

Латишева О.В.

УДК 94(477)“192/193”:369.03

**ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО СТРАХУВАННЯ В УСРР 20-Х РР. У АРХІВНИХ ДЖЕРЕЛАХ**

Радянська система страхування, судячи з бібліографії наукової літератури [1] та монографічних досліджень, висвітлювалася в контексті економічної теорії та практики, а їх джерельну базу становили нормативно-правові акти, циркуляри, інструкції, які офіційно друкувалися. Суспільно-історичні типи страхування показано в книзі В.К. Райхера, яка з'явилася після війни – у 1947 р. [2], коли знову набула політично-економічної актуальності справа мобілізації внутрішніх фінансових ресурсів. Література 50–60-х рр., представлена працями Г.М. Тагієва [3], М.К. Шермєнєва [4], І.В. Мухіна [5], Р.Р. Каца [6], хоч і мала історичні сюжети, однак схилилася до фінансово-економічної проблематики. Перелічені автори майже не використовували архівні джерела, обмежуючись збірниками законодавчих актів, нормативно-інструктивними матеріалами, рішеннями партійних органів. Дехто з них, зокрема В.К. Райхер, писав про державне страхування протягом 20–30-х рр., відтак повоєнна та перебудовна історіографія періоду «хрущовської відлиги» залишалася на усталених методологічних принципах висвітлення соціально-економічних відносин. Домінантними були концепція переходу від капіталізму до соціалізму, формаційно-класова теорія суспільного розвитку. Вони становили теоретичну основу історико-економічних досліджень 70–80-х рр., про що свідчать роботи Л.О. Мотильова [7], дисертації О.І. Каліхмана, С.Б. Прянічкінова, О.М. Терєбус, захищені у 80-х рр. [8] Предметом їхніх досліджень були фінансово-економічні аспекти страхової справи, а історичний контекст відіграв роль об'єктивного ретроспективного фону. Архівні фонди державних органів влади не використовувалися, хоча у них зосереджувалися документи і матеріали, які дозволяли значно розширити коло наукових інтересів.

В архівних фондах радянських установ 20-х рр. збереглися документи і матеріали, які здатні відтворити соціально-економічну історію суспільства, висвітлити особливості функціонування установ, номенклатури, державних інститутів. Джерелознавчий аналіз передбачає здійснення типологізації та класифікації джерел. Завданням нашої археографічної розвідки є виявлення тематичного блоку документів, їх вибірка за інформаційними характеристиками, за концентрацією, масовидністю, типовістю, оригінальністю та унікальністю. За основу взято структурно-системний підхід, відтак аналіз джерел відбувається з урахуванням інституційного статусу тієї чи іншої установи.

Базовим є архівний фонд Всеукраїнського управління державного страхування при уповноваженому Наркомфіну (Укрдержстрах), який зосереджується в Центральному державному архіві вищих органів влади України (ЦДАВО України, ф. 400). Формальний огляд опису цього фонду засвідчує наявність різних за формою та змістом документів: об'їзники Укрдержстраху та його контор, протоколи засідань колегії, доповіді, звіти центрального правління та місцевих контор, накази Уповнаркомфіну, постанови державних органів влади, списки та анкети співробітників Укрдержстраху та губернських контор, інструкції, плани окладного страхування, доповідні записки, річні звіти Укрдержстраху, службове листування з партійними та радянськими установами, характеристики співробітників, статистичні таблиці по страхуванню, фінансові звіти, положення про державне страхування, акти ревізій, матеріали про страхування майна, майнові та вартісні описи дворів і будівель селянського окладного обов'язкового страхування, інформаційні повідомлення про рух страхових операцій, особисті анкетні листи співробітників. Хронологічно документи і матеріали охоплюють 1921–1931 рр., забезпечуючи джерелами повноцінне системне науково-історичне дослідження. Наприклад, в архівному фонді Укрдержстраху зберігаються протоколи засідання Головного правління Держстраху за 1922 р., а додані матеріали розкривають його персональний склад, участь української номенклатури. Так, протокол засідання головправління, яке відбулося 29 червня – 8 липня 1922 р., дозволяє з'ясувати обставини обговорення та ухвалення проекту «Положення про державне страхування». Від Укрдержстраху були його уповноважені В. Богославський та С. Чередніков [9], а загалом це засідання фактично започаткувало діяльність системи державного страхування в Україні. В архівах, крім тексту «Положення про державне страхування СРСР» від 18 вересня 1925 р., є документи і матеріали стосовно його обговорення, з'ясування повноважень, прав та обов'язків республіканських правлінь, їх відносини з Держстрахом СРСР.

