

Комитет по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС  
при Совете Министров Республики Беларусь

Республиканское научно-исследовательское унитарное предприятие  
«Институт радиологии»

**КОНЦЕПЦИЯ**  
реабилитации населения и территорий,  
пострадавших в результате катастрофы  
на Чернобыльской АЭС

Минск 2003

Концепция разработана рабочей группой в составе:

В.Ю. Агеец, В.С. Аверин, Ю.М. Жученко, В.Е. Шевчук, Я.Э. Кенигсберг,  
Е.М. Бабосов, И.А. Лавренова, Е.В. Белаш, А.В. Загорский,  
Л.Н. Карбанович, Г.Л. Акушко

**Концепция реабилитации населения и территорий, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС / Агеец В.Ю., Аверин В.С., Жученко Ю.М., Шевчук В.Е., Кенигсберг Я.Э., Бабосов Е.М., Лавренова И.А., Белаш Е.В., Загорский А.В., Карбанович Л.Н., Акушко Г.Л. – Минск: Комитет по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС при Совете Министров Республики Беларусь, Республиканское научно-исследовательское унитарное предприятие «Институт радиологии», 2003. – 13 С.**

УТВЕРЖДАЮ

Председатель Комитета  
по проблемам последствий  
катастрофы на Чернобыльской АЭС  
при Совете Министров  
Республики Беларусь



В.Г. ЦАЛКО  
2002

**КОНЦЕПЦИЯ**  
**реабилитации населения и территорий,**  
**пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС**

**1. Общие положения**

До настоящего времени территория в целом в качестве объекта исследования не рассматривалась, изучались лишь отдельные аспекты ее реабилитации. Вместе с тем в качестве объекта исследования следует рассматривать именно территорию, как важнейшую составляющую комплекса расположенных на ней объектов, подвергшихся радиоактивному загрязнению или видоизменению, связанному непосредственно с процессами жизнедеятельности.

Опосредованное воздействие на территорию характеризуется изменением определенных показателей. Параметры территории меняются при введении ограничений по их использованию, изменении численности населения и особенностей его расселения, назначения транспортных и инженерных коммуникаций, прекращении деятельности предприятий, физического износа материальных фондов и т.д. В связи с этим реабилитацию территорий следует рассматривать только в процессе ее развития, как «аккумулятор» всех аспектов жизнедеятельности. Именно территория, ее качество должны стать тем интегрирующим звеном, которое позволит проследить всю цепочку процесса реабилитации и выйти непосредственно на объект управления.

Государственная политика по отношению к территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, определена как реабилитационная.

Поэтому реабилитацию территорий, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, следует рассматривать как процесс *преобразо-*

вания этих территорий с целью создания полноценных условий жизнедеятельности населения в изменяющихся экологических и экономических условиях.

**Целью** Концепции реабилитации населения и территорий, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС (далее – Концепция), является научное обоснование стратегических действий, направленных на реабилитацию регионов, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС. При этом реабилитация рассматривается как процесс совершенствования условий проживания населения и ведения хозяйственной деятельности на территории радиоактивного загрязнения с целью получения нормативной продукции и, как следствие, снижения радиационных нагрузок.

**Основная задача** Концепции – определение приоритетности реабилитационных мероприятий, обеспечивающих эффективное использование финансовых средств.

**Объект реабилитации** – территория в границах административно-хозяйственных единиц, развитие которых осложняется фактором радиоактивного загрязнения (полностью или частично загрязненные, а также условно чистые, принявшие отселенное население). Именно эти территории следует рассматривать как **объект управления.**

Положения Концепции основаны на современных знаниях о действии ионизирующей радиации на организм человека, на международных принципах радиационной защиты, а также на опыте ликвидации последствий крупных техногенных аварий, стихийных бедствий и других ситуаций, связанных с необходимостью резкого принудительного изменения обычного уклада жизни больших групп населения.

