возложением на него работ по добровольному страхованию животных. В его состав вошли

В.К. Антонович (заведующий), Е.В. Паламутова и М.А. Ольшанская (делопроизводители). В результате после этих кадровых перестановок во второй половине 1926 г. в Иркутской конторе Госстраха в качестве руководителей направлений работали З.А. Шастин, Н.Г. Колчин, М.П. Бугоевский, В.К. Антоневи́ч, В.И. Челышев, Ф.С. Колясинский, И.М. Семигановский, А.П. Чернов [10, л. 1, 17, 24; 11, л. 22].

На губернский период пришелся процесс формирования Иркутского госстраха как органа активного взаимодействия с населением структуры, обслуживающей всю территорию губернии и координирующей значительные финансовые и документные коммуникации. На эффективности работы областной конторы существенно сказывалось отсутствие соответствующей профессиональной квалификации сотрудников. Это регулярно подтверждалось проверками деятельности Иркутского Госстраха, и руководство требовало незамедлительного принятия организационных мер. В частности, 21 июля 1925 г. назначена комиссия для проверки деятельности отдела сельхозстрахования в связи с выявленными инспектором Росгостраха Ромашко недочетами в ходе ревизии.

В конторе, как и во всех советских органах, в соответствии с обязательным постановлением Иркутского губернского исполнительного комитета (ГИК) от 29 сентября 1924 г. рабочий день для посетителей в конторе Госстраха со 2 октября устанавливался с 11 до 16 часов. Организацию работы пришлось начинать с внедрения элементарных требований делопроизводства и внутреннего распорядка. В частности, 8 декабря 1924 г. З.А. Шастин издал приказ, согласно которому заведующий общим отделом, передавая сотрудникам документы, должен отмечать срок выдачи, для контроля их исполнения. В процессе организации нормального документооборота Шастин 15 сентября 1925 г. распорядился, чтобы завершённые дела всех отделов подлежали обязательной сдаче. Для их хранения общему отделу было предписано организовать архив при конторе. В целях обеспечения своевременного прихода сотрудников на работу с 5 марта 1925 г. в конторе установлен порядок регистрации времени прихода (с 9 часов) и присутствия сотрудников на рабочих местах. Регистрация производилась в специальной книге в общем отделе [7, л. 4, 14, 31, 33, 53, 67].

Уже в начальный период деятельности Иркутского госстраха определились четыре основных направления его работы по имущественному страхованию: учет объектов, подлежащих обязательному страхованию; взнос страховых платежей, организация добровольного страхования; комплекс мероприятий по определению и компенсации ущерба имуществу страхователей. Самым сложным ее элементом был сбор страховых взносов, или так называемая окладная кампания. Для ее проведения использовались все силы конторы, сотрудники направлялись на страховые

участки (инспекции) для помощи агентам и повышения эффективности работы местных органов власти и управления. В частности, в декабре 1925 г. «для направления окладной кампании и принятия мер по усилению сбора оклада» в районы были направлены управляющий Губстрахом З.А. Шастин, заместитель управляющего конторой Н.Г. Колчин, заведующий общим отделом Ф.С. Колясинский, заведующий сельхозотделом В.К. Антоневи́ч, инспекторы, делопроизводитель и уездный агент [10, л. 12].

Ликвидация Иркутской губернии и создание на ее основе округов Сибирского края повлекли за собой ликвидацию губернского Госстраха и корректировку его кадровой структуры. Иркутский губгосстрах расформировывали, создав три окружных страховых структуры: Иркутскую, Тулунскую и Киренскую. На основании распоряжения Правления Росгостраха от 9 апреля 1926 г. Иркутская контора перешла в полное подчинение Сибирской краевой конторы с обязательной «высылкой ей всех бумаг и отчетностей». В связи с этим 12 апреля 1926 г. З.А. Шастин на основании распоряжения Иркутского ГИК сдал обязанности управляющего Иркутской конторой госстрахования С.И. Тычкову [10, л. 26, 30].

