

Проект «Здоровые города»
Первые двадцать шагов

Второе издание



Версия документа на русском языке подготовлена
В.Л.Ушаковым, Ю.Е.Абросимовой, Л.А.Игнатовой,
М.М.Донской

ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ
Европейское региональное бюро
Центр поддержки проекта «Здоровые города» в России
1997 г.

Движение «Здоровые города»

Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения (ЕРБ ВОЗ) рассматривает проект «Здоровые города» (ПЗГ) как средство для практической проверки и внедрения принципов стратегии «Здоровье для всех» (ЗДВ) на местном уровне. В 1986 году были выбраны одиннадцать европейских городов, чтобы на их примере доказать действенность подходов к проблемам общественного здоровья на основе принципов ЗДВ. Из этой инициативы и выросло всемирное движение «Здоровые города».

Сейчас в объединение («сеть») «Здоровых городов», непосредственно руководимое ЕРБ ВОЗ, входит 35 городов в разных странах Европы. Они обмениваются информацией и совместно пытаются решать вопросы получения политической поддержки и влияния на местную политику в отношении здоровья. Кроме сети ВОЗ, объединения «Здоровых городов» работают в 18 странах, в общей сложности в 375 городах.

Влияние ПЗГ выходит за рамки Европейского региона ВОЗ. В 1991 году ПЗГ как средство решения проблем здоровья городского населения был в центре внимания технических совещаний Всемирной ассамблеи здравоохранения. Региональные сети возникли в Австралии, Канаде и США; в ряде стран организационная модель ПЗГ используется отдельными городами, при этом методология Проекта, разработанная ЕРБ, модифицируется применительно к специфическим локальным условиям.

Здоровье для всех

В течение всей своей 44-летней истории ВОЗ была инициатором реформ политики здравоохранения. С самого начала ВОЗ

подходила к понятию здоровья не просто как к отсутствию болезней, а как к взаимосвязи физического, психического и социального аспектов здоровья. В 1977 году Всемирная ассамблея здравоохранения призвала мировое сообщество к достижению здоровья для всех. Постановка этой задачи ознаменовала собой пересмотр основных принципов политики охраны здоровья в Европейском регионе ВОЗ. Кульминацией этой деятельности было принятие в 1984 году региональной стратегии ЗДВ и ее 38 задач, решаемых на национальном уровне.

Стратегия ЗДВ основана на шести принципах:

- обеспечение равных возможностей для поддержания и улучшения здоровья;
- профилактика болезней;
- широкое сотрудничество правительственных организаций и общественных объединений для решения вопросов здоровья и окружающей среды;
- участие всего населения в решении задач достижения ЗДВ;
- ориентация системы здравоохранения на обеспечение адекватной и доступной первичной медицинской помощи;
- налаживание международного сотрудничества для решения проблем здоровья, выходящих за национальные границы.

ПЗГ в городах Европы призваны, работая на местном уровне, проводить в жизнь эти принципы.

Укрепление здоровья

Поскольку в ЗДВ был сделан акцент на укрепление здоровья, потребовалось более четко определить его методологию. Основу этой методологии составила «Оттавская хартия укрепления здоровья» (Ottawa Charter for Health Promotion), принятая в 1986 году. В ней расширено понятие укрепления здоровья, которое определяется как «создание возможности контролировать свое здоровье и улучшать его». Деятельность по укреплению здоровья описывается в терминах создания возможностей, подготовки почвы, пропаганды взглядов. Методология, изложенная в «Хартии», основывается на пяти принципах: пропаганда политики, ориентированной на здоровье населения; формирование благоприятной среды обитания; поддержка участия населения; переориентация служб медицинской помощи и повышение квалификации медицинского персонала.

Политике, ориентированной на здоровье населения, в ЗДВ и в Оттавской хартии отводится ключевая роль как основе повышения уровня здоровья. Концепция такой политики разработана в Аделаидской декларации, принятой в 1988 году. Политика, ориентированная на здоровье людей, — это главная задача ПЗГ.

Проект ВОЗ «Здоровые города»

Основу ПЗГ составили принципы ЗДВ и методология Оттавской хартии. В течение последних шести лет работа по Проекту была направлена на то, чтобы научиться внедрять эти принципы и на уровне города.

Деятельность на местном уровне нуждается в политической поддержке. Это означает: получить от городских властей обязательство переориентировать городскую политику в соответствии с принципами стратегии ЗДВ на справедливые для всех возможности формирования и укрепления здоровья, на профилактику болезней и т.д. - то есть на новый подход к общественному здравоохранению. Местные структуры должны обеспечить ощутимую и надежную поддержку. Чтобы организовать межведомственную деятельность, необходимы новые процессы управления, которые усилят связи и взаимодействие между отделами и управлениями городской администрации. Нужно активнее вовлекать различные общественные группы и объединения в работу по преобразованию города и обеспечению здоровых условий жизни для всех его жителей. Кроме того, на протяжении этой работы необходима активная поддержка руководства системы здравоохранения.

