

Н.А. ГРОШКОВ

МНОГОСТОРОННОСТЬ ИНТЕРПРЕТАЦИИ

ПОНЯТИЯ ДОСТУПНОСТИ НА ПРИМЕРЕ УЧРЕЖДЕНИЙ
ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ МОСКВЫ

Грошков Николай Алексеевич, магистр градостроительства (Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского НИУ ВШЭ); Российская Федерация, 242640, Брянская обл., п. Старь, пер. Октябрьский, д. 1; +7 (915) 465-70-09

E-mail: ngroshkov@yandex.ru

Доступность социальной инфраструктуры считается одним из ключевых показателей, применяемых при оценке качества городской среды и комфортности проживания. Однако, как показано в данной статье, нельзя выделить единого объективного понятия доступности. На примере учреждений общего образования Москвы рассматриваются три группы заинтересованных сторон, каждая из которых в рамках своей повседневной деятельности в городе формирует собственное представление о доступности. Во-первых, это Комитет по архитектуре и градостроительству г. Москвы, осуществляющий нормативное регулирование уровня доступности учреждений в процессе градостроительного планирования территории, чье представление о доступности основано на идее замкнутого соседства. Во-вторых, это потребительский интерес конечных пользователей образовательных услуг: детей и их родителей. Их представление о доступности рассматривается с двух точек зрения: по принадлежности к городскому сообществу и исходя из возможностей выбора. Третья группа представлена Департаментом образования г. Москвы, для которого проблема регулирования доступности представляет экономический интерес. Департамент проводит политику стимулирования конкуренции среди учреждений, однако наличие значительного числа экономически неэффективных школ побуждает его обратиться к институциональным методам регулирования доступности. В Заключении высказывается гипотеза, согласно которой возникающий конфликт интересов может быть разрешен при применении единой согласованной политики с помощью документов стратегического планирования. Статья написана по результатам исследования, проведенного автором в 2014–2015 гг., на основе статистического и пространственного анализа количественных данных нескольких источников, и дополненного данными полуструктурированных интервью, взятых автором у представителей московских школ, для подтверждения полученных выводов.

Ключевые слова: доступность; общее образование; социальная инфраструктура; нормативное регулирование; территориальное планирование

Цитирование: Грошков Н.А. (2018) Многосторонность интерпретации понятия доступности на примере учреждений общего образования Москвы // Городские исследования и практики. Т. 3. № 4. С. 133–151. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp342018133-151>

Осенью 2014 г. в Москве прошла серия массовых протестов против проекта реорганизации городских школ. Примерно тремя годами ранее правительство города представило государственную программу развития образования на 2012–2018 гг. «Столичное образование», в соответствии с которой предполагалось интегрировать существующие школы, детские сады и учреждения дополнительного образования в новые объединенные структуры, получившие название «образовательный комплекс». Ко времени проведения митингов процесс реорганизации уже был запущен. Аргументируя важность проведения реформы, представители городской власти делают акцент на стремлении к созданию больших возможностей потребительского выбора: в рамках объединенного учреждения предложение образователь-

ных услуг станет более доступным и разнообразным¹. Однако подспудно решается иная сопутствующая задача — необходимость оптимизации бюджетных расходов на управление сложившейся сетью образовательных учреждений². На момент принятия программы в городе уже была внедрена новая система субсидирования учреждений, в основу которой положен норматив финансирования обучения одного учащегося — нормативно-подушевое финансирование³. Система оценки экономической эффективности учреждений претерпевала радикальные изменения.

Исходя из материалов СМИ, можно заметить, что риторика каждой вовлеченной в конфликт стороны довольно часто оперирует понятием доступности. Действительно, право на общедоступное образование является основополагающим и гарантировано Конституцией. Однако сущность понятия остается неопределенной. Более того, невозможно выделить однозначного определения в научной и профессиональной публицистике: концепт доступности формулируется по-разному в зависимости от поставленного исследовательского вопроса. Так, в области транспортных исследований, где доступность является одним из центральных понятий, ее определяют посредством разного рода количественных индикаторов, с той или иной стороны описывающих состояние транспортных сетей, структуру расселения или пространственное размещение инфраструктурных объектов [Páez, Scott, Morency, 2012, p. 144–145]. Операционализация доступности часто применяется при параметрическом моделировании пространственных процессов, в результате чего становится возможным выявление областей с нормативно (не)приемлемыми условиями проживания [DeVerteuil, 2000, p. 61–65]. В рамках другой исследовательской традиции идея моделирования воспринимается скорее критически, как упрощающая и неспособная уловить более широкого политического, экономического и социального контекста [Ibid., p. 58–61]. В частности, посредством моделирования невозможно найти объяснение возникающим впоследствии конфликтным ситуациям. Проблему доступности при распределении услуг предлагается рассматривать во взаимосвязи с понятием справедливости. Такого рода исследования проводятся преимущественно качественными методами [Ibid., p. 58].

Сложность и многозначность интерпретации понятия также проявляется при переводе. Для слова «доступность» в английском языке существует три эквивалента, каждый из которых, однако, несет собственное, отличное от других значение: “accessibility” как возможность добраться до объекта, территориальная близость, “availability” как обеспеченность объектами и местами в них, и “affordability” как наличие ресурсов на пользование объектом.

Цель данной статьи — выявление различных представлений о понятии доступности объектов общего образования в Москве. Мы предполагаем существование трех различных групп заинтересованных сторон, каждая из которых руководствуется субъективным представлением о доступности в процессе реализации своей повседневной деятельности в городе. Во-первых, это лица, осуществляющие нормативное регулирование уровня доступности учреждений в процессе градостроительного планирования территории. В Москве эта работа ведется правительством города в лице Комитета по архитектуре и градостроительству (Москомархитектура). Здесь мы будем говорить только о территориальных аспектах доступности и опишем историю формирования этого представления с начала XX в. — времени возникновения первых системных планировочных концепций, частью которых были школьные здания — до сегодняшних дней. Во-вторых, это группа интересов потребителей, то есть детей и их родителей, непосредственно осуществляющих выбор подходящего для себя учреждения. Мы можем выделить два фактора, определяющих потребительское поведение в процессе выбора школы: принадлежность к городскому сообществу и наличие потребительских возможностей. Исходя из этих факторов определяется потребительская доступность учреждений. В-третьих, это интересы Департамента образования и науки города Москвы, обладающего полномочиями в реализации образовательного процесса в городе. Департамент, для которого проблема нормативного

1 См., например, интервью с руководителем Департамента образования Москвы Исааком Калиной: Не только для избранных // Российская газета. 2014. 29 октября <<https://rg.ru/2014/10/22/kalina.html>>.

2 См.: Укрупненное среднее: Как проходила и к чему привела оптимизация образования // Коммерсантъ Огонек. 2017. 13 февраля <<https://www.kommersant.ru/doc/3211956>>.

3 См.: Классы пухнут от денег: Подушевое финансирование может привести к уплотнению школьных классов и групп детсадов // Газета.ru. 2011. 13 декабря <<https://www.gazeta.ru/social/2011/12/13/3926278.shtml>>.

регулирования доступности представляет в том числе экономический интерес, осуществляет его посредством применения институциональных методов. В этой части будет проанализировано текущее реформирование системы городского образования и его влияние на доступность.

