

**Социология управления
Management sociology**

Нарожная Д.А., Поленок Д.А.

**Особенности подхода «Здоровый город» в управлении
общественным здоровьем в условиях пандемии
коронавирусной инфекции (COVID-19)**

Нарожная Диана Анатольевна — кандидат социологических наук, ассистент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: Narozhnaia@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [6381-5610](#)

ORCID ID: [0000-0001-7690-3546](#)

Поленок Даниил Александрович — магистрант, направление «Здоровье в городе (Urban Health)», Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского, НИУ ВШЭ, Москва, РФ.

E-mail: thepoledan@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [7015-6343](#)

Аннотация

Человеческий капитал является одним из важнейших ресурсов, обеспечивающих функционирование и развитие экономики в современном мире. Пандемия COVID-19 как угроза жизни и здоровью населения большей части планеты стала вызовом для национальных правительств: они вынуждены оперативно принимать меры по борьбе с вирусом в ситуации неопределенности. В России власти субъектов наделены широкими полномочиями по выбору мер борьбы с пандемией. Так, правительство Москвы приняло решение вести деятельность в двух направлениях: в направлении реализации профилактических мер по охране здоровья горожан (в первую очередь обеспечение изоляции горожан) и направлении расширения возможностей в оказании медицинской помощи уже заболевшим. Данная статья посвящена анализу мер по управлению здоровьем горожан в период пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) сквозь призму исследовательского и управленческого подхода Urban health (Здоровый город). Приоритетом в таком подходе к управлению городом является здоровье и качество жизни горожан. Данные меры позволили осуществлять профилактику заболеваемости и тем самым снизить уровень нагрузки на систему здравоохранения города и сохранить больше жизней. В первой части статьи сформулировано определение подхода, приведены примеры его реализации в международной и российской практике. Далее систематизированы меры по борьбе с пандемией COVID-19, принятые правительством г. Москвы, реализуемые в рамках подхода «Здоровый город». В заключении описаны недостатки городской среды с точки зрения возможности реализации антиковидных мер и предложены рекомендации по их устранению.

Ключевые слова

Здоровый город, общественное здоровье, урбанистика, пандемия COVID-19, цифровизация.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-122-141

Narozhnaya D.A., Polenok D.A.

Urban Health Approach in Public Health Management in the Context of Coronavirus Pandemic (COVID-19)

Diana A. Narozhnaya — PhD, Assistant, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: Narozhnaia@spa.msu.ru

ORCID ID: [0000-0001-7690-3546](https://orcid.org/0000-0001-7690-3546)

Daniil A. Polenok — Master's student, "Urban Health" Programme, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, HSE University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: thepoledan@gmail.com

Abstract

Human capital is one of the most important resources for the economy functioning and development in the modern world. The COVID-19 pandemic as a threat to life and health of world's population has become a challenge for national governments. They are forced to take swift action to combat the virus in a situation of uncertainty. In Russia, regional authorities have broad powers to choose measures to combat the pandemic. The government of Moscow has decided to work in two directions: in the direction of preventive measures to protect the health of citizens (first of all, providing isolation of citizens) and in the direction of increasing the opportunities to provide medical care to those who are already sick. This article is devoted to the analysis of urban health management measures during the pandemic of coronavirus infection (COVID-19) through the prism of the research and management approach of Urban health. The priority in this approach to urban management is the health and quality of city residents' life. These measures made it possible to carry out the prevention of morbidity and thus reduce the burden on the health care system of the city. The first part of the article formulates the definition of the approach, gives examples of its implementation in international and Russian practice. Then the measures to combat the COVID-19 pandemic, taken by the Government of Moscow and implemented as a part of the Healthy City approach, are systematized. The conclusion describes the disadvantages of the urban environment in terms of the possibility of implementing anti-COVID measures and offers recommendations for their elimination.

Keywords

Urban Health, public health, urbanism, COVID-19 pandemic, digitalization.

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-122-141

Введение

Конкурентоспособность любого государства в современном мире определяется величиной и качеством человеческого капитала. Они, в свою очередь, зависят от трех основных факторов: численности населения, уровня его здоровья и образования. Именно поэтому забота о сохранении жизни и здоровья населения является одной из важных национальных задач современной России.

Сохранение жизни и здоровья граждан, обеспечение стабильного демографического роста населения являются одними из приоритетов государственной политики России. Так, в указе президента от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» обозначен целый ряд показателей, которые необходимо достичь к 2024 году по этому направлению: например, «увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни

до 67 лет; увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни, а также увеличение до 55 процентов доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом; снижение показателей смертности населения трудоспособного возраста (до 350 случаев на 100 тыс. населения), смертности от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. населения)»¹.

Для достижения этих целей были приняты национальные проекты «Демография» и «Здравоохранение»². Реализация этих проектов осуществляется посредством развертывания конкретных программ по управлению здоровьем граждан на всех уровнях государственного управления. Особую роль при этом играют городские власти, поскольку большая часть населения страны сосредоточена именно в городах.

Начиная с 2013 года подходом, определяющим направление политики городских властей Москвы в сфере заботы о здоровье горожан, становится подход Urban health (Здоровый город).