На протяжении последних шести лет ПЗГ в Европе, руководимый непосредственно ВОЗ, занимал центральное место в движении «Здоровые города». Перед Проектом стояло три ведущих цели: усиление политической поддержки ЗДВ в городе, активизация работы над новыми организационными моделями «здоровой» политики и внедрение этих моделей на территории Европейского региона ВОЗ. Эти цели отражены в приоритетных направлениях Проекта. Городской Проект исходит из четкого представления о современном состоянии города и о том, каким может и должен стать здоровый город. Он рассматривается как сложный организм, который живет, дышит, растет и непрерывно меняется. Здоровый город — это город с новой средой обитания и более широкими возможностями, в котором все жители поддерживают друг друга в стремлении к гармоничной жизни.

Таблица 1.

Условия, которым должен отвечать
«здоровый город»

Город должен стремиться обеспечить:

1. Чистую, здоровую физическую среду обитания (включая и жилищные условия)
2. Устойчивую экосистему (сейчас и в будущем);
3. Сильное, сложившееся сообщество жителей города, характеризующееся взаимопомощью и отсутствием эксплуатации
4. Контроль жителей города над всеми решениями, затрагивающими их жизнь, здоровье и благополучие; их активное участие в принятии этих решений
5. Удовлетворение основных потребностей (пища, вода, жилье, безопасность, работа и достаточный уровень дохода) всех жителей города
6. Доступность различной информации и разного рода ресурсов, имеющихся в городе, для общественности; возможности широких контактов, общения и сотрудничества
7. Разветвленную, жизнеспособную и прогрессивную экономику
8. Поощрение и укрепление связей с историческим прошлым, с культурным наследием жителей города — как общим, так и отдельных этнических, религиозных и т.д. групп
9. Механизмы городского управления и общественной деятельности, которые отвечают вышеизложенным условиям и способствуют их выполнению
10. Высокий уровень медицинского обслуживания всех слоев населения
11. Высокий уровень здоровья населения

Более подробно это общее положение выражено в одиннадцати условиях, обязательных для здорового города. Они перечислены в табл. 1.

Понятие здорового города предполагает сам процесс, а не только достижение результата. Это не обязательно город, который достиг некоего определенного уровня здоровья населения. Важнейшим аспектом городской жизнедеятельности становится внимание к здоровью, стремление к его постоянному улучшению. Здоровым городом может быть любой город, если он взял курс на оздоровление, если у него есть для этого соответствующие организационные структуры, если идет постоянная работа в этом направлении.

Политические обязательства — это первый шаг в работе по созданию здорового города. От городов, которые на протяжении последних шести лет вступили в ВОЗовскую сеть ПЗГ, требовали взять на себя такие обязательства. Их просили сформулировать межведомственные планы улучшения здоровья (причем значительное внимание в них должно было уделяться среде обитания) и обеспечить возможности для их осуществления. Это означает, в частности, создание межведомственного координационного комитета, бюро проекта с постоянным штатом, а также механизмов, стимулирующих участие населения в Проекте. Важнейшим условием было обязательство регулярно отчитываться перед ВОЗ о своей деятельности, делиться опытом и информацией.

«ВОЗовский» проект осуществлялся в соответствии с пятилетним планом, который был разработан и опубликован в самом начале. Он определял календарный план мероприятий, в том числе рабочие совещания участников проекта каждые полгода. Важное место в плане занимали пять ежегодных конференций, которые действительно привлекли к себе всеобщее внимание. На этих конференциях весьма плодотворно прорабатывались ключевые вопросы укрепления здоровья: достижение равных возможностей в области оздоровления, привлечение населения к Проекту, создание благоприятной среды обитания, реорганизация службы здравоохранения. Симпозиум в Копенгагене в 1992 году подвел итог этому этапу работы и обратился непосредственно к конечной цели Проекта — здоровой политике «Здоровых городов».

В последние три года особое внимание было обращено на результаты, которых достиг ПЗГ, и обобщение накопленного опыта. В конце 1989 года был проведен опрос 25 городов, которые входят в ВОЗовскую сеть, с целью обсудить их дости-

жения в пропаганде здоровья, получении политической поддержки, организационных преобразованиях и активном внедрении новых форм работы. Каждый город имел возможность проконсультироваться со специалистами. Это мероприятие проходило в рамках общей стратегии обмена информацией.