Статья подготовлена на основе исследования, проведенного автором в 2014–2015 гг. В рамках исследования был сформирован единый массив данных, полученных из нижеописанных источников, который в дальнейшем использовался для статистического и пространственного анализа:

- данные Портала открытых данных Правительства Москвы⁴ о расположении школ, скорректированные на основе адресной информации, публикуемой школами на своих страницах в сети Интернет⁵;
- данные текущей комплектности учреждений на 2014/2015, 2015/2016 и 2016/2017 учебный год, публикуемые школами на своих страницах в сети Интернет;
- данные о расположении жилых домов в городе: геокодированный список адресов «закрепленных территорий»⁶ и данные о жилых строениях в городе Московского городского бюро технической инвентаризации (МосГорБТИ)⁷ на 2015 г.;
- статистические данные демографической ситуации и количества жилой площади, усредненного по муниципальным районам Москвы, на 2015 г., полученные от Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по г. Москве (МосГорСтат)⁸;
- данные о строящихся и планируемых к постройке школьных зданий, представленные в Адресной инвестиционной программе города Москвы (АИП)⁹ на 2014–2017 гг. и на портале Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы¹⁰.

Область исследования ограничена территорией города до расширения административных границ в 2012 г. («Старая Москва»).

Полученные в ходе количественного исследования результаты подкреплены данными интервью с представителями трех московских учреждений: методистом центра образования № 548 «Царицыно», директором школы № 1980 и педагогическим коллективом центра образования № 1601. Во время интервьюирования задавались вопросы, проясняющие позицию представителей школ в отношении нижеследующих тем:

- общее представление о тех, кто учится в школе: приблизительный ареал проживания учащихся, выявление возможной связи с сообществом (исторически и на текущий момент);
- ощущение собственного места в образовательном пространстве города: позиционирование школы относительно других школ, восприятие конкуренции;
- отношение к реформам, инициированным Департаментом образования города: влияние введения «закрепленной территории» и объединения с другими учреждениями в единый комплекс на повседневную работу школы.

Все интервью проводились в конце 2015 г. на территории образовательных организаций.

В данной работе мы отмечаем, что концептуальная основа советских норм и правил в части, касающейся определения доступности учреждений общего образования, остается актуальной и в действующих на сегодняшний день нормативах. Сегодня довольно популярно мнение, что упадок в развитии российских городов связан в том числе с инерционностью советской нормативной базы. Разумеется, ее авторы вряд ли могли предполагать смену экономического и политического контекста в стране в будущем. Но прежде всего перед ними ставились принципиально иные задачи, главная из которых — разворачивание процесса массового типового

4 См.: Портал открытых данных Правительства Москвы <<https://data.mos.ru>>.

5 Все учреждения имеют собственную страницу в домене mskobr.ru. См.: Поиск образовательных организаций <<http://mskobr.ru>>.

6 См.: Приложение к приказу Департамента образования и науки города Москвы № 804 от 22.11.2013 «О закреплении образовательных организаций за микрорайонами (территориями) города Москвы».

7 См.: Государственное бюджетное учреждение города Москвы Московское городское бюро технической инвентаризации <<https://www.mosgorbti.ru>>.

8 См.: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по городу Москве <<http://moscow.gks.ru>>.

9 См.: Адресная инвестиционная программа // Комплекс градостроительной политики и строительства города Москвы <<http://stroj.mos.ru/adresnaya-investicionnaya-programma>>.

10 См.: <http://stroj.mos.ru>.

жилищного строительства по всей стране. Сейчас, по прошествии более 50 лет, мы имеем возможность видеть последствия принятых решений, как и проследить дальнейшую судьбу применяемого ими концептуального аппарата. Такая оценка тем более может быть полезна в связи с предпринимаемыми сегодня попытками разработки стандартов жилой и городской среды нового поколения.

Градостроительство

С начала XX в. — момента осознания необходимости предоставления всеобщего среднего образования — по сегодняшний день школа занимает все более прочное место в планировочных концепциях и градостроительных нормативах.

До революции в России наблюдалось большое разнообразие работающих школ [Чехов, 1923, с. 46–47, 53–55]. Получение среднего образования тем не менее не было обязательным. Соответственно, не было и системной организации процесса обучения. Никаких стандартов территориального планирования, устанавливающих порядок расположения школ, также не применялось.

Первые планировки комплексной застройки, включающие среди прочего участки под строительство школ, стали появляться с 10-х годов XX в. с популяризацией в России идеи города-сада Э. Говарда, а их практическое воплощение началось после революции при строительстве пригородных рабочих поселков [Хан-Магомедов, 2001, с. 48–54]. Здания школ и школьных кварталов в них размещались в стороне от жилой застройки на огромных территориях, специально отведенных под парки, поля, сады и прочие зеленые насаждения. Считалось, что школам отдается лучшее место в плане поселка [Хазанова, 1970, с. 52–53].

Позднее, в середине 1920-х годов, возникает альтернативный подход, предполагающий реконструкцию сложившейся городской застройки путем насыщения объектами социально-бытового обслуживания, в том числе школами [Хан-Магомедов, 2001, с. 82–84]. В качестве резерва для этих функций отводились территории внутриквартальных дворов, что в результате привело к их укрупнению. В 1930-е годы проектируются огромные по размеру суперблоки, внутри которых, посреди небольшого парка, могли быть расположены одновременно несколько школ и детских садов [Мостаков, 1936]. От традиционного квартала сохранялся только периметральный тип застройки.

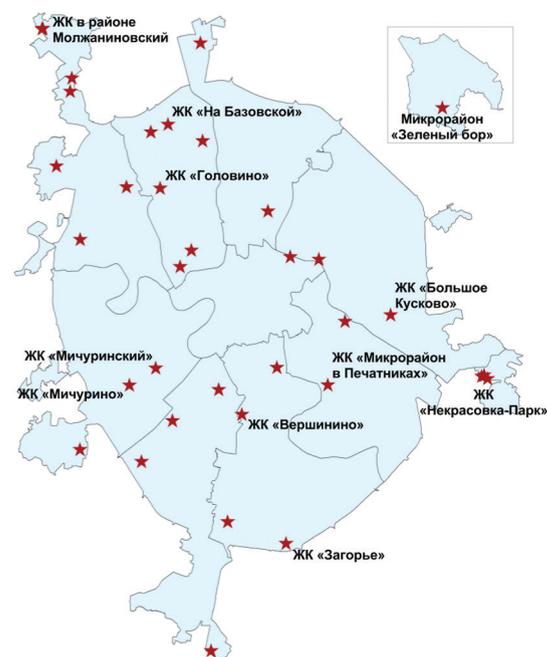
Примерно в это же время происходит переосмысление традиционных планировочных структур города в западных странах, что главным образом было вызвано стремлением разрешить ряд проблем, обусловленных стремительным ростом современного города, таких как наплыв мигрантов, социальная дезорганизация, развитие транспортной инфраструктуры и пр. В ответ в среде социологов и социальных работников возникает идея «соседства» как способ искусственного восстановления общности среди людей, проживающих на небольшой замкнутой территории [Mumford, 1954, p. 258–260]. Отталкиваясь от этой идеи, городской планировщик Кларенс Перри к 1929 г. разрабатывает концепцию новой типовой планировочной единицы для жилых кварталов — neighbourhood unit. Как и в случае советских укрупненных кварталов, в центре единицы располагается школа, однако ее образующая роль состоит не столько в обслуживании жителей, сколько в поддержании социальных связей сообщества. Примечательно, что максимально допустимое расстояние между школой и жилыми домами (четверть мили согласно Перри [Lawhon, 2009, p. 115]) принимается за основу при расчете размера квартала, численности проживающих в нем жителей и прочих показателей [Hall, 2014, p. 134]. Таким образом, впервые норматив доступности школы был применен в процессе планировочных построений.