Urban health является предметом интереса как академических исследователей, так и практиков (урбанистов, управленцев и т.д.) в связи с глобальными процессами роста и развития городов. Теоретические аспекты определения предметного поля подхода содержатся, например, в работе С. Галеа и Д. Влахова [Galea, Vlahov 2005]. Авторы анализируют аспекты городской среды, которые могут быть исследованы при помощи данного подхода. Работа американских авторов [Murphy, Taylor 2020] посвящена переосмыслению функций городов в контексте заботы о здоровье горожан. Особый интерес для авторов, занимающихся изучением подхода, представляет анализ того, как существующее состояние городов может быть использовано для внедрения принципов рассматриваемого подхода [Yang et al. 2020].

Комплексный анализ проблемы влияния городской среды на человека отражен в работах классиков урбанистики: Я. Гейла [Гейл 2012], Д. Джекобса [Джейкобс 2011]. Описанию и анализу лучших практик реализации подхода крупнейшими мегаполисами посвящен также ряд работ [Plowden 2020; Lee 2012].

В отечественной литературе анализ подхода «Здоровый город» представлен очень ограниченно. Теоретические аспекты подхода содержатся в работах Е.Н. Заборовой [Заборова 2012]; И.И. Дубового, Г.В. Лобанова и др. [Дубовой и др. 2012]. Практики реализации подхода «Здоровый город» в России рассматриваются в работах М.В. Бойковой, И.Н. Ильиной, М.Г. Салазкина [Бойкова и др. 2011].

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027/page/1> (дата обращения: 18.01.2021).

² Национальные проекты России // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects> (дата обращения: 18.01.2021).

Несмотря на то, что принципы подхода «Здоровый город» используются городскими властями уже на протяжении восьми лет, особую актуальность подход приобретает накануне пандемии COVID-19: в июле 2019 года этот подход стал одной из главных тем Московского урбанистического форума. При этом реализация подхода до сих пор не носит стратегического характера. Московские власти принимают отдельные программы, направленные на наиболее проблемные зоны, связанные со здоровьем горожан. Пандемия COVID-19 стала серьезным вызовом для властей, поставила их перед необходимостью выбора управленческого подхода, который будет использован для обеспечения сохранения жизни и здоровья граждан. Правительством Москвы было принято решение противостоять пандемии не только при помощи медицинских мер, но и при помощи профилактических мер по защите здоровья горожан посредством организации городского пространства. Подход «Здоровый город» демонстрирует свою состоятельность и в период распространения коронавирусной инфекции, поскольку позволяет системно воздействовать на разные направления борьбы с пандемией [Данилина, Власов 2020].

Цель работы — описание способов реализации подхода «Здоровый город» в период пандемии в г. Москве и предложение рекомендаций по разработке инструментов поддержания здоровья горожан в соответствии с теми проблемными зонами в организации городской среды, которые обнаружились в период пандемии. Для достижения цели были поставлены следующие задачи: дать определение подхода «Здоровый город»; рассмотреть примеры реализации подхода в мировой и российской управленческой практике; описать инструменты реализации подхода «Здоровый город» в г. Москве в период распространения коронавирусной инфекции; систематизировать проблемные области в организации городской среды, обнаруженные в период пандемии COVID-19. В работе были использованы методы анализа источников и типологизации.

Подход Urban health в управлении городским здоровьем

Согласно концепции эпидемиологического перехода А.Р. Омрана, благодаря развитию медицины и улучшению санитарно-гигиенических условий, вызванным научно-техническим прогрессом, с середины XIX в. показатели смертности от инфекционных заболеваний уменьшаются, однако на смену инфекционным заболеваниям приходят неинфекционные (сердечно-сосудистые заболевания, рак, хронические респираторные заболевания, диабет), во многом являющиеся продуктом городской среды и городского образа жизни [Вишневский 2014]. На государственном уровне принимаются национальные программы, которые нацелены на сохранение и

укрепление общественного здоровья, включающие в себя разные направления. Одним из таких направлений является подход Urban health. В русскоязычной литературе и городском управлении не существует общепринятой версии перевода. В данной статье мы используем перевод, зафиксированный в официальных источниках правительства Москвы³, — «Здоровый город» (тот же перевод термина используется в посвященной девятому Московскому урбанистическому форуму статье на официальном сайте мэра Москвы)⁴.

Подход «Здоровый город» — это одновременно междисциплинарное исследовательское поле [Omrpad et al. 2017] и антропоцентричный подход к городскому управлению, распространяющийся на все его аспекты и заключающийся в приоритизации вопросов общественного здоровья при принятии любых решений, связанных с развитием города. В рамках данной статьи второе понимание термина имеет бóльшую актуальность.

Цель подхода как управленческой практики — профилактика заболеваний городского населения, способствующая повышению качества жизни и снижению нагрузки на систему здравоохранения [Ковальжина 2019]. Объект деятельности в рамках подхода — городская среда.

Направления реализации подхода совпадают с факторами риска для здоровья населения, содержащимися в городской среде. Правительства, придерживающиеся подхода «Здоровый город», принимают управленческие решения по воздействию на следующие параметры: социально-экономические (проблема доступности медицинских и других услуг для разных слоев населения и т.п.); климатические проблемы (изменение климата, катаклизмы); уровень загрязнения городской среды (загрязнение воздуха, световое и шумовое загрязнение), провоцирующие увеличение риска возникновения психических заболеваний у населения и более тяжелого их протекания; поведенческие факторы (нездоровое питание, пассивный образ жизни, зависимости); инфекционные заболевания.

³ Здоровый город. Москва — город, удобный для жизни // Департамент здравоохранения Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://mosgorzdrav.ru/ru-RU/targets/default/card/8.html> (дата обращения: 18.01.2021).