Унікальними є оригінали листів голови правління Укрдержстраху П.К. Солодуба до партійних і радянських органів влади щодо розмежування та узгодження функцій між українським та союзним відомствами державного страхування. Листування охоплює 1923–1924 рр. Службові записки, проекти постанов, виписки з протоколів, якими користувався П.К. Солодуб, були адресовані секретарю ЦК КП(б)У Д.З. Лебедю, голові РНК УСРР В.Я. Чубарю, голові правління Держстраху СРСР Д.І. Єфремову. Лейтмотив його клопотань, заяв, наполягань був однозначний – децентралізація системи страхування і надання Укрдержстраху більшої самодіяльності. Так, у листі до В. Чубаря від 31 грудня 1923 р. П. Солодуб направив десять примірників проекту постанови політбюро ЦК КП(б)У про відносини Укрдержстраху та Держстраху СРСР. Зокрема, в ній зазначалося, що Укрдержстрах здійснює «...самостійно всі страхові операції в межах території УСРР і відповідає за ці ризики власними капіталами» [10]. 24 грудня 1923 р. він просив секретаря ЦК КП(б)У Е.І. Квірінга підтримати суть і дух проекту цитованої постанови [11]. Листи П. Солодуба на початку лютого 1924 р. до В. Чубаря свідчать про намагання керівництва Укрдержстраху зберегти за установою справжній статус самостійного республіканського відомства. Дуже показовим є доповідна записка П. Солодуба від 19 лютого 1924 р. до політбюро ЦК КП(б)У. «Державне страхування на Україні, – наголошував Петро Кирилович, – розвивалося не зовсім нормально. Дефекти в роботі викликані:

1) відсутністю самостійної української політики, 2) не оформленням Укрдержстраху, як юридичної особи з правом розпорядження капіталами і 3) абсолютним не визначенням взаємовідносин Укрдержстраху з Держстрахом Союзу» [12]. Категорична, але цілком ясно викладена політична позиція державного службовця. За час його перебування на посаді керівника Укрдержстраху змінювалися секретарі ЦК КП(б)У – Д.З. Лебідь, Е.І. Квірінг, другий секретар О.В. Медведєв, але незмінним залишалося прагнення П.К. Солодуба вибороти самодіяльний статус Укрдержстраху, однак здійснити його було дуже складно, тому що Наркомфін УСРР належав до категорії об'єднаних наркоматів, відтак залежав від союзного центрального органу влади.