Современной важнейшей тенденцией развития общества является переход к экологически ориентированному принципу хозяйствования, который предполагает снижение антропогенной нагрузки и рациональное использование природных ресурсов. Радиоактивное загрязнение территорий неизбежно оказывает влияние на специфику региональной экономической политики. Это необходимо учитывать при совершенствовании экономической инфраструктуры регионов.

Все годы после аварии важнейшим приоритетом социальной политики являлась организация широкомасштабной помощи населению, пострадавшему от чернобыльской катастрофы. Наряду с огромным объемом работ по дезактивации, проведению контрмер в сельском хозяйстве, строительству нового жилья, развитию сети водо-тепло-энергоснабжения и т.д. эта помощь носила также льготно-компенсационный и благотворительный характер. На этапе минимизации последствий радиационной катастрофы эти мероприятия были необходимыми и оправданными. Однако в последующем выяснилось, что посредством только такой помощи основные социальные проблемы населения в загрязненных районах не могут быть успешно решены. Это объясняется тем, что, во-первых, она не может быть постоянной; во-вторых, она не направлена на стимулирование активности людей; в третьих, рост цен и ин-

фляция, ухудшение экономической ситуации обесценили надбавки и пособия. Сложности обустройства и адаптации на новом месте привели к тому, что каждый десятый переселенец вернулся домой.

Государственная программа Республики Беларусь по минимизации и преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 1996–2000 годы предусматривала реализацию приоритетных мер по снижению общего риска потери здоровья населением, уменьшению экологических, экономических и социальных последствий, обусловленных чернобыльской катастрофой.

Переход к решению проблем реабилитации загрязненных территорий от системы мер по минимизации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС обусловлен рядом факторов:

- снижением текущих дозовых нагрузок на население;
- необходимостью оценки стоимости предотвращенной дозы;
- освоением производства и технологий, позволяющих получать рентабельную продукцию растениеводства, животноводства и лесного комплекса в соответствии с действующими нормативами;
- фактором добровольного проживания на загрязненной территории значительного числа людей и увеличением ее населения за счет возвращения части переселенцев и за счет мигрантов из различных регионов;
- социально-психологическими особенностями восприятия жителями загрязненных регионов радиационной ситуации;
- созданием предпосылок для изменения законодательной базы.

Сложность проблемы реабилитации загрязненных радионуклидами территорий определяется множеством факторов радиационно-гигиенического, радиозоологического, социально-экономического и психологического характера.

В настоящее время на загрязненных радионуклидами территориях нужна такая социальная политика, которая способствовала бы экономическому развитию регионов, созданию новых рабочих мест, строительству благоустроенного жилья, приобретению техники, внедрению прогрессивных технологий, а также созданию благоприятных условий труда и быта. Все это позволяло бы повышать благосостояние населения, его социальный статус, формировать экологическую культуру на основе принципа опоры на собственные силы и возможности, осмысленного поведения в экологически неблагоприятных условиях.

**Критерием** оценки деятельности по реабилитации загрязненных территорий является социальная эффективность, отражающая результативность процесса реабилитации в целом и дающая обобщающую характеристику развития региона.

Для количественной оценки социальной эффективности используются частные и интегральные показатели:

- экономические (уровень производства продукции, уровень реальных доходов и потребительских расходов населения и т.д.);

- социально-бытовые (обеспеченность жильем, товарами длительного пользования и др.);
- социально-демографические (рождаемость, естественный прирост, уровень здоровья населения, продолжительность жизни, уровень образования населения);
- социально-психологические (показатели социальной активности и благополучия на основе анкетирования и психологического тестирования населения).

Каждый из этих показателей, находясь в прямой или косвенной зависимости от экологической ситуации, в частности от радиоэкологической, характеризует уровень общественного развития региона. Обобщающим показателем социальной эффективности является уровень социального благополучия, который на основе объективных статистических и субъективных социологических оценок уровня жизни населения и социальной напряженности в регионе может быть определен по соответствующим методикам.