⁴ Сергей Собянин: Urban Health — это новый взгляд на развитие современных городов // Официальный сайт мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/16299/5760050/> (дата обращения: 18.01.2021).

Борьба с перечисленными факторами риска для общественного здоровья за счет проектирования городской среды, стимулирующей здоровый образ жизни, становится важнейшим направлением деятельности национальных правительств и городских властей во всех странах и мегаполисах мира.

Отметим, что не существует официально закрепленного списка факторов городской среды, на которые может быть направлено действие инструментов подхода «Здоровый город». Теоретики и практики подхода постоянно расширяют этот список в соответствии с изменениями, происходящими в мире [Galea, Vlahov 2005]. Разразившаяся пандемия COVID-19 обнаружила новые факторы среды, воздействие на которые может способствовать профилактике роста заболеваемости в рамках подхода «Здоровый город».

Все больше городов разных стран мира включают в свою политику повестку «Здорового города». Программа Всемирной организации здравоохранения «Здоровые города» объединяет почти 100 городов из около 30-ти стран⁵; Международное общество городского здоровья насчитывает около 300 членов из 55-ти стран⁶. Зарубежные практики реализации подхода «Здоровый город» разнообразны. Так, например, в Лондоне осуществляется программа «Здоровые улицы» (Healthy Streets), в рамках которой улицы города модернизируются на основе оценки по системе из десяти индикаторов (чистота, шумовое загрязнение и загрязнение воздуха, степень озеленения и т.д.) [Plowden 2020].

В Нью-Йорке разработан подход «Активный дизайн среды» (Active Design), суть которого заключается в проектировании такой среды, которая подталкивает людей к ведению здорового образа жизни [Lee 2012].

Пандемия COVID-19, а также ряд эпидемий последних лет (лихорадка Эбола, атипичная пневмония, свиной и птичий грипп и др.) продемонстрировали, что, несмотря на достижения медицины, фармакологии и повсеместное вакцинирование, инфекционные заболевания по-прежнему способны представлять серьезную угрозу для общественного здоровья. Подход «Здоровый город» актуален во время пандемии, так как инструменты его реализации позволяют осуществлять профилактику инфекционных заболеваний за счет воздействия на окружающую среду, способствуя снижению нагрузки на систему здравоохранения.

⁵ WHO European Healthy Cities // World Health Organization [Электронный ресурс]. URL: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/urban-health/who-european-healthy-cities-network> (дата обращения: 18.01.2021).

⁶ International Society for Urban Health Fact Sheet // ISUH.org Official site [Электронный ресурс]. URL: https://isuh.org/wp-content/uploads/2020/10/InternationalSocietyforUrbanHealth_7_2020.pdf (дата обращения: 18.01.2021).

Подход «Здоровый город» в России

Особая актуальность подхода «Здоровый город» для современного мира вызвана тем, что большая часть рабочей силы сосредоточена в городах. На 2020 г. около 56% населения земного шара живет в городах⁷; отметка 50% достигнута в 2007 г.⁸ Подход «Здоровый город» актуален как для мегаполисов, так и для малых городов и реализуется на федеральном и местном уровнях.

В России на 1 января 2020 года городское население составило 74,66%, сельское — 25,34%⁹. По прогнозам специалистов, городское население будет только увеличиваться, как и количество проблем, в том числе и со здоровьем населения, вызванных этим приростом [Лядова, Новоселова 2017].

В Москве подход «Здоровый город» начал активно реализовываться в 2013 году. На данный момент стратегии внедрения этого подхода не существует ни на федеральном уровне, ни на городском. Правительство г. Москвы реализует подход в виде программ. В 2013 году в рамках направления «Здоровый город» и программы «Москва — город, удобный для жизни» был проведен ряд мероприятий, касающихся в первую очередь модернизации системы медицинского обеспечения горожан. Так, были отремонтированы старые и построены новые медицинские учреждения, увеличилось количество скорых, были введены цифровые сервисы для упрощения взаимодействия между пациентами и врачами¹⁰.

С 2014 г. в рамках подхода «Здоровый город» в Москве реализуется ряд программ, проектов и стандартов, вносящих существенный вклад в сохранение здоровья и повышение качества жизни населения. Перечислим главные из них:

- масштабная программа благоустройства улиц города «Моя улица» (реализуется с 2014 г.) — предполагает озеленение городских территорий, создание благоприятных условий для перемещения по городу пешком, на велосипеде, самокате и общественном транспорте, способствует меньшему использованию личного автотранспорта, вносит вклад в снижение аварийности и загрязнения среды;

⁷ Satterthwaite D. An Urbanising World // International Institute for Environment and Development. Official site [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iied.org/urbanising-world#:~:text=The%20world's%20urban%20population%20today,1900%20and%2034%25%20in%201960> (дата обращения: 18.01.2021).

⁸ Ritchie H., Roser M. Urbanization // OurWorldInData.org [Электронный ресурс]. URL: <https://ourworldindata.org/urbanization> (дата обращения: 18.01.2021).

⁹ Население России: численность, динамика, статистика // Сайт о странах, городах, статистике населения и пр. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/SXxt3> (дата обращения: 18.01.2021).

¹⁰ Здоровый город. Москва — город, удобный для жизни // Департамент здравоохранения Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://mosgorzdrav.ru/ru-RU/targets/default/card/8.html> (дата обращения: 18.01.2021).