Документи і матеріали архівного фонду Укрдержстраху – єдине джерело інформації, системне використання яких дозволяє відтворити структуру і функціональну діяльність не лише центральної, а передусім низової ланки установ державного страхування. Обіжники центрального правління до губернських та згодом окружних контор, їх різні звіти, списки та анкети службовців, стенограми всіляких нарад, плани, тарифи і норми страхування, які рівнозначно представляють регіони в хронологічній послідовності, дають вичерпні знання з історії соціально-економічних відносин в процесі майнового страхування, а з другого боку забезпечують вичерпну характеристику усіх видів державного страхування. Наприклад, відомості про кількість підвідомчих органів правління Укрдержстраху станом на 1 жовтня 1926 р. висвітлюють схему управління периферією окрстрахконтор в УСРР. Плани, річні звіти, фінансові звіти установ страхування переповнені відомчою статистикою, яка частково друкувалася, але в архівах збереглися значно вичерпніші матеріали, які не підлягали цензурному перегляду перед друком. Доповідна записка комісії, яка перевіряла відділ добровільного і неокладного страхування від вогню у 1925/26 р., розкриває штатний розклад підрозділу, деталізує його роботу, а таких документів достатньо. Службове листування між Держстрахом і Укрдержстрахом травні – червні 1926 р. свідчить про те, що П.К. Солодуб ще очолював правління, обстоюючи його самодіяльність. У зв'язку з цим цікавим є лист Наркомфіну СРСР до НКФ УСРР від 16 серпня 1926 р. «Колегія НКФ СРСР на доповідь Держстраху від 29 червня 1926 р. постановила, – зазначалося в директивному листі, – що досвід роботи Головного Правління Держстраху на основі «Положення про державне страхування Союзу РСР» підтвердив правильність збереження за ним не лише прав директивного органу, але і оперативного центру» [13]. Центральний документ виявився службовим нагадуванням про те, що республіканське правління є підлеглим органом головного правління Держстраху СРСР.

Однотипність документів державних установ зумовлена організаційно-функціональними основами діяльності виконавчих органів радянської влади, тоталітарною природою самої політичної системи, командно-адміністративними принципами управління, небувалим бюрократизмом. Обіжники, постанови, накази, директивні листи, звіти, доповідні записки, притаманні Укрдержстраху, фактично були запозичені від апарату Наркомфіну УСРР. В архівному фонді цього наркомату, що зберігається в ЦДАВОУ (ф. 30), згаданих документів, дуже багато, які за формою, досить ідентичні, але вирізняються змістом та інституційним рівнем. Його матеріали хронологічно сягають другої половини 30-х рр., а Укрдержстраху обмежуються початком, тому становлять джерельну базу для вивчення особливостей реорганізації системи державного страхування протягом 1930–1931 рр. та її подальшого функціонування під безпосереднім керівництвом Наркомфіну УСРР. Наприклад, циркуляри Наркомфіну СРСР за 1924 р., доповідь Держстраху УСРР про роботу за перше півріччя 1927/28 р., протоколи засідань Всеукраїнського правління державного страхування за 1924/25 р., операційні завдання Укрдержстраху на 1928/29 р., виявлені у фонді НКФ УСРР, наповнені узагальнюючою відомчою статистикою про результати страхування, інформацією про номенклатуру центрального правління та окружних контор, про їх штати. Протоколи засідання Наркомфіну, як один з видів масових джерел, відстежують кадрові зміни, обставини призначення і звільнення посадовців. Вони розкривають службову діяльність С.М. Мазлаха на посаді голови правління Укрдержстраху протягом 1927–1931 рр., особливості реорганізації системи державного страхування, проекти і пропозиції її реформування. Накази та обіжники 1930–1931 рр. мають надзвичайно важливе науково-пізнавальне значення для вивчення обставин ліквідації Укрдержстраху. В архівному фонді Наркомфіну виявлено наказ №12 від 13 квітня 1931 р. про звільнення від обов'язків голови правління Укрдержстраху С.М. Мазлаха, а також документи, які висвітлюють завершальну фазу реорганізації системи державного страхування.

Наукову цінність становить «Пояснювальна записка про план обов'язкового окладного страхування в сільських місцевостях і в містах на 1932 рік», яка зберігається у фонді НКФ УСРР. Середина 30-х рр. недостатньо представлена архівними документами про соціально-економічний розвиток, особливо сільського господарства, тому будь-яка інформація про хлібозаготівлі, оподаткування, соціальне забезпечення, державне страхування є надзвичайно важливою. «Пояснювальна записка», окрім статистики страхування майна, розкриває нові правила і норми окладного обов'язкового страхування сільського населення. Виявляється, що колгосп вносив 18 крб. страховки, господарство колгоспника – 7 крб. 15 коп., одноосібне господарство 26 крб. 95 коп., а так зване куркульське – 80 крб. 85 коп. [14]. «Постанова про обов'язкове окладне страхування в сільських місцевостях та містах на 1932 р.», яка була основним фінансовим документом для органів страхування, фіксувала норми страхового забезпечення, страхове відшкодування, тарифи, а також встановлювала строки внесення колгоспами та селянами страхових платежів, зазвичай протягом вересня – грудня.