Приоритетность и адресность направляемых финансовых средств определяется спецификой радиоактивного загрязнения региона (абсолютные значения и соотношения доз внешнего и внутреннего облучения) и обобщающим показателем социально-экономической значимости населенных пунктов, субъектов хозяйствования и района в целом, а также эффективностью проводимых мероприятий по снижению дозовых нагрузок (оценка эквивалентной дозы У.Е./чел.-Зв).

**Критериями прекращения проведения реабилитационных мероприятий радиологического направления являются:**

- в частном секторе – достижение величины годовой эффективной дозы уровня невмешательства 0,1 мЗв в соответствии с Законом Республики Беларусь «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС» и производства основных продуктов питания, отвечающих требованиям действующих допустимых уровней содержания радионуклидов;
- в общественном секторе – устойчивое непревышение содержания (удельной активности) радионуклидов в продуктах питания в соответствии с требованиями действующих нормативов.

Критерием прекращения проведения мероприятий по остальным направлениям реабилитации загрязненных территорий является соответствие или превышение интегральных показателей социального развития на аналогичных территориях, не подвергшихся радиоактивному загрязнению.

Таким образом, **основными направлениями реабилитации** являются:

- реабилитации территорий по радиационному фактору;
- создание условий для экономического развития реабилитируемых территорий;
- создание эффективной системы социальной защиты населения;
- медицинское обеспечение, оздоровление и психологическая поддержка населения реабилитируемых территорий.

## 2. Реабилитации территорий по радиационному фактору (радиационная защита населения)

Основой радиационной защиты, излагаемой в Концепции, является снижение доз облучения до величин, обеспечивающих достижение приемлемого обществом уровня радиационного риска (в настоящее время пределы дозовых нагрузок определены в Законе «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС»). В качестве дозовых критериев целесообразно использовать величину годовой дозы и прогнозируемой дозы за жизнь, методология определения которых хорошо отработана. В контексте Концепции для целей реабилитации производится оценка доз, формируемых только за счет чернобыльских выпадений. Исходя из этого, радиационная защита населения на современном этапе развития послеварийной ситуации реализуется путем:

- нормирования основных дозовых пределов и их производных величин с постоянной экологически и экономически обоснованной коррекцией;
- реализации системы обоснованных (оптимизированных) мер в цикле сельскохозяйственных технологий и производства, направленных на снижение содержания нормируемых радионуклидов в местной растениеводческой и животноводческой продукции, включая рекомендации по ведению личных приусадебных хозяйств;
- осуществления системы мер по радиационному контролю сельскохозяйственной, рыбной, лесной продукции, продуктов питания, питьевой воды, товаров народного потребления;
- обеспечения безопасных условий труда на загрязненных радионуклидами территориях, особенно для критических групп населения, в соответствии с санитарными правилами;
- радиозэкологически или социально обоснованной дезактивации отдельных участков загрязненных территорий, строений и других объектов;
- строгой регламентации возвращения жителей на прежние места проживания.

На этапе реабилитации загрязненных территорий принципиальное значение имеет направленность (*стремление*) к реализации мер радиационной защиты, оптимизированных таким образом, чтобы их применение приносило наряду с экономическим эффектом и радиозэкологический. Этот принцип должен осуществляться с учетом очередности, объема и характера мер радиационной защиты и реабилитации, которые определяются на основе зонирования населенных пунктов и их ареалов по величине среднегодовой эффективной дозы для критической группы населения. При этом величина дозы, принимаемой за основу зонирования населенных пунктов, рассчитывается при условии, что активные меры радиационной защиты в населенном пункте не применяются, а поставка населению радиационно-чистых продуктов не производится. Как исключение, вмешательство может осуществляться на базе учета не только радиационных, но и общеэкологических, экономиче-

ских, социально-психологических факторов, характерных для реабилитируемого населенного пункта (или региона).