- программа реновации жилья в Москве (реализуется с 2017 г.) — направлена на улучшение жилищных условий горожан путем обновления ветхого жилого фонда и переселения его жителей в новые многоквартирные дома, создание комфортной городской среды, внедрение новых стандартов строительства и проектирования, способствующих снижению уровня загрязнения среды и ведению активного, здорового образа жизни;
- «Московский стандарт+» (принят в 2019 г.) — новый стандарт московских поликлиник, предполагающий их масштабную модернизацию;
- в разных точках города были размещены более 40 павильонов, в которых горожане с июня по октябрь 2019 г. могли бесплатно пройти профилактический осмотр, сделать прививку и получить консультацию разных специалистов. Кроме того, на площадках «Здорового города» проходили разного рода оздоровительные мероприятия (спортивные тренировки, занятия йогой и др.), читались лекции о здоровом образе жизни;
- проект «Московское долголетие» (реализуется с 2019 г.) — нацелен на улучшение физического и психологического здоровья москвичей старшего поколения: в рамках проекта для старшего поколения организуются бесплатные мероприятия, предполагающие активное времяпрепровождение;
- проект «Москва расправляет легкие» направлен на благоустройство московских парков и строительство новых парков в черте города.

Пандемия, с одной стороны, ускорила развитие направлений, уже реализуемых московскими властями в рамках подхода «Здоровый город» [Брико и др. 2020], а с другой — поставила перед городским управлением совершенно новые задачи по организации городской среды, от оперативности решения которых зависят жизни горожан [Никонов 2020].

Меры борьбы с пандемией COVID-19

Одной из особенностей осуществления мер по борьбе с коронавирусом в России является довольно широкий круг полномочий и высокий уровень ответственности местных властей при принятии решений об инструментах борьбы с коронавирусом [Глигич-Золотарева, Лукьянова 2020].

Проанализировав список мер по борьбе с коронавирусом, реализованных Московским правительством¹¹, мы выделили и систематизировали меры, которые вписываются в подход «Здоровый город», то есть направлены на профилактику заболеваний COVID-19 за счет воздействия на городскую среду.

В данной статье мы предлагаем разделить меры, реализованные Московским правительством в рамках подхода «Здоровый город», на два крупных блока: меры, реализуемые в физическом пространстве, и меры, связанные с цифровыми технологиями.

Меры, реализуемые в физическом пространстве

Меры правительства, реализуемые в физическом пространстве, позволяют ежедневно создавать более безопасную среду для москвичей, которые продолжают активную жизнь в городе и в период пандемии. Большинство этих мер кардинально изменили привычное поведение горожанина. Некоторые из них воспринимались горожанами как избыточные, в этом случае их внедрение сопровождалось введением административных санкций. Например, исследования показывают, что отношение к использованию медицинских масок в общественных местах зависит от таких параметров, как страна нахождения респондента, пол, социальное дистанцирование и доверие к власти [Буркова, Феденок 2020]. В целом выбор определенных мер борьбы с пандемией и отклик населения на них для каждой страны имел свои особенности [Григорьева 2021]. В России большинство населения поддерживало даже самые жесткие ограничительные меры властей, такие как полная самоизоляция¹².

¹¹ Основные меры Правительства Москвы по противодействию распространению инфекции // Официальный сайт мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/city/projects/measures/> (дата обращения: 18.01.2021).

¹² Россияне о мерах борьбы с вирусом и прогнозе выхода с карантина // Аналитический обзор ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossiyane-o-merakh-borby-s-virusom-i-prognoze-vykhoda-s-karantina> (дата обращения: 18.01.2021).

Меры против пандемии, реализуемые в физическом пространстве, в свою очередь, можно разделить на три направления: ограничение числа непосредственных контактов между горожанами, контроль за соблюдением введенных ограничений, информирование. Каждое из направлений рассмотрим подробно.

Меры по ограничению числа непосредственных контактов горожан

Основанием для принятия мер по ограничению физического взаимодействия горожан стал введенный 5 марта на территории города режим повышенной готовности. В зависимости от интенсивности распространения вируса и возрастания нагрузки на систему здравоохранения вводились более или менее жесткие меры, направленные на сохранение здоровья граждан. Ограничение взаимодействий — это не только физическое установление дистанции между людьми, но и ограничение их перемещений для предотвращения возможности распространения инфекции.

С целью исключения возможности активного распространения инфекции в первую очередь были закрыты все общественные места, в которых предполагается продолжительное нахождение людей в непосредственной близости друг от друга: учебные заведения, предприятия розничной торговли, салоны красоты, предприятия общественного питания, музеи, кинотеатры и т.п.

Параллельно с этими мерами был введен режим «жесткой самоизоляции», в соответствии с которым горожанам было запрещено выходить из дома, кроме ситуаций крайней необходимости (поход в ближайший магазин, аптеку, выгул собак, вынос мусора, обращение за медицинской помощью). Для перемещения по городу разрешено было пользоваться общественным транспортом или такси только после оформления цифрового пропуска и не более двух раз в неделю; была приостановлена работа сервисов каршеринга и велопроката (последние, однако, были доступны курьерам).

В период некоторой стабилизации ситуации с распространением коронавируса и снятия режима «жесткой самоизоляции» меры по ограничению контактов между горожанами изменились: выход на работу, учебу или в общественные места стал возможен, однако были разработаны специальные инструкции, позволяющие сделать перемещения горожан более безопасными. Например, было регламентировано количество работников, которые могут присутствовать в офисах (работодатели столицы обязаны перевести на удаленную работу не менее 30% работников). Посещение рабочего места сопровождается измерением температуры, а иногда и прохождением тестов на наличие или отсутствие инфекции.