Позже были приняты межгородские рабочие планы, целью которых стало объединение группы городов для совместного решения основных вопросов — таких, как доступность медицинской помощи, борьба со СПИДом и курением, безопасность и экологичность городского транспорта. В ходе выполнения этих планов города обмениваются опытом, чтобы затем совместно выработать оптимальные подходы к решению этих проблем. Каждый рабочий план курирует соответствующее подразделение ЕРБ ВОЗ.

Национальные сети

Распространению стратегии ПЗГ способствовали национальные и внутринациональные сети, созданные в 18 странах. Национальные сети получили импульс к развитию после создания в 1986 году упоминавшейся выше ВОЗовской сети, поскольку вступающие в нее города обязывались всячески способствовать развитию национальных сетей. Предполагалось, что они возьмут на себя функцию координации Проекта в городах своих стран.

Темпы роста национальных сетей, как и общего числа городов, примкнувших к ПЗГ, превзошли все ожидания. В 1988 году в Хельсинки прошло первое посвященное этому вопросу совещание. Как содержание, так и интенсивность* деятельности различных сетей неодинаковы. В настоящее время роль сети заключается в основном в переводе основополагающих и методических документов по ПЗГ на национальные языки, выпуске бюллетеней и информационных подборок, а также в организации деловых совещаний, методических семинаров и учебных курсов.

Перспективы

Конференция в Копенгагене в 1992 году была важным событием в движении «Здоровые города». Отметив достижения первой фазы, она сосредоточила внимание на поиске новых подходов к общественному здравоохранению, к решению проблем нынешнего десятилетия и более отдаленного будущего. Кон-

ференция помогла извлечь серьезные уроки из опыта получения и реализации политической поддержки, создания организационных структур Проекта, внедрения новых методов в стратегию Проекта и практическую деятельность.

ЕРБ ВОЗ подтвердило свою приверженность ПЗГ, приняв решение всемерно поддерживать его в течение следующих пяти лет. ВОЗовская сеть городов и в этот период (с 1993 по 1997 год) будет выполнять свою лидирующую функцию в процессе внедрения новых методов и изменения политики в области здоровья населения. Укрепятся и расширятся национальные сети ПЗГ. ВОЗ вместе со своими партнерами на национальном и местном уровне будет работать над созданием сети ПЗГ, которая охватит весь Европейский регион. Их целью будет охрана и улучшение здоровья населения в условиях нынешних беспрецедентных политических, экономических и социальных преобразований.

Что такое проект «Здоровые города»?

Проект «Здоровые города» играет совершенно особую роль в городском управлении. Он стимулирует нововведения и различные изменения местной политики в отношении здоровья населения, отстаивая новые подходы к общественному здравоохранению, ищет возможности эффективного внедрения принципов и целей стратегии движения «Здоровье для всех» в практическую деятельность города. Он берет на себя роль лидера общественного здравоохранения, выявляя и представляя интересы самых различных групп населения города.

У проекта «Здоровые города» — шесть общих характеристик.

Здоровье как приоритет

В основание Проекта заложена его ориентация на укрепление здоровья жителей города. Здоровье понимается не только как отсутствие болезней, но как гармоничное взаимодействие между его физическим, психическим, социальным и духовным аспектами. Главные цели - улучшение здоровья и профилактика болезней. Основная предпосылка - стремление улучшить здоровье населения совместными усилиями администрации и жителей города.

Деятельность городских властей

Проект требует принятия политических решений, преобразований в области общественного здравоохранения. На уровень здоровья населения в городе оказывают первостепенное влияние жилищные условия, состояние окружающей среды, уровень

образования, бытовое обслуживание. Все это находится в ведении городских властей. ПЗГ старается положительно влиять на политику администрации города, направленную на укрепление здоровья.

Межведомственное сотрудничество

Проект организует межведомственное сотрудничество. Под межведомственным сотрудничеством понимается в данном случае деятельность, в процессе которой организации, не связанные непосредственно со здравоохранением, перестраивают свою работу таким образом, чтобы она вносила наибольший вклад в улучшение здоровья жителей. Пример такого рода межведомственного взаимодействия - городское планирование, предусматривающее увеличение количества парков, мест активного отдыха и т.п., создающее здоровые условия жизни в городе. ПЗГ создает организационные механизмы, способствующие сотрудничеству департаментов городской администрации и других организаций в этом направлении.

Участие всего населения

Проект старается активизировать участие населения города в своей деятельности. Тот или иной образ жизни, посещение врачей (лечебных учреждений), те или иные взгляды на проблемы здоровья, общественная деятельность отдельных людей прямо или косвенно влияют на здоровье горожан. ПЗГ поощряет более активную позицию жителей города во всех этих областях. Проект дает им возможность непосредственно влиять на свои решения и на деятельность управлений городской администрации и других учреждений.