Приоритетность проведения соответствующих мер радиационной защиты, как правило, определяется на основании расчета значений коллективных доз жителей для конкретного населенного пункта и возможности их снижения предлагаемыми мерами защиты. Отселение людей с данных территорий, как мера радиационной защиты, является нецелесообразным. Въезд (возврат) жителей на указанную территорию может быть осуществлен только на добровольной основе и ограничивается соответствующим регламентом. При этом лицам данной категории разъясняется риск возможного ущерба их здоровью от дополнительного облучения.

При средней годовой эффективной дозе облучения населения менее 0,1 мЗв над уровнем естественного и техногенного радиационного фона защитные мероприятия не проводятся, а территория и проживающее на ней население считаются выведенными из условий аварийного радиационного воздействия.

При превышении средней годовой эффективной дозы облучения населения 1 мЗв над уровнем естественного и техногенного радиационного фона проводятся защитные мероприятия. Эффективность и целесообразность мероприятий, включая ограничительные, оценивается на основе общих принципов радиационной защиты, с учетом величин коллективных доз облучения, прогнозируемых для данных населенных пунктов, и демографической ситуации (Концепция проживания населения в загрязненных радионуклидами районах и развития находящихся в них населенных пунктов).

При значении средней годовой эффективной дозы в пределах 0,1–1,0 мЗв проводится радиационный контроль и мониторинг объектов окружающей среды, сельскохозяйственной продукции с целью оценки годовых доз облучения населения, а также ограниченные оптимизированные меры радиационной защиты.

В сельском хозяйстве применение радиоэкологических контролеров должно быть направлено как на снижение уровня загрязнения радионуклидами сельскохозяйственной продукции, так и на увеличение урожайности и продуктивности, причем качество продукции должно соответствовать установленным ГОСТам и/или допустимым уровням. При этом применение контролеров считается оправданным, если они экономически эффективны и (или) социально значимы.

### 3. Социально-экономическая защита населения

Основой социально-экономической защиты населения является создание предпосылок устойчивого функционирования территорий и поселений, а также условий для их развития, обеспечивающего высокий уровень социально-экономических показателей и качества среды проживания.

Реабилитация должна проводиться не для локальных территорий и отдельных поселений, а для административно-территориальных единиц в це-



лом с установлением приоритетов как в территориальном аспекте, так и по отраслевым направлениям. Приоритетными при реабилитации должны стать городские и сельские поселения-центры, формирующие опорную сеть расселения на соответствующем территориальном уровне. Территориально-планировочный подход позволяет определить условия и приоритеты реабилитации территорий и поселений и одновременно является регулирующим фактором в распределении инвестиций.

Прогнозирование и моделирование системы расселения базируется на изучении этих процессов. Развитие системы расселения должно быть увязано с территориальной организацией производственно-хозяйственного комплекса, где рассматриваются:

- виды и формы хозяйственной деятельности;
- формы организации сельскохозяйственного и других производств, их специализации;
- наличие и использование земельных и других ресурсов.

Развитие системы расселения определяется внешними условиями и внутренним потенциалом поселений.

К внешним условиям можно отнести:

- положение населения относительно коммуникационных осей и экологического каркаса;
- региональную демографическую ситуацию;
- положение относительно иных городских поселений одного и более высокого типологического ряда и др.

Внутренний потенциал определяется:

- наличием территориальных ресурсов развития;
- внутренней демографической ситуацией;
- качеством окружающей среды;
- развитием и устойчивостью функционирования инфраструктуры;
- качеством и привлекательностью среды проживания и др.