Матеріали до засідання Раднаркому УСРР протягом 1933 р., які зосереджено в архівному фонді НКФ УСРР, виходять за межі наукової проблематики державного страхування, позаяк стосуються малодосліджених сторінок соціально-економічних відносин того трагічного року. Архівного фонду РНК УСРР за ті роки немає, тому колекція протоколів засідання уряду є унікальною, а для з'ясування історії розвитку системи державного страхування – неоціненною. Статистичні відомості до фінплану страхування компенсують відсутність офіційної статистики. Наприклад, архівна довідка «План мобілізації коштів населення по УСРР на 1933 р.» переконливо доводить абсолютну перевагу страхових внесків сільського населення над рештою джерел фінансових надходжень, навіть по лінії стягнення сільгосподатку. Держстрах «мобілізував» у 1932 р. 121 млн крб., а наступного 1933 р. 154 млн крб., що на 30–40 млн більше від оподаткування [15].

Номенклатура, тобто вищий керівний склад органів управління системою державного страхування в УСРР, достатньо вичерпно представлена в документах і матеріалах Укрдержстраху, Наркомфіну, але інформація про неї дуже розпорошена. Вона концентрується в протоколах засідань колегії, серед службового листування, у доповідних записках, формуючи необхідну колекцію для висвітлення організаційної діяльності посадових осіб – голови правління та членів колегії Укрдержстраху, їхніх біографій, якщо вони були членами ВУЦВКу або делегатами з'їздів рад, розкривають анкети, які зберігаються у фонді ВУЦВКу (ф. 1, опис 11). Зокрема, там виявлено біографічні матеріали П.К. Солодуба, С.М. Мазлаха, О.О. Рекіса, які керували справами державного страхування в УСРР. Партійно-політична діяльність С.М. Мазлаха та обставини його ре-пресування у 1937 р. висвітлюють матеріали фонду Центральної контрольної комісії КП(б)У (ф. 39, ЦДАГОУ). Архівні документи дозволяють відтворити основні етапи партійно-радянської роботи перших осіб системи державного страхування. Інформація про них з'являється в особистому фонді голови РНК УСРР В.Я. Чубаря (ф. 4402, ЦДАВОУ).

Соціально-економічні колізії, які виникали в суспільстві або в діяльності радянських органів влади, з'ясувалися в апараті Народного комісаріату Робітничо-селянської інспекції, архівний фонд якого зберігається в ЦДАВОУ (ф. 539). Контрольно-інспекційні повноваження НК РСІ дозволяли йому співробітникам здійснювати службові перевірки, обмеження, ревізії різних господарських органів, а з іншого боку розглядати скарги від населення, доповідні записки від державних установ, протоколи, витяги з них тощо. Діяльність НК РСІ УСРР частково вивчена українськими істориками [16], але вона була надзвичайно багатопланою. Для дослідження особливостей здійснення реорганізації системи державного та кооперативного страхування у 1928–1930 рр., з'ясування соціально-економічної та політичної мотивації другої посліп страхової реформи (перша співпала з проголошенням непу, друга з його ліквідацією). Ініціатором її впровадження був С.М. Мазлах, про що свідчать його особисті та службові звернення, наполягання, спростування, адресовані державним органам влади протягом другої половини 1929 р. Реорганізація розпочалася з постанови колегії НК РСІ УСРР «Про реорганізацію державного та кооперативного страхування» 5 грудня 1928 р. «Існуюча система страхування, – зазначалося в ній, – яка складена на принципах, методах та формах страхування, що сприйняті від чисто капіталістичних умов господарств, не ураховує саморідності структури та особливостей радянського господарства, і в повній мірі не відповідає завданням держави щодо страхового забезпечення народного господарства при стихійних та інших лихах» [17]. Постанова мала нормативно-виконавче спрямування, а не законодавче, коли у будь-якому випадку вона підкреслила два принципово важливих питання: дві складових радянської системи страхування – державне та кооперативне, запозичення нею форм, принципів і методів функціонування від капіталізму. Внутривідомче оголошення цієї постанови виявилось програмою докорінної реорганізації страхової справи в УСРР, яка завершилася навіть ліквідацією Укрдержстраху.