Организация учебного процесса также претерпела изменения. Так, например, студенты разных факультетов, обучающиеся в одном здании, занимались по индивидуальному расписанию, которое позволило сократить число контактов в столовых и других общих пространствах вуза. Школьники проходили обучение, находясь в одном классе и не перемещаясь по зданию школы.

Дополнительные инструкции по организации взаимодействия горожан появились и в культурной сфере. Например, максимальное число зрителей в театрах, кинотеатрах и концертных залах не должно превышать 25 процентов от общей вместимости зала. Продажа билетов на различные мероприятия производится только в электронном формате.

Нахождение горожан в общественных пространствах все еще представляет опасность для их здоровья и несет в себе риски ухудшения эпидемиологической ситуации. По этой причине были введены дополнительные меры по усилению режима дезинфекции.

В поликлиниках были разделены потоки пациентов с симптомами ОРВИ и посетителей с другими заболеваниями.

Меры по организации безопасного взаимодействия горожан коснулись и общественного транспорта: был введен запрет на покупку билетов у водителя, были отключены кнопки для открытия дверей вручную, в транспорте были размещены санитайзеры и разметка для соблюдения дистанции.

Все эти меры повлияли на привычный облик городской среды, изменив привычное «допандемийное» поведение горожан, и способствовали более эффективному усвоению правил поведения в городе, позволяющих ограничить распространение вируса.

Меры контроля за соблюдением введенных ограничений

Для обеспечения исполнения описанных выше мер по обеспечению сохранения здоровья горожан и предотвращения распространения коронавирусной инфекции городскими властями были введены и меры контроля за соблюдением введенных ограничений. К мерам контроля в первую очередь относятся административные штрафы. Однако, если нарушение привело по неосторожности к смерти человека или было сопряжено с умышленным созданием угрозы массового заболевания людей, помимо штрафа, предусмотрен срок лишения свободы до 5 лет. В случае смерти двух и более лиц нарушителю грозит заключение до 7 лет.

Меры по информированию горожан

Оповещение горожан об опасности коронавирусной инфекции, необходимости соблюдения мер по предотвращению ее распространения, возможностях получения помощи от государства и т.п. осуществляется при помощи экранов в общественном транспорте, билбордов, плакатов на остановках общественного транспорта, памяток в подъездах на информационных щитах. Эти меры также влияют на усвоение горожанами новых паттернов поведения.

Меры, связанные с цифровыми технологиями

Огромную роль в борьбе с пандемией сыграла IT-инфраструктура Москвы. Электронные системы, сервисы и платформы реализуют вынужденный переход городской и государственной социальной инфраструктуры в онлайн-режим и являются инструментами реализации городскими властями разных мер по борьбе с пандемией и нейтрализации ее негативных эффектов на здоровье горожан. К таким мерам относятся меры помощи разным группам населения, поддержки областей социальной сферы (образование, медицина, культура); меры по ограничению взаимодействий между людьми, передвижения по городу; меры информирования населения и меры контроля за соблюдением введенных ограничений.

Веб-порталы, предоставляющие москвичам возможность получения широкого спектра государственных услуг, — mos.ru и [Портал государственных услуг РФ](https://portal.gosuslugi.ru) начали функционировать задолго до пандемии, однако в период пандемии их востребованность существенно возросла в связи с вынужденным ограничением физических взаимодействий между людьми.

Большую нагрузку в период пандемии также испытала Единая медицинская информационно-аналитическая система (ЕМИАС), представляющая собой аналог вышеназванных платформ в сфере здравоохранения. Как и сфера социальных услуг, система здравоохранения не первый год является областью активного внедрения технологий, но пандемия сильно ускорила этот процесс. В 2020 г. в московские лечебные учреждения начали внедряться технологии искусственного интеллекта, способствующие снижению нагрузки на врачей, больницы, КТ-центры. Среди них: технология компьютерного зрения, алгоритм, помогающий в постановке диагноза, «КТ-калькулятор», оценивающий степень поражения легких, и др.

По инициативе правительства Москвы разработана и в октябре 2020 г. запущена платформа для организации дистанционного школьного обучения «Московская электронная школа» (МЭШ). МЭШ включает в себя все необходимые для качественного

дистанционного обучения электронные ресурсы и возможности: библиотеку учебных материалов, журнал, дневник (с оценками, домашними заданиями и расписанием занятий), чат для коммуникации между учениками и учителями, образовательные приложения, возможность видеосвязи для проведения уроков. Перевод школьного обучения на дистанционный формат, ставший возможным благодаря запуску комплексной платформы для дистанционного обучения, позволил избежать продолжения обучения в обычных условиях, которое в ситуации пандемии означало бы серьезный удар по общественному здоровью.

Работа обозначенных платформ позволила минимизировать присутствие горожан в общественной среде и тем самым снизить распространение вируса.

Переход городской культурной жизни в онлайн-режим в условиях пандемии — важная мера поддержания ментального здоровья населения [Шматова 2020]. Ему способствовал запуск платформы #Москвастобой и проекта «Культура Москвы онлайн», открывших горожанам возможность бесплатного виртуального посещения культурных и просветительских мероприятий (спектаклей, концертов, кинопремьер, экскурсий, лекций).

К числу мер, направленных на сохранение здоровья горожан, можно также отнести запуск проекта «Я дома» — агрегатора волонтерских инициатив, направленных на поддержку уязвимых групп населения: людей старшего поколения, людей с хроническими заболеваниями, семей с детьми-инвалидами. С целью поддержания здоровья горожан старшего поколения переведен на дистанционный формат проект «Московское долголетие».