Нестандартный подход

Один из основных подходов ПЗГ — поощрение нестандартных решений. Межведомственное сотрудничество, направленное на укрепление здоровья и предотвращение болезней, требует постоянного поиска свежих идей и новых методов. Успех Проекта зависит от способности поддерживать динамичную атмосферу, создавать возможности для новых подходов к решению существующих проблем. Для этого Проект распространяет информацию о вновь появившихся методах, поощряет нестандартные решения, всячески популяризирует достижения тех,

кто экспериментирует с современными организационными механизмами и программами.

Формирование здоровой местной политики

Результатом внедрения Проекта следует считать изменения городской политики в сторону ориентации на улучшение здоровья. Об успехе ПЗГ можно судить по тому, какое место в деятельности городской администрации занимают соответствующие этим задачам организационные мероприятия. Если условия жизни в городе (в жилых квартирах, в школах, на рабочих местах и т.д.) становятся более здоровыми, то можно сказать, что Проект достигает своих целей. Стимулируя административные решения по улучшению условий жизни в городе и межведомственное сотрудничество, привлекая широкие слои населения к работе и поощряя новые, нестандартные подходы к проблемам здоровья, Проект объединяет усилия всего города для формирования более эффективной местной политики в области общественного здравоохранения.

Три фазы проекта

В следующих трех разделах описаны наиболее существенные стадии разработки и внедрения городского Проекта. Проект условно делится на три фазы: стартовую, организационную и рабочую. На самом деле эти три фазы перекрываются. Здесь о них рассказано по отдельности только затем, чтобы более четко выделить каждое конкретное направление работы на каждой из стадий. Три фазы ПЗГ показаны на рис. 1.

Стартовая фаза — неформальная. Она включает в себя семь шагов. Стартовая фаза начинается тогда, когда один-два человека в городе решают, что их город выиграл бы от применения новых подходов к охране здоровья населения, которые можно реализовать при посредстве ПЗГ. Она завершается официальным одобрением Проекта городскими властями. На этой стадии нужно понять (и принять) идеи проекта, преобразовать их в практические предложения для данного конкретного города и получить одобрение городских властей.

Организационная фаза начинается после того, как городские власти принимают официальное решение о реализации Проекта в городе, и продолжается до тех пор, пока Проект не станет реальной движущей силой в решении проблем здоровья населения в городе. Эта фаза тоже включает в себя семь шагов. На этом этапе создаются организационные структуры и административные механизмы для руководства Проектом, налаживается межведомственное сотрудничество, привлекаются к участию в Проекте широкие круги населения. Кроме того, отлаживаются механизмы решения кадровых и финансовых вопросов.

Рабочая фаза начинается тогда, когда Проект становится реальной организующей силой в области здоровья населения в городе, и продолжается до тех пор, пока идет Проект.

Три фазы проекта

ФАЗА ВНЕДРЕНИ •

популяризация вопросов здоровья населения
стратегическое планирование организация
межведомственного сотрудничества
поощрение участия населения внедрение
новых идей и методов проведение в жизнь
«здоровой» местной политики

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ФАЗА

создание Комитета управления
анализ будущего «рабочего окружения» Проекта
определение функций Проекта
открытие бюро Проекта
планирование стратегии
создание материальной базы
разработка механизмов отчетности

СТАРТОВА- ФАЗА

создание группы поддержки
усвоение идей ПЗГ
изучение обстановки в городе
поиск источников финансирования
определение места Проекта в административной
структуре города
подготовка предложений по Проекту
получение официального одобрения

На этом этапе проводится работа по шести основным направлениям, каждое со своими конкретными целями. Внедряются новые подходы для решения проблем здоровья населения, координируется деятельность участников Проекта в городе. Важнейший результат этой фазы — формирование местной политики, ориентированной на здоровье, которой следуют как городская администрация, так и все организации — участники Проекта.

На деле проект никогда не развивается строго по плану. Он по сути своей — экспериментальный и идет путем проб и ошибок. Иногда он развивается быстро, а в других случаях местные сложности и противоречия замедляют его внедрение. Каждому городскому Проекту приходится работать в постоянно меняющихся обстоятельствах. Поэтому руководителям Проекта необходимо выработать навык правильного использования опыта тех городов, которые уже добились хороших результатов. Описанные здесь конкретные шаги ПЗГ как раз и призваны помочь выявить вероятные источники существующих проблем и использовать те решения, которые были найдены в других городах.