Другим, за значенням документом, були «Головні засади організації державного майнового страхування на селі», розроблені Укрдержстрахом. Її обговорення відбулося у жовтні 1929 р., але не в пленарному чи дискусійному режимі, а шляхом внесення службових доповнень, рекомендацій, зауважень. В архівному фонді НК РСІ УСРР збереглися тексти рекомендацій від Наркоміюсту УСРР, ВРНГ УСРР, НК РСІ, «Коопстраху», без яких неможливо розкрити специфіку формування нових соціально-економічних принципів розвитку системи страхування 30-х рр. Серед документів, які були службовим реагуванням Укрдержстраху на зауваження згаданих установ, особливо увагу заслуговують «Пояснювальні записки» С.М. Мазлаха. Одна з них стосувалася «Головних засад організації державного майнового страхування на селі», направлена до Економічної ради УСРР для підготовки проекту протокольної постанови. Її науково-пізнавальне значення полягає в тому, що вона спиралася на відомчу статистику норм окладного страхування, премій, страхових платежів. Записка висвітлює класові принципи окладного страхування колгоспників та майна селянських господарств.

На початку січня 1930 р., судячи з протоколів засідання комісії по реорганізації Укрдержстраху, точилася гостра дискусія між ним та «Коопстрахом» щодо страхування об'єктів усуспільненого сектору. Збереглися листи і звернення керівництва «Коопстраху», а також відповідь С.М. Мазлаха. Необхідно зазначити категоричність його висловлювань. Наприклад, його висновок від 21 січня 1930 р. на доповідну записку НКФ УСРР стосовно утворення різних фондів страхування окремих галузей економіки замість страхового фонду. «Визначаючи у 1930 р. в своїй доповідній записці, – писав С. Мазлах, – що тепер настав час, коли державне страхування треба побудувати на нових підставах, усунувши в страховій справі елементи, властиві капіталістичній системі господарства, автори доповідної записки, власне кажучи, пасуть задніх, як це, між іншим, робить і Наркоміюст у своєму висновкові до Укрдержстраху з 17 листопада 1929 р.» [18] Саме за архівними джерелами вдалося виявити факт ухвалення РНК СРСР постанови №245 від 1 серпня 1930 р. «Про реорганізацію державного страхування і ліквідацію Держстраху», а також реакцію на її

появу заступника голови РНК УСРР О.К. Сербіченка: «Оскільки є постанова союзного уряду, питання про Держстрах вважати за вичерпане» [19]. Документи НК РСІ показують обставини ліквідації непівської системи державного страхування в УСРР протягом першої половини 1930 р., намагання Укрдержстраху зберегти власну структуру. Відомо також, що проект постанови про реорганізацію державного страхування та «Положення про державне страхування СРСР» розглядався Раднаркомом УСРР 29 липня 1930 р.

Фінансово-економічна інформація про результативність страхування зосереджується в пояснювальних записках до плану та кошторису Укрдержстраху та його місцевих органів на 1930/31 р. План обов'язкового окладного страхування в сільському господарстві 1930/31 року підготував С.М. Мазлах, співставляючи його з попередніми роками.