Многие черты соседской единицы Перри нашли воплощение в типовом советском микрорайоне — базовой планировочной единице эпохи массового индустриального домостроения. Тогда в основу градостроительного проектирования жилых зон был положен принцип единого ступенчатого размещения учреждений культурно-бытового и социального обслуживания населения [Шквариков, 1971, с. 11]. К учреждениям первой ступени, удовлетворяющим повседневные потребности и область обслуживания которых находится в пределах микрорайона, относили в том числе школу [Там же, с. 26]. Таким образом, ее зона доступности становится решающим фактором при определении размера планировочной единицы. Такое нормирование было продиктовано в том числе в связи с масштабом развернувшегося в стране жилищного

строительства. В результате стандартизации подверглись не только технологии ведения строительных работ, но и принципы градостроительного планирования. В конце 1950-х годов был принят первый свод строительных норм и правил (СНиП СН 41-58), где, так же как и во всех последующих его редакциях, выпускаемых вплоть до распада Советского Союза, зона доступности для средней школы устанавливается по расстоянию не более 500 метров от нее [Правила и нормы..., 1959, с. 59]. Следует заметить, что большинство школ, продолжающих функционировать в современной Москве, были реализованы в эпоху массового индустриального жилищного строительства по принципам, предусмотренным в СНиП.

Современное российское градостроительное законодательство предполагает более гибкие возможности регулирования доступности школ. Предоставление среднего образования относится к вопросам местного значения и является областью ответственности муниципальной власти. Согласно Градостроительному кодексу, в ее полномочия среди прочего входит принятие местных нормативов градостроительного проектирования (МНГП)¹¹, где должны быть установлены расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности учреждениями. Предполагается связь нормативов с определением реальной сферы бюджетной ответственности муниципалитета и согласованность с документами территориального планирования и градостроительного зонирования [Трутнев, Крымов, 2013, с. 4–5, 7]. Тем не менее влияние советской нормативной базы остается значительным. Целый ряд действующих нормативных документов предписывает установление зон доступности школы в соответствии с микрорайонным принципом. Соответствующие пункты есть в санитарно-эпидемиологических требованиях (СанПиН 2.4.2. 2821–10)¹² и своде правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» (СП 42.13330.2011)¹³. Однако нормы федерального законодательства в этой сфере могут иметь не более чем рекомендательный характер [Там же, с. 4].

В Москве размещение новых школ при планировании застройки территории осуществляется согласно «Нормам и правилам проектирования планировки и застройки» (МГСН 1.01–99), разработанным Комитетом по архитектуре и градостроительству (Москомархитектурой) и утвержденным правительством города в 2000 г. Так же, как и в вышеперечисленных документах, в МГСН утверждается принцип ступенчатого размещения учреждений обслуживания, а зона доступности школы устанавливается в пределах 500 метров¹⁴, что подтверждает практика: в 2012–2016 гг. в городе было построено, находилось в стадии строительства или планировалось к постройке около 40 зданий общеобразовательных школ (рис. 1). Новые школы не строятся в центральных частях города и, как правило, возводятся в процессе реализации инвестиционных проектов строительства жилых комплексов, в морфотипе которых воспроизводится типичный советский микрорайон (рис. 2–7).



© Портал Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы / СС BY 4.0

Рис. 1. Строящиеся, построенные и планируемые к постройке школы за 2012–2016 гг. в Москве

Источник: Адресная инвестиционная программа (АИП) города Москвы на 2014–2017 гг. <<https://stroim.mos.ru/>>.

11 См.: п. 3 ст. 19, п. 5 ст. 23 и ст. 29.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190–ФЗ (в редакции от 13.07.2015).

12 См.: п. 1.5 Санитарно-эпидемиологических требований к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях СанПиН 2.4.2. 2821–10, принятых постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации № 189 от 29.12.2010.

13 См.: п. 10.5 свода правил СП 42.13330.2011 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», принятых приказом Министерства регионального развития Российской Федерации № 820 от 28.12.2010. Являются актуализированной редакцией СНиП 2.07.01–89*.

14 См.: п. 5.23 разд. 5 и п. 8.2.1 разд. 8 Норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01–99, принятых постановлением Правительства Москвы № 49–ПП от 25.01.2000 в соответствии с Градостроительным кодексом 1998 г.



© 2014 / Портал Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы / СС BY 4.0

Рис. 2. Проект школы на Синявинской улице

Источник: https://stroj.mos.ru/photo_lines/fotolenta-shkoly



© Портал Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы / СС BY 4.0

Рис. 3. Проект школы в ЖК «Большое Кусково»

Источник: <https://stroj.mos.ru/mobile/gallery/54>



© 2013–2017 / Портал «Архсовет Москвы» / СС BY 4.0

Рис. 4. Проект школы в ЖК «На Базовской»

Источник: <http://archsovet.msk.ru/pressa/elektronnye-smi/socialnoe-zhile-krasivym-i-udobnym>

Потребители

После окончания строительства и передачи на баланс города школа вступает в новую систему общественных отношений. Образовательный процесс можно рассматривать под разным углом, мы позволим себе говорить о нем как о процессе предоставления и получения услуг (хотя среди людей вовлеченных использование таких терминов не приветствуется). Мы будем оперировать рыночными категориями, предполагая наличие потребителей (детей или, скорее, их родителей, главным образом осуществляющих выбор) и производителей (образовательных организаций, реагирующих на потребительский выбор). Можно выделить два фактора, обуславливающих потребительское поведение: персональная ассоциация с определенным городским сообществом и наличие возможностей выбора. Мы приведем описание каждого фактора вместе с сопутствующим представлением о доступности.

Школа как сообщество

Потребительское поведение каждого индивида формируют его ценностные установки и жизненные стратегии. Как и прочие аспекты городской жизни, образовательное пространство города несет отпечатки разнообразия потребительских предпочтений, что можно констатировать, например, исходя из анализа наименований работающих в городе учреждений. Так, сегодня в Москве, помимо обычных общеобразовательных школ, работает 153 центра образования, 121 гимназия (вместе с прогимназиями), 36 лицеев и 14 кадетских школ. Некоторые учреждения предлагают образование по особой программе, например, с уклоном в изучение иностранных языков: английского (79 учреждений), немецкого (15), французского (15), испанского (4), китайского (1) или других восточных языков (1), а также других специальных предметов: информационных технологий (11), искусства (8), математики (6), экономики (5), музыки (3), естественных наук (2), экологии (2), физики (2), биологии и химии (1), предметов социального профиля (1), культурологии (1), предметов театрального искусства (1) или хореографии (1). Несколько школ предлагают образование с различным этнокультурным компонентом: русским (13), еврейским (2), грузинским (2), татарским (1), греческим (1), азербайджанским (1), корей-

ским (1). В названии некоторых организаций подчеркивается связь с высшей школой: лицеи № 1502 при МЭИ, № 1511 при НИЯУ МИФИ и № 1580 при МГТУ имени Н.Э. Баумана. Наконец, отдельную группу представляют организации с богатой историей, традициями и именем, наиболее известные среди остальных школ города, такие как центр образования «Пятьдесят седьмая школа» или лицей «Вторая школа».

Последний пример представляет особый интерес, позволяющий говорить о школе как об особом типе городского сообщества, поскольку известно, что устойчивая связь среди бывших учеников и учителей таких школ продолжается в течение многих лет после окончания обучения¹⁵. По нашему мнению, каждая школа представляет собой институт, репрезентирующий в определенной степени некоторое сообщество [Левинсон, Стучевская, 2006, с. 258]. Разнообразие работающих в городе школ есть отражение разнообразия существующих городских сообществ.

Косвенно этот факт подтверждается данными интервью. Так, центр образования № 548 «Царицыно» может быть добавлен в ряд учреждений с сильной идентичностью. Школа № 1980 — это пример обслуживания компактного территориального сообщества, по-видимому, отражает специфичность районов Бутова как обособленной территории по отношению к остальному городу. Центр образования № 1601 представляет случай неустойчивой связи с сообществом.