Функцию снабжения горожан официальной информацией, так или иначе связанной с пандемией (о ситуации с пандемией в стране, о принятых мерах, обязательных к соблюдению москвичами, тестах на COVID-19, лечении, вакцинации и др.), выполняют созданный правительствами РФ и Москвы единый информационный центр по мониторингу ситуации с коронавирусом, спецпроект о коронавирусе на портале мэра Москвы (mos.ru), телеграм-канал оперативного штаба Москвы. Информирование также осуществляется через официальные СМИ и официальные каналы распространения информации в соцсетях.

Своего рода функцию информирования также выполняет система QR-кодов (система чек-инов), разработанная правительством Москвы. С 19 октября использование системы обязательно только для заведений, работающих в ночное время (баров и ночных клубов). Впрочем, многие заведения общепита и другие организации, обслуживающие

граждан, подключались к системе добровольно. Принцип работы системы следующий: организация получает уникальный QR-код на портале mos.ru, размещает его на входе, посетители сканируют код камерой смартфона или «чекинятся» с помощью SMS; если впоследствии обнаруживается, что кто-то из посетителей заражен COVID-19, остальным посетителям приходит оповещение о возможном контакте с зараженным и рекомендация о прохождении тестирования.

Функцию жесткого контроля за соблюдением режима самоизоляции выполняет сервис «Социальный мониторинг», разработанный Департаментом информационных технологий г. Москвы. Использование сервиса обязательно для всех граждан с официально диагностированной коронавирусной инфекцией и людей, проживающих вместе с ними. Приложение отслеживает местоположение смартфона пользователя и просит его отправлять «селфи» из дома в качестве подтверждения соблюдения режима самоизоляции. Отслеживать местоположение заболевшего при подозрении на нарушение режима самоизоляции также помогают установленные в городе камеры видеонаблюдения. Городская система видеонаблюдения также использовалась в проекте интерактивной карты загруженности городских парков и мест отдыха (работала в июне 2020 г.).

Пропускной режим, действовавший в Москве и Московской области с 15 апреля по 8 июня, — мера ограничения непосредственных контактов между людьми и мера контроля за соблюдением этих ограничений одновременно. Первое достигается путем введения ограничений на перемещение горожан на общественном и личном транспорте. Контроль за соблюдением ограничений заключается в проверке наличия у горожанина цифрового пропуска, разрешающего перемещение по городу, который нужно оформить на портале государственных услуг (mos.ru) за определенное время до поездки. Для рабочих поездок оформляются долгосрочные пропуска. Ежедневное получение разовых пропусков разрешено для поездок в медицинские учреждения и осуществления волонтерской деятельности; по личным нуждам (например, для поездки на дачу) разовый пропуск можно оформить не более 2-х раз в неделю.

Заключение

Пандемия COVID-19 продемонстрировала, что инфекционные заболевания по-прежнему могут становиться серьезным вызовом для общественного благополучия, и выявила недостатки нынешней городской среды с точки зрения возможностей сохранения здоровья населения в условиях широкого распространения инфекционных заболеваний. Перечислим некоторые из проблем ниже и предложим пути решения.

Решение этих проблем в постковидное время позволит сделать городскую среду более адаптивной к подобным кризисным условиям и поможет быстрее и качественнее справляться с ними:

- 1) отсутствие комфортных условий для самоизоляции (как материальных, так и психологических). Большинство горожан во время режима самоизоляции вынуждено было пребывать в своих квартирах совместно со всеми домочадцами на протяжении длительного времени с минимальными возможностями сменить обстановку, что оказало существенное влияние на их психологическое состояние. Решением этих проблем может стать строительство более комфортного для длительного постоянного пребывания в нем жилья и модернизация существующего жилого фонда (перепланировка квартир, переоборудование балконов, создание комфортных общественных пространств внутри дома и на прилегающей территории и т.д.);
- 2) затрудненный и неравный доступ к жизнеобеспечивающим услугам и сервисам. В целях обеспечения горожан условиями для длительной самоизоляции существенная часть сферы городских услуг перешла в онлайн-режим. Однако, хотя пандемия и заметно ускорила развитие городской IT-инфраструктуры, полноценное получение многих жизненно важных услуг в режиме онлайн до сих пор невозможно. В связи с этим развитие IT-инфраструктуры города необходимо продолжать и в постковидное время. Кроме того, онлайн-услуги в целом доступны не для всех категорий населения. Во-первых, для их получения необходим доступ к интернету, который на 2019 г. в Москве есть у 90% населения города¹³, и навыки работы в нем (можно предположить, что многим людям старшего поколения использование интернет-сервисов дается нелегко). Во-вторых, во многих случаях возможность получить услугу, не выходя из дома, увеличивает ее стоимость. Например, при оплате коммунальных услуг онлайн взимается комиссия или в стоимость покупки в интернет-магазине включается стоимость курьерской доставки товара на дом;

¹³ Численность пользователей сети Интернет в регионах. Инфографика // Аргументы и факты. [Электронный ресурс]. URL: https://aif.ru/society/web/chislennost_polzovateley_seti_internet_v_regionah_infografika (дата обращения: 09.01.2021).