Архівні документи і матеріали, які зберігаються в ЦДАВО України, з однаковою вичерпністю представляють центральні та місцеві органи державного страхування, висвітлюють фактично усі види страхування, розкривають основні етапи становлення та реформування радянської системи держстраху, її номенклатуру. Базовими є матеріали архівного фонду Укрдержстраху, другим за інформативним наповненням та класифікацією джерел є документи Наркомфіну УСРР. Аналітичні довідки та ревізійно-інспекторські висновки зосереджуються переважно в архівній колекції НК РСІ УСРР. Недоліком документів, які вдалося виявити в архівних фондах партійно-радянських органів влади, є відсутність джерел інформації про ставлення міського та сільського населення до страхової справи. Це мають бути листи-скарги селян, непманів, які зосереджувалися частково в НК РСІ, але більшою мірою в редакціях газет, в секретаріаті ВУЦВКУ. Вони дозволяють виявити соціальні настрої страховиків і страхувальників, але це предмет іншого дослідження.

Радянська історіографія уникала суперечливих проблем організаційного та функціонального розвитку системи державного страхування, хоча джерела сприяли висвітленню і дослідженню різних аспектів, тому сучасна історична наука має усунути цей недолік та заповнити інтелектуальну лакуну. Історико-економічний сегмент вивчався протягом 50–80-х рр. без широкого залучення архівних документів, відтак історики повинні запропонувати іншу парадигму наукового осягнення цієї важливої соціальної проблематики. Джерельна база дозволяє це зробити.

#### Джерела та література:

1. Аленичев В. В. Библиографический указатель литературы по страховому делу 1800-1995 / В. В. Аленичев, Т. Д. Аленичева; науч. ред. Л. И. Рейтман. – М. : ЮКИС, 1995. – 300 с.
2. Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования / В. К. Райхер. – М., Л. : Изд-во АН СССР, 1947. – 283 с.
3. Тагиев Г. Государственное страхование в СССР / Г. Тагиев. – М. : Госфиниздат, 1953. – 96 с.
4. Шермнев М. К. Сельскохозяйственное страхование в СССР / М. К. Шермнев. – М. : Госфиниздат, 1956. – 172 с.
5. Мухін І. В. Державне страхування в СРСР / І. В. Мухін. – К. : КІНГ, 1961. – 18 с.
6. Кац Р. Р. Советское кооперативное страхование / Р. Р. Кац. – М. : Конз, 1960. – 112 с.
7. Мотылев Л. А. Государственное страхование в СССР и проблемы его развития / Л. А. Мотылев. – М. : Финансы, 1972. – 264 с.; Социально-экономическое содержание государственного страхования в СССР и проблемы его развития : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : спец. 08.00.10 / Л. А. Мотылев. – М., 1973. – 38 с.
8. Калихман А. И. Пути развития личного страхования в СССР (проблемы совершенствования его финансовых основ) : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : спец. 08.00.10 / А. И. Калихман. – М., 1981. – 15 с.; Пряничников С. Б. Страховые интересы населения и их роль в развитии государственного страхования : автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.10 / С. Б. Пряничников. – М., 1985. – 24 с.; Теребус О. Н. Государственное страхование в сельском хозяйстве и проблемы его развития : автореф. дис. ... канд. экон. наук / О. Н. Теребус. – М., 1984. – 20 с.
9. ЦДАВО України. – Ф. 400. – Оп. 1. – Сп. 498. – Арк. 47-49.
10. Там само. – Сп. 513. – Арк. 14.
11. Там само. – Сп. 510. – Арк. 159.
12. Там само. – Арк. 47.
13. Там само. – Сп. 1929. – Арк. 71.
14. Там само. – Ф. 30. – Оп. 2. – Сп. 7810. – Арк. 56.
15. Там само. – Сп. 8483. – Арк. 86.
16. Рибачук О. П. Робітничо-селянська інспекція і культурне життя в радянській Україні (1920–1934 рр.) / О. П. Рибачук. – К. : ІУ НАНУ, 2006. – 248 с.
17. ЦДАВО України. – Ф. 539. – Оп. 7. – Сп. 1037. – Арк. 178.
18. Там само. – Арк. 33-34.
19. Там само. – Арк. 324.