Рассматривая школу как институт, репрезентирующий определенное городское сообщество, мы понимаем ее доступность как способность этого сообщества быть представленным в образовательном пространстве города. Вопрос пространственной репрезентации сообществ является одним из основных в области социологии города [Wellman, Leighton, 1979, p. 365–366]. Традиционное описание городских сообществ предполагает их замкнутость в рамках территориально ограниченных соседств (в том числе из удобства бюрократического управления) [Ibid., p. 366]. Однако более поздние теории делают

15 См., например, историю лицея «Вторая школа» и интервью с бывшими учениками в фильме «Вторая и единственная» (реж. И. Скворцов, Ф. Кудряшов, Фонд «АРТ-ПРОЕКТ», 2014) и статью: Старейшие школы Москвы: традиции, «фишки» и знаменитые выпускники // РИА Новости. 2013. 17 января. Режим доступа: <https://ria.ru/society/20130117/918540894.html> (дата обращения: 09.11.2016).



© 2016 / Портал Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы / CC BY 4.0

Рис. 5. Проект школы в ЖК «Некрасовка-Парк»

Источник: <https://stroi.mos.ru/news/v-niekrasovkie-poiavitsia-shkol-noie-zdaniie-v-vidie-bukvy-m>



© 2013–2017 / Портал «Архсовет Москвы» / CC BY 4.0

Рис. 6. Проект школы в ЖК «Мичурино»

Источник: <http://archsovet.msk.ru/objects/education/shkola-na-bolshoy-ochakovskoy>



© 2014 / Портал Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы / CC BY 4.0

Рис. 7. Проект школы в ЖК «Загорье»

Источник: https://stroi.mos.ru/photo_lines/fotolenta-shkoly

акцент на пространственную распределенность связей в сообществе [Wellman, Leighton, 1979, p. 377]. Факторы социального и технологического развития городов, такие как снижение транспортных издержек, расширение деловых и родственных связей на более удаленную территорию, повышение социальной и жилищной мобильности горожан, способствуют «освобождению» сообществ от нормативных территориальных ограничений. При их описании более подходящим оказывается использование сетевых метафор. Представление о городе как о совокупности территориально ограниченных соседств сменяется идеей множества переплетающихся между собой сетей.

Возможности выбора

Одним из главных факторов, формирующих потребительское поведение на рынке образовательных услуг, является качество предлагаемого образования. Как отмечают социологи, в последние десятилетия наблюдается значительная трансформация критериев, определяющих в глазах потребителей качественное образование, что происходит на общем фоне развития саморегулирующейся рыночной экономики и перехода основной части занятости в третичный сектор («сферу услуг») [Левинсон, Стучевская, 2006, с. 255]. Если ранее ценность общего образования определяла его содержательная сторона, то есть набор полученных знаний и компетенций, то сегодня хорошей школой считается та, школьники которой впоследствии поступают в престижные вузы, что, в свою очередь, дает возможность успешного последующего трудоустройства (самоценность школьных знаний для работодателя не является высокой) [Там же, с. 263]. Можно утверждать, что в глазах потребителя главным качеством школы сегодня является потенциал социальной мобильности, который она способна дать.

В стремлении родителей обеспечить для своих детей доступ к качественному образованию проявляется практика потребительского поведения¹⁶. В общем случае родители делают свой «выбор ногами», то есть стараются зарегистрировать своих детей в школы, соответствующие их стандартам качества [Reay, Lucey, 2004, p. 41–43]. Исходя из своих возможностей, они могут прибегать к различным приемам и ухищрениям. Например, они могут приобретать жилье в непосредственной близости от школы, что подтверждает в интервью представитель центра образования № 548 «Царицыно». Это объясняет феномен роста цен на соответствующее жилье, особенно в ситуации строгого зонирования школьных округов [Чугунов, 2013]. Некоторые родители могут оформить для своих детей прописку или временную регистрацию в области зон обслуживания «качественных» школ [Reay, Lucey, 2004, p. 43] — прием, о котором упоминает представитель школы № 1980. Наконец, существует практика обращения к нелегальным способам зачисления ребенка в предпочитаемую школу [Галицкий, Левин, 2008].

Практики потребительского поведения не могут не влиять на предложение. Последние годы школа как институт также подвергается серьезной трансформации. В Советском Союзе использовались эффективные механизмы выравнивания школ: применялась позитивная дискриминация и меритократическая система поддержки способных школьников [Фрумин, 1998, с. 202]. Сегодня в значительной степени эта система была демонтирована и сменилась установкой на удовлетворение общественного заказа. Как следствие, в стремлении соответствовать ожиданиям стратифицированного общества и различных статусных групп, образование трансформировалось в один из механизмов социальной селекции [Там же, с. 154–159]. Возникло явление социального расслоения школ, когда одни учреждения становятся престижными и популярными, тогда как другие, наоборот, стигматизируются и перестают пользоваться спросом [Reay, Lucey, 2004]. Косвенным свидетельством существования этого процесса в Москве является наличие школ различной комплектности. Например, в общеобразовательных школах № 1998 «Лукоморье» и № 1929, построенных по соседству друг с другом с разницей в два года (1998 г. и 1996 г.) по одному типовому проекту (И-1577А, 825 мест) в одном из микрорайонов Братеево, в 2014/2015 учебном году обучались 552 и 881 школьник соответственно (рис. 8), что, по-видимому, означает наличие различного спроса на учреждения.

¹⁶ На сегодняшний день установлен следующий порядок регистрации детей в московские школы. До 1 августа школы могут принимать заявления только от родителей, проживающих на «закрепленной» за школой территории, если таковая за ней установлена. С 1 августа школа принимает любые заявления. Отсутствие свободных мест является единственным основанием, при котором школа может отказать в приеме. Школы, реализующие особые образовательные программы, могут устанавливать дополнительные правила приема.

В Москве на протяжении последних нескольких лет устойчиво сохраняется значительная группа школ, пользующихся низким спросом (рис. 9а, б, в). Несмотря на небольшое выравнивание, количество малокомплектных учреждений (то есть неспособных набрать по крайней мере 550 школьников) остается в пределах 40–50%. Они могут располагаться в периферийных районах города, однако значительное их число находится в центре.