В связи с районированием Иркутской губернии изменился статус действовавших страховых структур. В частности, в связи с упразднением в населенном пункте Зима уездного центра в октябре 1926 г. уездное агентство преобразовано в участковое с сохранением прежних ставок. В Кимельтейском районе, ранее обслуживаемом зиминским агентством, было создано самостоятельное участковое страхоблагодетельство. С 1 декабря 1926 г. в соответствии с циркуляром Сибстраха 8 страхучастков в с. Тьреть был разделен на два: Тагинский (с. Тагна) и Заларинский. В марте 1927 г. на основании постановления Центрального исполнительного комитета Бурят-Монгольской Автономной Советской Социалистической Республики (ЦИК БМ АССР) и Иркутского окружного исполнительного комитета от 10 марта 1927 г. «О передаче Кабанского и части Иркутского районов Бурят-Монголии», Иркутский окргосстрах передал имущество второго агентства в с. Кабанск Бурят-Монгольской конторе Росгостраха. К августу 1927 г. Иркутский окрстрах включал в себя 10 страхучастков. С 11 июля 1929 г. в связи с расформированием Тулунского округа и присоединением части его районов к Иркутскому произведена переименование страховых участков. Их стало 14.

Реорганизация губернской конторы в три малочисленные окружные структуры сопровождалась существенными кадровыми коллизиями. 21 апреля 1926 г. уволены делопроизводитель отдела сельхозстрахования Е.В. Паламутова и инспектор конторы А.С. Эсперов. 23 апреля 1926 г. заведующий сельхозстрахования В.К. Антоневи́ч переведен на должность инспектора того же отдела. На его должность назначен

Д.А. Шулепов. В том же месяце уволен старший инспектор конторы В.А. Жебелев, а на ее место принят А.П. Чернов. В августе заведующий общим отделом Ф.С. Колясинский сдал свое место И.И. Иванову [7, л. 16; 10, л. 28–29, 52; 12, л. 3; 13, л. 10, 30, 88].

Реорганизация губернской конторы в окружные закончилась в соответствии с распоряжением Сибирской краевой конторы от 17 августа 1926 г.: «Считать действия Иркутской губернской страховой конторы с 30 сентября 1926 г. прекращенными». С 1 октября 1926 г. Иркутская окружная контора, управляющая 11 страховыми участками, приступила к работе. Ее заведующим был назначен С.И. Тычков. В штате состояли, кроме упомянутых выше, заведующий операционным отделом Я.В. Вайнштейн, старший инспектор Н.Г. Колчин, инспектор по гарантийному страхованию И.М. Семигоновский, контролеры Цамок, Оношко и др. [10, л. 52, 62]. Движение кадров активно продолжалось все 1920-е гг.

В целом эффективность работы Иркутского госстраха была низкой, из-за чего встал вопрос о смене заведующего окружной конторой. Президиум окрисполкома рассмотрел 30 января 1928 г. вопрос «О Завокрстрахом Тычкове» и решил освободить его от занимаемой должности. Однако это была компетенция окружкома партии. Поэтому бюро окружкома 29 января 1928 г. рассмотрело вопрос «О работе Окргосстраха». Оно констатировало отсутствие должного руководства работой агентств и райисполкомов (РИК) со стороны окружного управления. Вследствие этого своевременно не произведено предоставление льгот по страховым платежам малоимущему крестьянству. С другой стороны, не обеспечено планового поступления платежей по окладному страхованию. Бюро рекомендовало коммунистической фракции окрисполкома немедленно исправить сложившееся положение дел и согласилось с увольнением заведующего окрстрахом. Исполняющим обязанности заведующего был назначен Авиш. Кандидатура изначально была временной или не оправдала возложенных на нее надежд. 9 августа 1928 г. бюро окружкома ВКП(б) под председательством секретаря Рошала предложило выдвинуть в качестве кандидатуры на должность завокрстрахом Попова. Окрисполком согласился с этой кандидатурой.