- 3) недостаточное количество общественных пространств, предназначенных для прогулок, позволяющих соблюдать условия социального дистанцирования. Введение городскими властями в конце мая 2020 г. «графика прогулочных дней» для каждого жилого дома хорошо иллюстрирует масштаб проблемы. Решение — проектирование новых и модернизация старых общественных пространств;
- 4) невозможность удовлетворить все потребности горожан без преодоления ими расстояний, превышающих пешую доступность. Решением может быть реализация градостроительной концепции нового урбанизма, одним из главных принципов которой является нахождение всех необходимых для нормального жизнеобеспечения объектов в пешей доступности.

Предлагаемые рекомендации носят точечный характер. Для планомерного улучшения городской среды представляется необходимым разработать нормативно-правовые акты, в которых концепция «Здоровый город» будет основой для реализации всей градостроительной политики. Закрепление принципов подхода «Здоровый город» в нормативно-правовых документах на федеральном и региональном уровне позволит претворять в жизнь конституционное право граждан на охрану здоровья как в отсутствие глобальных потрясений, так и в подобные кризисные периоды.

Список литературы:

- Бойкова М.В., Ильина И.Н., Салазкин М.Г. Будущее городов. Города как агенты глобализации и инноваций // Форсайт. 2011. Т 5. № 4. С. 32–48.
- Брико Н.И., Каграманян И.Н., Никифоров В.В., Суранова Т.Г., Чернявская О.П., Полежаева Н.А. Пандемия COVID-19. Меры борьбы с ее распространением в Российской Федерации // Эпидемиология и вакцинопрофилактика. 2020. № 2. С. 4–12. DOI: 10.31631/2073-3046-2020-19-2-4-12.
- Буркова В.Н., Феденок Ю.Н. Медицинская маска как средство индивидуальной и коллективной защиты в условиях пандемии COVID-19 (кросс-культурные аспекты) // Вестник антропологии. 2020. № 3(51) С. 74–91. DOI: 10.33876/2311-0546/2020-51-3/74-91.
- Вишневский А.Г. Смертность в России: несостоявшаяся вторая эпидемиологическая революция // Демографическое обозрение. 2014. № 4. С. 5–40. DOI: <https://doi.org/10.17323/demreview.v1i4.1801>.
- Гейл Я. Города для людей. М.: Альпина Паблишер, 2012.

Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020. № 3. С. 145–168. DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-3-145-168>.

Григорьева Н.С. Граждане и общество в условиях пандемии COVID-19: общественные интересы versus личная свобода // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 84. С. 147–164. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-147-164.

Данилина Н.В., Власов Д.Н. «Здоровый» город как базовая концепция территориального развития // Экология урбанизированных территорий. 2020. № 2. С. 112–119. DOI: 10.24411/1816-1863-2020-12112.

Джекобс Д. Смерть и жизнь больших американских городов. М.: Новое издательство, 2011.

Дубовой И.И., Лобанов Г.В., Зройчикова О.А., Корниенко Г.Н. Применение ГИС-технологий для медико-экологического зонирования территории крупного города // ArcReview. 2012. № 1(60). URL: <https://arcreview.esri-cis.ru/2012/03/13/gis-for-ecomedical-zoning/>

Заборова Е.Н. Город и здоровье горожан // Теория и практика общественного развития. 2012. № 4. URL: http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2012/4/s%D0%BEci%D0%BEI%D0%BEgiy%D0%B0/za_borova.pdf

Ковальжина Л.С. Социально-управленческие аспекты программы «Здоровый город»: социологический анализ // Урбанистика. 2019. № 3. С. 1–6. DOI: 10.7256/2310-8673.2019.3.30083.

Лядова А., Новоселова Е. Социально-экологические риски урбанизации и развитие московской агломерации: сравнительный анализ зарубежного опыта // Экология и промышленность России. 2017. Т. 21. № 10. С. 55–61. DOI: <https://doi.org/10.18412/1816-0395-2017-10-55-61>.

Никонов В.А. Мир после COVID-19 // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 82. С. 5–21. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10091.

Шматова Ю.Е. Влияние COVID-19 на психическое здоровье населения (как показатель человеческого потенциала): опыт зарубежных исследований // Проблемы развития территории. 2020. № 4. С. 88–108. DOI: [10.15838/ptd.2020.4.108.6](https://doi.org/10.15838/ptd.2020.4.108.6).

Galea S, Vlahov D. Urban Health: Evidence, Challenges, And Directions // Annual Review of Public Health. 2005. No. 26. P. 341–365. DOI: [10.1146/annurev.publhealth.26.021304.144708](https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.26.021304.144708).

Lee K.K. Developing and Implementing the Active Design Guidelines in New York City // Health & Place. 2012. Vol. 18. Is. 1. P. 5–7. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2011.09.009>.

Murphy F.G., Taylor B. Community Health and Urban Revitalization in the 21st Century // American Journal of Health Studies. 2020. No. 35(2). P. 115–123.

Ompad D.C., Galea S., Vlahov D. Urban Health Systems: Overview // International Encyclopedia of Public Health. Academic Press. 2017. P. 311–317. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-803678-5.00481-1>.

Plowden B. Creating Healthy Streets for Sustainable Cities — Delivering Public Health Benefits Through Redesigning London's Streets // Cities & Health. 2020. Vol. 4. Is. 2. P. 156–161. DOI: <https://doi.org/10.1080/23748834.2019.1685852>.

Yang S., Eyster A., Brownson R., Samuels L., Kyung G., Reis R. Developing livable cities: do we have what it takes? // Cities & Health. 2020. Vol. 4. Is. 3. P. 321–335. DOI: <https://doi.org/10.1080/23748834.2019.1636514>.