© Участники проекта OpenStreetMap / CC-BY-SA

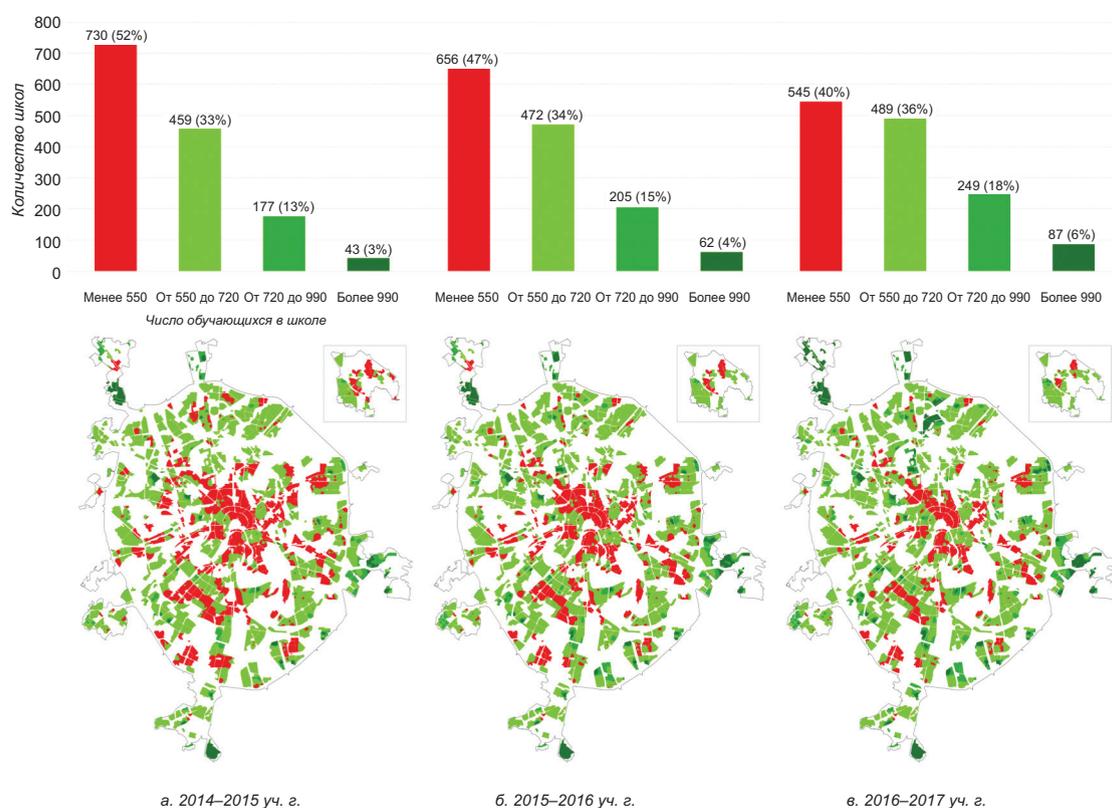
Рис. 8. Школы разной комплектности, расположенные в одном из микрорайонов Братеево и построенные с разницей в два года по одному типовому проекту на 835 мест (школы № 1998 «Лукоморье» и № 1929), где в 2014/2015 учебном году обучались 552 и 881 школьник соответственно

Источник: данные комплектности учреждений <mskobr.ru>.

Существование различного спроса на учреждения подтверждается данными интервью. К примеру, представитель центра образования № 548 «Царицыно» отмечает, что в своей новейшей истории учреждение всегда пользовалось огромной популярностью. Одно время занятия в центре проводились в три смены. Высокий спрос послужил причиной расширения учреждения вместе с интеграцией других школ. Сегодня центр работает в пяти зданиях, рассредоточенных по всей территории муниципального района. Напротив, представители центра образования № 1601 отмечают сложности в привлечении детей, в том числе из аффилированных детских садов в их школу. В условиях нормативно-подушевого финансирования низкий спрос ведет к низким зарплатам персонала и высокой текучке кадров.

В условиях неравных возможностей выбора для разных социальных групп доступность школы определяется по наличию или отсутствию барьеров, препятствующих поступлению в предпочитаемое учреждение [Фрумин, 1998, с. 151–154]. Выделяют несколько типов таких барьеров [Константиновский и др., 2006, с. 192–201]:

- Социокультурные барьеры: социальный капитал семьи, образование родителей, сфера их занятости и должность.
- Территориальные барьеры: возможности перемещения и потенциал транспортной мобильности. К его основаниям относят расстояние от места проживания до школы, доступный транспорт, количество школ в пределах доступности и уровень урбанизации.
- Экономические барьеры, возникающие в связи с существующим в обществе экономическим неравенством: платежеспособность, возможность доступа к формальным и полуформальным механизмам оплаты образовательных услуг.
- Институциональные барьеры, возникающие при приеме в школу, переходе из класса в класс или выборе профилирующих предметов и т.д.
- Специфические барьеры: информированность потребителей и их мотивация к обучению.



© Портал открытых данных Правительства Москвы / CC BY 3.0

Рис. 9. Распределение школ Москвы по фактической комплектности (разбиение выбрано в соответствии с проектными мощностями основных типовых проектов школ (550, 720 и 990 мест)¹⁷

Источник: составлено автором на основе данных комплектности учреждений <mskobr.ru>, Портала открытых данных Правительства Москвы <<https://data.mos.ru/>>.

Равенство образовательных возможностей возникает при отсутствии этих барьеров для всех членов общества. Поскольку общедоступность общего образования гарантирована Конституцией, наличие неравенства образовательных возможностей и отчуждение в образовании требуют вмешательства государства, на которое возлагается обязанность минимизации негативных последствий социальной селекции [Фруммин, 1998, с. 143].

Управление

В Москве государственную политику в сфере образования реализует Департамент образования и науки города (далее — Департамент), обеспечивающий финансирование текущей деятельности школ за счет средств бюджета города. Департамент обладает полномочиями институционального регулирования доступности учреждений, но для него проблема обеспечения доступности представляет еще и экономический интерес.

Согласно теории экономических благ, общее образование относится к категории общественных благ, поскольку его потребление обладает тремя сопутствующими признаками неделимости, неконкурентности в потреблении и неисключаемости. Однако известно, что в рамках рыночной системы отношений производство качественных общественных благ с условием равноправного к ним доступа всех потребителей является затруднительным [Samuelson, 1954]. Поэтому традиционно социальную задачу организации процесса образования относят к сфере

¹⁷ См.: Региональный справочник стоимости строительства (РСС-2014). Строительство. Т. 1. М.: ООО «Центр информационных технологий в строительстве», 2013.

ответственности государства. Тем не менее за последние годы были разработаны теоретические модели, согласно которым организация эффективного производства услуги в рамках именно конкурентных отношений может быть возможной. Такого рода модели полностью соответствуют доктрине неолиберализма, одним из характерных признаков которого считается дерегулирование, то есть отказ от государственного управления даже традиционных для него сфер и навязывание условий функционирования по подобию свободного и конкурентного рынка [Harvey, 2007, p. 65].

В основе одной из таких теоретических моделей лежат идеи американского экономиста Милтона Фридмана. В книге «Капитализм и свобода» (1962), рассматривая современную ему систему управления в сфере образования, Фридман говорит о неэффективном и несправедливом расходовании бюджетных средств на учебные заведения, что отражается на качестве их работы [Фридман, 2006, с. 118–119]. Неэффективным, поскольку родители, оплачивающие с помощью налогов функционирование системы образования, впоследствии не имеют возможности на нее влиять. Несправедливым, поскольку распределение средств не приводит к поощрению тех школ, которые более этого достойны. Фридман рассматривает возможность реформирования системы, предлагая проведение того, что он называет «денационализацией учебных заведений», применяя политику монетарного регулирования, когда финансовые ресурсы, ранее выделяемые на субсидирование школ, переходят в распоряжение родителей вне зависимости от выбранного ими учреждения для своих детей [Там же, с. 115–116]. Государство оставляет за собой только право устанавливать минимальный образовательный уровень и самоустраняется во всех остальных вопросах, оставляя за учреждением право самому определять политику собственной работы. Предполагается, что создаваемая таким образом искусственная конкурентная среда будет способствовать повышению качества и разнообразия услуг [Там же, с. 118].