С учетом специфики загрязненных территорий и дефицита местных бюджетов в ближайшее время необходимо будет сохранить государственные субсидии и дотации на реабилитационные мероприятия. Важное значение для реабилитации пострадавших территорий приобретает осуществление системы мероприятий, направленных на кардинальное улучшение финансового состояния предприятий промышленности, сельского хозяйства и других отраслей, а также на укрепление финансовой базы местных органов власти и управления, повышение их заинтересованности в развитии материального производства на подведомственной территории. Однако по мере укрепления источников экономического роста и повышения доходности от хозяйственной деятельности на загрязненных территориях масштабы государственных субсидий должны снижаться. В настоящее время необходимо создать условия для качественного обновления технологий, увеличения доли конкурентоспособной продукции и ее экспорта для формирования на основе новых экономических условий эффективных хозяйственных структур. Необходимо

создать путем изменения системы налогообложения условия для развития мелкого бизнеса, предпринимательской и коммерческой деятельности, для эффективного использования имеющихся основных фондов и создания новых рабочих мест.

Для пострадавших в результате аварии территорий должны разрабатываться и осуществляться специальные программы по обеспечению занятости населения, смягчению дефицита рабочей силы, специалистов. В целях привлечения молодежи к работе на селе необходимо создать условия для социально значимой, престижной, экономически эффективной деятельности населения, объективно повышающей жизненный уровень и создающей условия для социально-экономического комфорта.

#### **4. Медицинское обеспечение населения**

Целью медицинского обеспечения населения является снижение воздействия факторов аварии, а также других причин, обуславливающих вероятность возникновения канцерогенных, тератогенных, генетических и психосоматических эффектов. Оценка их роли и ранжирование по степени воздействия на население определяют главное направление медицинского обеспечения.

Медицинское обеспечение населения реабилитируемых территорий базируется на следующих основных принципах:

- развитие специализированных видов медицинской помощи осуществляется на основе характерных для данной территории тенденций заболеваемости;
- специальная диспансеризация отдельных категорий пострадавших от чернобыльской аварии проводится в соответствии с действующими приказами Министерства здравоохранения;
- оздоровление населения осуществляется на приоритетной основе (дети, беременные женщины и кормящие матери, а также те лица, которые на период аварии относились к категории детей);
- на реабилитируемых территориях должны реализовываться программы, направленные на формирование потребности в соблюдении принципов здорового образа жизни;
- при разработке и реализации программ реабилитации территорий должна учитываться необходимость первоочередного оснащения медицинских учреждений аппаратурой, обеспечивающей снижение дозовых нагрузок за счет облучения в медицинских целях.

#### **5. Социально-психологическая защита населения**

Цель социально-психологической защиты и реабилитации – снижение уровня психологической дезадаптации, синдрома хронического психологического стресса, наступившего у некоторой части населения в результате

развития поставленной ситуации, должна достигаться посредством реализации следующих мер:

- создание основных объективных условий для снижения воздействия основных факторов риска (внедрение экологически чистых производств и технологий, улучшение медицинского обслуживания и мер профилактики заболеваний, создание новых рабочих мест, реструктуризация производства, строительство жилья, формирование радиологически грамотного поведения и др.);
- выбор приоритетных реабилитационных мероприятий с учетом ожиданий людей, возможности посредством их решать наиболее злободневные проблемы населения;
- усиление роли населения в развитие местного самоуправления;
- активизация социально-трудовой активности трудоспособного населения с учетом социальной дифференциации общества и различной степени адаптации к создавшимся условиям (молодежь и взрослое население, экономически активные, уверенные в своих силах и способные самостоятельно обеспечить собственное благополучие, и малоимущие, пенсионеры, инвалиды, многодетные, не сумевшие адаптироваться к рыночной реформе);
- ориентация средств массовой информации и всей системы радиологического просвещения на формирование новой экологической культуры, рассматривающей феномен черновильской аварии не в качестве локального явления, а как пример планетарного изменения экологии. В этом плане бесмысленно говорить о переселении в районы, не загрязненные радионуклидами черновильских выпадений, и главная задача населения республики – научиться жить в посткатастрофной ситуации, выработать вместо привычных новые формы поведения, адекватные изменившимся условиям;
- развитие и совершенствование в республике, особенно на загрязненных территориях, системы психологической поддержки и психотерапевтической помощи.