С 1928 г. началась очередная полоса организационных пертурбаций в стране и в Госстрахе. Правительство ужесточило контроль над страховыми организациями, поставив их низовую сеть под контроль местных органов власти. С этой целью при райисполкоммах создавались страховые секции. В мае 1928 г. Сибконтора Госстраха затребовала отчеты с мест о создании при РИКах и сельсоветах таких секций. Коллегия Наркомфина РСФСР 27 августа 1928 г. постановила создать в округах страховые инспекции со следующими функциями: организация, инструктирование, ревизия

районных и городских агентств с правом назначения и увольнения агентов и ликвидации убытков в пределах установленных краевыми конторами в соответствии с директивой Правления Росгосстраха. Страховые операции в окружных городах, выполнявшиеся операционными ячейками окружных контор, возлагались на городские агентства, которые не входили в состав окружных инспекций, а подчинялись им наравне с районными агентствами. Страховые инспекции в округах действовали при окружных финотделах. Общее руководство окружными страховыми инспекциями и назначение их руководителей производились краевыми конторами Росгосстраха [14, л. 93; 15, л. 14; 16, л. 26; 17, л. 145].

В 1929 г. принято Положение об областных (краевых) и окружных конторах государственного страхования. Согласно ему госстрахование производилось на основах, установленных Положением о госстраховании СССР, утвержденным ЦИК и Совнаркомом СССР 18 сентября 1926 г. Во главе областной (краевой) конторы стоял управляющий, назначаемый Правлением Росгосстраха по соглашению с областным (краевым) исполкомом. Облконтора подчинялась непосредственно Правлению Росгосстраха, занималась организацией окружных контор, осуществляя общий надзор за их деятельностью, инструктирование и инспектирование последних. Краевая контора имела право назначения и увольнения сотрудников конторы, заведующих окружных контор. Окружные конторы (окрконторы) являлись органами Госстраха на территории данного округа, ведающими в нем всем страхованием. Во главе окрконторы стоял заведующий. Окрконторы подчинялись непосредственно краевой конторе. На них возлагалась функция организации местных органов – агентств. На окрконтору в плане сельскохозяйственного страхования возлагалось наблюдение за правильным и своевременным выполнением агентами заданий по развитию страхования; прием и оформление страхований; выявление и изучение случаев пожаров, смертности животных, градопоражаемости, проверка заключенных агентами договоров добровольного и дополнительного страхования, ликвидационных документов; учет убытков, руководство переоценочными работами; установление оценочных норм и проверка правильности их применения агентами; контроль и проверка начисления окладных платежей [18, л. 1, 4].

Таким образом, в 1921–1929 гг. в Иркутском регионе, как и в целом по стране, были созданы страховые органы. В своей деятельности они опирались на соответствующую правовую базу. Ими были определены и освоены основные направления работы и сформированы работоспособные коллективы страховых подразделений. Страховщики установили рабочие отношения с властными структурами на всей территории и дошли до каждого крестьянского хозяйства.

Библиографический список

1. Шиминова, М.Я. Страхование: История, действующее законодательство, перспективы / М.Я. Шиминова. – М., 1989.
2. Организация и техника государственного страхования в СССР. – М., 1939.
3. Тагиев, Г.М. Развитие государственного страхования в СССР (1917–1977 гг.) / Г.М. Тагиев. – М., 1978.
4. Государственный архив новейшей истории Иркутской области (ГАНИИО). – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 1013.
5. ГАНИИО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 1019. Л.2;
6. ГАНИИО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 1433.
7. Государственный архив Иркутской области (ГАИО). – Ф. Р-834. – Оп. 1. – Д. 2.
8. ГАИО. – Ф. Р-834. – Оп. 1. – Д. 1.
9. ГАНИИО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 1787.
10. ГАИО. – Ф. Р-834. – Оп. 1. Д. 6.
11. ГАИО. – Ф. Р-834. – Оп. 1. Д. 7.
12. ГАИО. – Ф. Р-834. – Оп. 1. – Д. 11.
13. ГАИО. – Ф. Р-834. – Оп. 1. – Д. 12.
14. ГАИО. – Ф. Р-834. – Оп. 1. – Д. 13.
15. ГАИО. – Ф. Р-834. – Оп. 1. – Д. 21.
16. ГАНИИО. – Ф. 16. – Оп. 1. – Д. 574.
17. ГАНИИО. – Ф. 16. – Оп. 1. – Д. 580.
18. ГАИО. – Ф. Р-834. – Оп. 1. – Д. 27.