В подобном неолиберальном ключе происходит текущее реформирование системы московского образования. Сначала, в 2011 г. Департамент утверждает первую версию перечня учреждений, выделение средств на которые должно осуществляться из расчета количества обслуживаемых ими школьников, посредством предварительно установленного норматива финансирования на одного обучающегося¹⁸: начинается внедрение системы нормативно-подушевого финансирования. В последующие годы действие норматива распространяется на все работающие в городе учреждения. Введение норматива предполагает установление прямой зависимости заработной платы учителей от качества и результативности их труда, а также создает конкурентные условия работы для учреждений, что впоследствии должно способствовать повышению эффективности их работы [Абанкина, 2008, с. 33; Клячко, 2014а, с. 2]. В том же году с целью дополнительного стимулирования конкуренции Департамент запускает систему ежегодного рейтингования школ по качеству предоставляемого ими образования¹⁹. Далее, с 2011 г. Департамент начинает регулировать зоны доступности учреждений. Утверждается приказ, согласно которому для всех жилых зданий в городе устанавливаются обслуживающие их школы: создается институт «закрепленных территорий»²⁰. Наконец, в тот же год Департамент принимает документ стратегического планирования — государственную программу «Столичное образование»²¹. В обосновании программы отмечается необходимость улучшения внутрирайонной доступности школ (и снижения таким образом нагрузки на транспортные сети), повышения разнообразия услуг и увеличения возможности выбора специализации для потребителей [Государственная программа..., 2011, с. 15, 22]. Упоминаются также проблемы социального расслоения и наличия малокомплектных школ в городе [Там же, с. 14, 20]. Для их решения, с расчетом на эффект масштаба, предлагается создать новые объединенные структуры

18 См.: Постановление Правительства Москвы № 86-ПП от 22.03.2011 г. «О проведении пилотного проекта по развитию общего образования в городе Москве».

19 См., например: Рейтинг вклада школ в качественное образование московских школьников по итогам 2014/2015 учебного года. Режим доступа: <https://www.mos.ru/dogm/function/ratings-vklada-school/rating-2014-2015> (дата обращения: 10.02.2017).

20 См.: Приказ Департамента образования г. Москвы № 1105 от 15.12.2011 «О закреплении территорий за общеобразовательными учреждениями системы Департамента образования г. Москвы».

21 См.: Постановление Правительства Москвы № 450-ПП от 27.09.2011 «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)» на 2012–2018 годы».

(«образовательные комплексы») посредством присоединения друг к другу существующих общеобразовательных школ, детских садов и учреждений дополнительного образования [Государственная программа..., 2011, с. 30; Клячко, 2014б, с. 8]. В 2012 г. Департамент запускает процесс структурной реорганизации сети образовательных учреждений.

Как показывают примеры интервьюированных представителей школ, инициированные Департаментом реформы по-разному отражаются на работе образовательных организаций. Общим для всех остается ощущение конкурентной среды, однако для разных организаций уровень конкуренции отличается.

Центр образования № 548 «Царицыно» на протяжении последних лет стабильно занимает высокое место около первой десятки лучших школ в рейтинге. Ввиду большого спроса он остается вне конкуренции на уровне средней школы. На уровне старшей школы центр конкурирует на общегородском уровне с такими профильными школами, как школа № 57, лицей «Вторая школа» и школа «Интеллектуал». Департамент не устанавливает для центра «закрепленной территории», оставляя за ним право принимать детей, проживающих в любом месте города. Текущая реорганизация московских школ также не коснулась учреждения, однако сегодня центр представляет собой пример «естественно» сформировавшегося образовательного комплекса. Его становление происходило в соответствии с собственной программой развития.

Для школы № 1980 конкурентная среда территориально ограничена пределами районов Южного и Северного Бутова. С одной из соседних школ имеется имущественный конфликт. Представитель утверждает, что текущий рейтинг школы имеет для нее важное значение: ее позиция растет с каждым годом (135-е место в 2014/2015 учебном году, 77-е — в 2015/2016 учебном году). Департаментом установлена «закрепленная территория» для школы, четко ограничивающая ее зону доступности от зон доступности других школ района, однако, по утверждению представителя школы, введение этого института не оказывает никакого влияния на комплектность: она по-прежнему пользуется спросом среди местного сообщества. Присоединение четырех новых соседних малокомплектных школ в рамках текущей реорганизации воспринимается как управленческий вызов, поскольку существуют опасения, что их интеграция может подорвать репутацию учреждения.

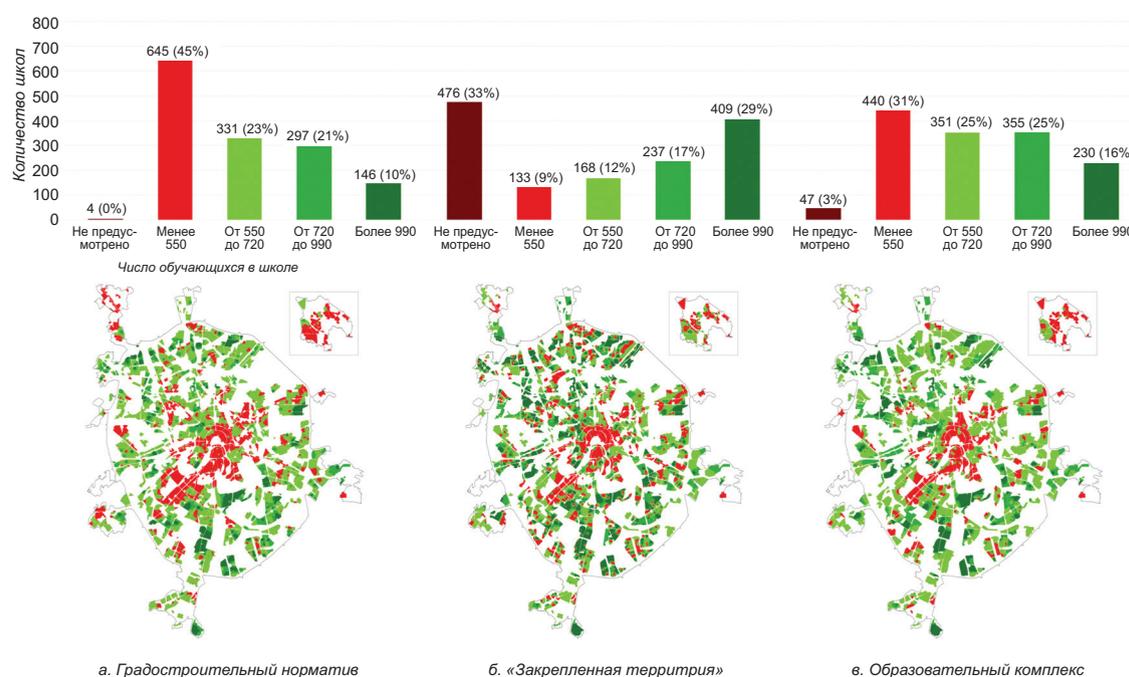
С введением нормативно-подушевого финансирования центр образования № 1601 оказался в условиях острой конкуренции, поскольку с этого момента их малокомплектность стала негативно влиять на размер получаемых финансовых средств. Представители школы плохо представляют учреждения, с которыми они конкурируют, однако новые условия побуждают заниматься позиционированием школы и поиском собственного места в рыночной системе столичного образования. В 2015 г. принимается программа развития на 2015–2018 гг.²², где в качестве приоритетной поставлена задача повышения рейтинговой позиции на 20–30 пунктов (последние годы позиция центра в рейтинге меняется в пределах третьей сотни). Другой важной задачей видится поиск сотрудничества с высшей школой. Для центра установлена зона доступности по территории всего района Савеловский, но это плохо помогает в решении проблемы малой комплектности²³. Также для сотрудников центра остается непонятен принцип объединения их школ в единый образовательный комплекс. Во-первых, с его образованием здания центра стали располагаться по периметру муниципального района, тогда как одновременно был создан еще один комплекс из двух школ, находящихся в центре района. Во-вторых, к комплексу был присоединен детский сад, расположенный в Зеленограде.