## **6. Обеспечение правовой защиты населения**

Для защиты прав населения, проживающего на загрязненных территориях, необходимо усиление прокурорского надзора и расширение адвокатской и нотариальных служб.

Все законодательные акты и постановления, касающиеся прав защиты граждан, проживающих на загрязненных территориях, должны незамедлительно публиковаться, доставляться в административные органы районов и доводиться до сведения населения. Положения таких документов должны быть представлены и прокомментированы в местных средствах массовой информации (печатать, радио, телевидение).

Каждый человек, проживающий на загрязненной территории, должен иметь возможность бесплатного получения квалифицированных консультаций и справок по правовым, экономическим, социальным и другим вопросам,

связанным с катастрофой, а также соответствующим официальным документам.

Органы прокурорского надзора должны оказывать содействие населению, проживающему на загрязненных территориях, при подаче заявлений и жалоб в административные органы, исковых заявлений в судебные органы.

Законодательством республики должны быть предусмотрены меры ответственности в отношении должностных лиц, которые допускают нарушения прав граждан, проживающих на загрязненных территориях.

Система законодательных актов должна закреплять в соответствующих нормативных актах объем и характер льгот и компенсаций населению, а также мер по реабилитации населения и нормализации экологической, социально-экономической ситуации в каждом загрязненном районе.

### **7. Научная поддержка и мониторинг эффективности реабилитационных мероприятий**

Основными приоритетными направлениями научных работ в ближайшие годы должны стать:

- разработка и реализация профилактических программ, направленных на формирование у населения активного отношения к своему здоровью;
- разработка технологий, направленных на повышение конкурентоспособности продукции, производимой на загрязненных радионуклидами территориях;
- разработка программ поэтапной радиационной, социальной и хозяйственно-экономической реабилитации и развития территорий;
- мониторинг загрязненных территорий, прогноз развития ситуации, оценка эффективности применяемых мероприятий;
- научное обеспечение совершенствования законодательной и правовой базы по минимизации последствий аварии на ЧАЭС;
- разработка нормативно-инструктивной документации, учитывающей специфику реабилитируемых территорий.

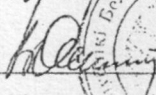
### **8. Международное сотрудничество**

Мировое сообщество почерпнуло уже многое из опыта, накопленного на основании проведенных ранее научных исследований. В этой связи необходимо сконцентрировать усилия международного сообщества на проведении исследований и оказании финансовой поддержки выполнения тех мероприятий, которые оказывают максимальный эффект с точки зрения увеличения

продолжительности жизни и повышения благосостояния. На практике это означает сосредоточение усилий на первичной медицинской помощи, образовании в области здоровья и экономическом развитии пострадавших территорий.

СОГЛАСОВАНО

Министр здравоохранения  
Республики Беларусь

  
В.А. Остапенко  
2002

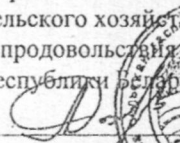
СОГЛАСОВАНО

Первый заместитель председателя  
Гомельского областного  
исполнительного комитета

  
А.А. Беляев  
2002

СОГЛАСОВАНО

Первый заместитель Министра  
сельского хозяйства  
и продовольствия  
Республики Беларусь

  
А.Н. Дозоров  
2002

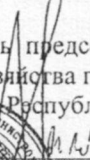
СОГЛАСОВАНО

Заместитель-председателя  
Могилевского областного  
исполнительного комитета

  
М.А. Краснов  
2002

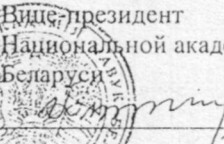
СОГЛАСОВАНО

Заместитель председателя Комитета  
лесного хозяйства при Совете  
Министров Республики Беларусь

  
Ю.В. Назаров  
2002

СОГЛАСОВАНО

Виде-президент  
Национальной академии наук  
Беларуси

  
И.Д. Волоотовский  
2002