Дата поступления: 22.01.2021

References:

Boykova M.V., Il'ina I.N., Salazkin M.G. (2011) Urban Futures: Cities as Agents of Globalization and Innovation. *Forsayt*. Vol. 5. No. 4. P. 32–48.

Briko N.I., Kagramanyan I.N., Nikiforov V.V., Suranova T.G., Chernyavskaya O.P., Polezhaeva N.A. (2020) Pandemic COVID-19. Prevention Measures in the Russian Federation. *Epidemiologiya i vaksinoprofilaktika*. No. 2. P. 4–12. DOI: 10.31631/2073-3046-2020-19-2-4-12.

Burkova V.N., Fedenok Yu.N. (2021) Medical Mask as a Means of Personal and Collective Protection in the Context of the COVID-19 Pandemic (Cross-Cultural Aspects). *Vestnik antropologii*. No. 3(51). P. 74–91. DOI: 10.33876/2311-0546/2020-51-3/74-91.

Danilina N.V., Vlasov D.N. (2020) «Healthy City» as a Basic Concept for Territorial Development. *Ekologiya urbanizirovannykh territoriy*. No. 2. P. 112–119. DOI: 10.24411/1816-1863-2020-12112.

Dubovoy I.I., Lobanov G.V., Zroychikova O.A., Korniyenko G.N. (2012) Primeneniye GIS-tekhnologiy dlya mediko-ekologicheskogo zonirovaniya territorii krupnogo goroda [GIS for ecomedical zoning of major city territory]. *ArcReview*. No. 1(60). URL: <https://arcreview.esri-cis.ru/2012/03/13/gis-for-ecomical-zoning/>

- Galea S., Vlahov D. (2005) Urban Health: Evidence, Challenges, And Directions. *Annual Review of Public Health*. No. 26. P. 341–365. DOI: [10.1146/annurev.publhealth.26.021304.144708](https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.26.021304.144708).
- Gehl J. (2012) *Cities for people*. Moscow: Al'pina Pabliher.
- Gligich-Zolotareva M.V., Lykjanova N.I. (2020) Effectiveness of the Federal State in the Context of a Coronavirus Pandemic. *Federalizm*. No. 3. P. 145–168. DOI: [10.21686/2073-1051-2020-3-145-168](https://doi.org/10.21686/2073-1051-2020-3-145-168).
- Grigorieva N.S. (2021) Citizens and Society in the face of COVID-19 Pandemic: Public Interest versus Individual Freedom. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 84. P. 147–164. DOI: [10.24412/2070-1381-2021-84-147-164](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2021-84-147-164).
- Jacobs J. (2011) *The Death and Life of Great American Cities*. Moscow: Novoye izdatel'stvo.
- Koval'zhina L.S. (2019) Sotsial'no-upravlencheskiye aspekty programmy «Zdorovyy gorod»: sotsiologicheskii analiz [Social and administrative aspects of the “healthy cities” project: sociological analysis]. *Urbanistika*. No. 3. P. 1–6. DOI: [10.7256/2310-8673.2019.3.30083](https://doi.org/10.7256/2310-8673.2019.3.30083).
- Lee K.K. (2012) Developing and Implementing the Active Design Guidelines in New York City. *Health & Place*. Vol. 18. Is. 1. P. 5–7. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2011.09.009>.
- Lyadova A., Novoselova E. (2017) Socio-Ecological Urban Risks and the Moscow Agglomeration Development: The Comparative International Study. *Ekologiya i promyshlennost' Rossii*. Ser. 21. Vol. 21. No. 10. P. 55–61. DOI: <https://doi.org/10.18412/1816-0395-2017-10-55-61>.
- Murphy F.G., Taylor B. (2020) Community Health and Urban Revitalization in the 21st Century. *American Journal of Health Studies*. No. 35(2). P. 115–123.
- Nikonov V.A. (2020) The World after COVID-19. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 82. P. 5–21. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10091](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10091).
- Ompad D.C., Galea S., Vlahov D. (2017) Urban Health Systems: Overview. *International Encyclopedia of Public Health*. Academic Press. P. 311–317. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-803678-5.00481-1>.
- Plowden B. (2020) Creating Healthy Streets for Sustainable Cities — Delivering Public Health Benefits Through Redesigning London's Streets. *Cities & Health*. Vol. 4. Is. 2. P. 156–161. DOI: <https://doi.org/10.1080/23748834.2019.1685852>.
- Shmatova Yu.E. (2020) Impact of COVID-19 on Mental Health of Population (as an Indicator of Human Potential): Experience of Foreign Studies. *Problemy razvitiya territorii*. No. 4. P. 88–108. DOI: [10.15838/ptd.2020.4.108.6](https://doi.org/10.15838/ptd.2020.4.108.6).

Vishnevskiy A.G. (2014) Mortality in Russia: The Second Epidemiologic Revolution That Never Was. *Demograficheskoye obozreniye*. No. 4. P. 5–40.

DOI: <https://doi.org/10.17323/demreview.v1i4.1801>.

Yang S., Eyler A., Brownson R., Samuels L., Kyung G., Reis R. (2020) Developing livable cities: do we have what it takes? *Cities & Health*. Vol. 4. Is. 3. P. 321–335.

DOI: <https://doi.org/10.1080/23748834.2019.1636514>.

Zaborova E.N. (2012) City and Health of Its Citizens. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. No. 4.

URL: http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2012/4/s%D0%BEci%D0%BEI%D0%BEgiy%D0%B0/zaborova.pdf.

Received: 22.01.2021