Анализ текущей демографической ситуации и внутригородского расселения позволяет оценить расчетную комплектность школ для различных способов нормирования: градостроительного норматива (не далее 500 метров от школы, пути подхода не пересекают транспортные магистрали), институтов «закрепленных территорий» и образовательных комплексов. В гипотетической ситуации, когда все школьники посещают только школы, обслуживающие микрорайон их проживания, около половины школ в городе оказываются экономически неэффективными (рис. 10а). В другой гипотетической ситуации, когда все школьники посещают только школы, расположенные на их «закрепленной территории», число таких школ со-

22 См.: Программа развития Государственного бюджетного общеобразовательного учреждения города Москвы «Центр образования № 1601 имени Героя Советского Союза Е.К. Лютикова» на 2015–2018 гг. <http://cos1601.mskobr.ru/files/programma_razvitiya1.pdf>.

23 При расчете по «закрепленной территории» оценочная комплектность центра должна составлять примерно 1200 чел./зд. в комплексе, тогда как действительная комплектность остается на уровне 430 чел./зд.

кращается до 10% (рис. 10б). Наконец, если школьникам доступны все учреждения, входящие в образовательный комплекс, обслуживающий их «закрепленную территорию», то около 30% школ будут экономически неэффективными (рис. 10в). Однако в этом случае проблема малой комплектности становится общей для группы учреждений, объединенных в образовательный комплекс. Она может быть решена посредством перераспределения существующих и/или привлечения новых потребителей. Для некоторых учреждений «закрепленная территория» не предусматривается: они имеют возможность регистрировать школьников независимо от их места проживания. Как правило, это учреждения, имеющие высокую рейтинговую позицию.



© Портал открытых данных Правительства Москвы / CC BY 3.0

© Официальный сайт Мэра Москвы / CC BY 4.0

© 1999–2020 Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Москве и Московской области

Рис. 10. Распределение школ Москвы по расчетной комплектности

Источник: составлено автором на основе данных Портала открытых данных Правительства Москвы <<https://data.mos.ru/>>, Департамента образования и науки города Москвы <<https://www.mos.ru/donm/>>, МосГорСтат <<https://mosstat.gks.ru/>> и МосГорБТИ <<https://www.mosgorbti.ru/index.aspx>>.

Институциональное регулирование доступности оказывает влияние на возможности потребительского выбора. Нормирование градостроительное и по «закрепленной территории» дают минимум возможностей выбора для большинства московских школьников: около 3/4 из них могут выбирать не более чем из двух учреждений (рис. 11а, б; 12а, б; 13а, б). Создание образовательных комплексов, очевидно, увеличивает возможности потребительского выбора, однако в этом случае в более выгодном положении оказываются жители центральных районов города: в месте концентрации экономически неэффективных школ создаются более крупные образовательные комплексы (рис. 11в, 12в, 13в)²⁴.

Таким образом, в результате принимаемых Департаментом мер для потребителя повышается вариативность выбора учреждений, однако равенство образовательных возможностей остается недостижимым. Текущее реформирование системы образования ориентировано на обеспечение экономической эффективности. Следует также отметить отсутствие влияния особенностей территориального расположения школ на политику управления Департамента.

²⁴ Что также подтверждает исследование Института образования НИУ ВШЭ. См.: К чему привело слияние школ в Москве // Институт образования НИУ ВШЭ. 2016. 31 октября. Режим доступа: <https://ioe.hse.ru/news/195604938.html> (дата обращения: 27.02.2017).

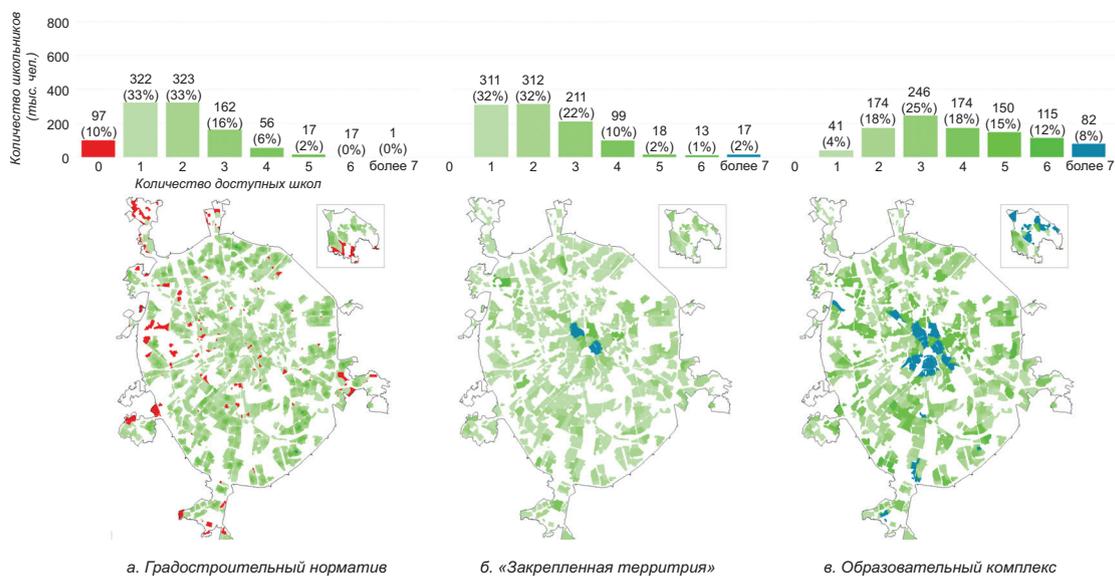


Рис. 11. Распределение всех школ Москвы по расчетному уровню возможности выбора

Источник: составлено автором на основе данных Портала открытых данных Правительства Москвы <<https://data.mos.ru/>>, Департамента образования и науки города Москвы <<https://www.mos.ru/donm/>>, МосГорСтат <<https://mosstat.gks.ru/>> и МосГорБТИ <<https://www.mosgorbti.ru/index.aspx>>.

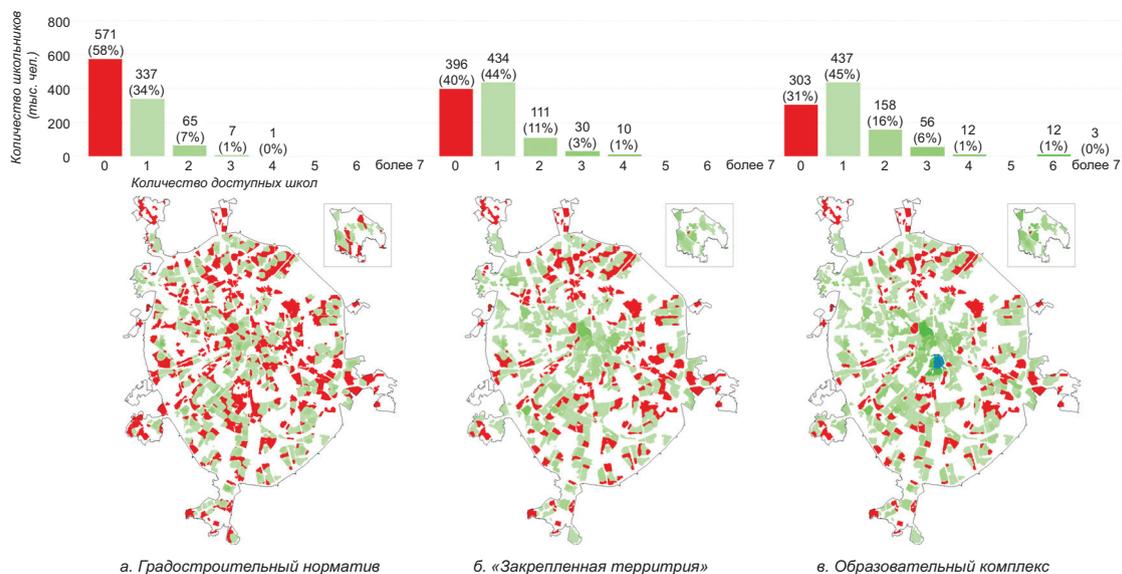
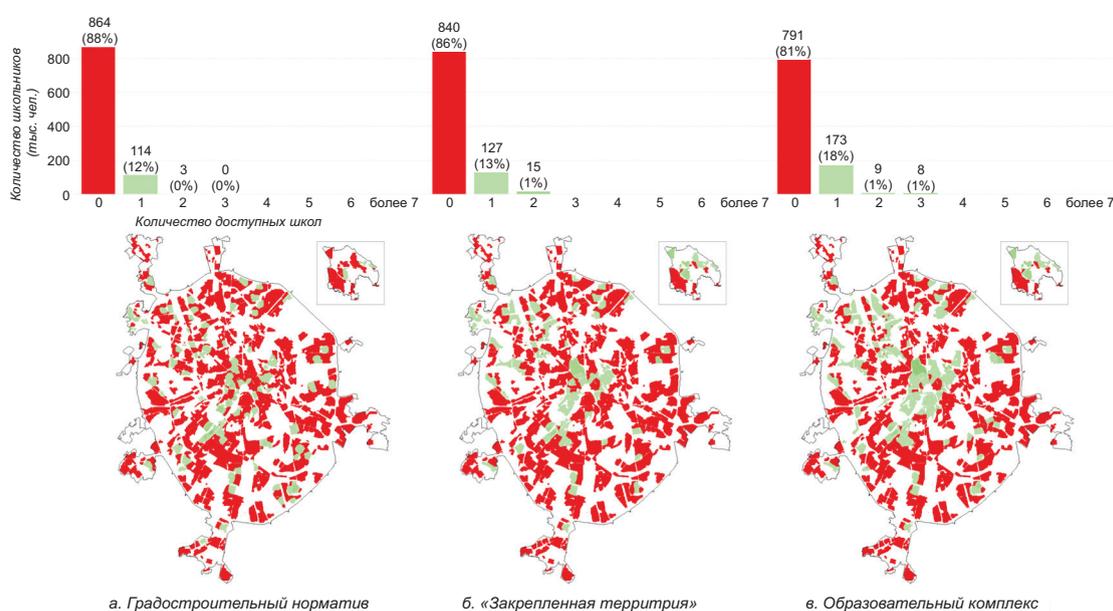


Рис. 12. Распределение 400 рейтинговых школ

Источник: составлено автором на основе данных Портала открытых данных Правительства Москвы <<https://data.mos.ru/>>, Департамента образования и науки города Москвы <<https://www.mos.ru/donm/>>, МосГорСтат <<https://mosstat.gks.ru/>> и МосГорБТИ <<https://www.mosgorbti.ru/index.aspx>>.



© Портал открытых данных Правительства Москвы / CC BY 3.0

© Официальный сайт Мэра Москвы / CC BY 4.0

© 1999–2020 Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Москве и Московской области

Рис. 13. Распределение 100 лучших рейтинговых школ

Источник: составлено автором на основе данных Портала открытых данных Правительства Москвы <<https://data.mos.ru/>>, Департамента образования и науки города Москвы <<https://www.mos.ru/donm/>>, МосГорСтат <<https://mosstat.gks.ru/>> и МосГорБТИ <<https://www.mosgorbti.ru/index.aspx>>.

Заключение: доступность московских школ

Повседневная жизнь современного мегаполиса характеризуется высокой степенью сложности и многообразия происходящих в нем процессов, не остающихся постоянными с течением времени, что создает объективные трудности для их адекватного регулирования. Прежде всего нас интересовала сложная система отношений, сложившаяся вокруг проблемы доступности московских школ, среди различных вовлеченных сторон в процессе реализации их повседневной деятельности в городе.

Мы рассмотрели нормативное регулирование доступности образовательных организаций, осуществляемой в рамках двух отраслевых сфер деятельности: градостроительной и управленческой. В отношении градостроительной отрасли было отмечено, что применяемый в настоящее время норматив впервые появляется в период прогрессивизма в США среди концепций искусственного проектирования соседской среды. Впоследствии его применение оказалось удобным при создании типовых микрорайонов в странах социалистического лагеря. К сегодняшнему дню норматив стал играть роль базовой социальной гарантии равного доступа. Но, как показывает практика, не каждая школа работает как центр соседской общности. Для школ, призванных обслуживать рассредоточенные городские сообщества, устанавливать доступность по некоторой условно-замкнутой территории может быть нецелесообразно. С другой стороны, несмотря на выравнивающий характер градостроительного норматива, явление социальной стратификации не может не оказывать влияния на систему образования. Сегодня мы наблюдаем процесс расслоения городских школ по разным уровням престижности: одни школы становятся более предпочитаемыми, другие перестают пользоваться спросом. Особенностью текущей политики Департамента образования и науки города Москвы в управлении учреждениями является применение нелиберальных методов, выражающихся в стимулировании конкуренции среди учреждений и дерегулировании их внутренней жизни.

Однако наличие значительного количества малокомплектных школ в городе, которые в условиях нормативно-подушевого финансирования начинают испытывать финансовые трудности, побуждает Департамент прибегать, во-первых, к институциональным мерам регулирования доступности — искусственному ограничению зон обслуживания учреждений — и, во-вторых, к стимулированию школ к объединению в единые образовательные комплексы, рассчитывая тем самым повысить их экономическую эффективность за счет эффекта масштаба. В результате применяемых мер возможности выбора для некоторых потребителей увеличиваются, однако равенство образовательных возможностей, понимаемое как отсутствие барьеров в доступе к предпочитаемому учреждению для всех потребителей, остается недостижимым. Наконец, управленческая политика в ее нынешнем виде никак не учитывает территориальные особенности расположения школ.

В данной работе была рассмотрена гетерогенность понятия доступности, проявляющаяся как результат определения требований к системе общего образования со стороны различных вовлеченных сторон в процессе проектирования, управления или потребления. Сбалансированность различных интересов достигается посредством применения инструментов стратегического планирования, на основе которых может быть сформирована единая, согласованная политика социально-экономического и пространственного развития с учетом долгосрочных интересов меняющегося спроса и демографических тенденций. К таким инструментам относится в том числе государственная программа развития образования Москвы «Столичное образование», где в качестве одной из стратегических задач декларируется комплексное развитие сети образовательных учреждений для обеспечения доступности общего образования независимо от территории проживания. Программа предусматривает выделение бюджетных средств на строительство и реконструкцию учреждений. Предполагается, что конкретный адресный перечень проектируемых учреждений должен определяться в процессе реализации документов территориального планирования. Вопрос текущей взаимосвязанности и согласованности программ пространственного и социально-экономического развития сферы московского образования и прочих отраслей требует проведения отдельных исследований.

Источники

- Абанкина И.В. (2008) Новые модели финансирования образования // Народное образование. № 1. С. 32–40.
- Галицкий Е.Б., Левин М.И. (2008) Взяткообучение и его социальные последствия // Вопросы образования. № 3. С. 105–118.
- Государственная программа города Москвы на среднесрочный период (2012–2016 гг.) (2011). Развитие образования города Москвы («Столичное образование»). М.: Департамент образования г. Москвы.
- Клячко Т.Л. (2014а) Нормативно-подушевое финансирование образования: замыслы, решения и эффекты. Ч. 1 // Журнал руководителя управления образованием. № 3 (38). С. 1–7.
- Клячко Т.Л. (2014б) Нормативно-подушевое финансирование образования: замыслы, решения и эффекты. Ч. 2 // Журнал руководителя управления образованием. № 4 (39). С. 1–11.
- Константиновский Д.Л. и др. (2006) Доступность качественного общего образования в России: возможности и ограничения // Вопросы образования. № 2. С. 186–202.
- Левинсон А.Г., Стучевская О.И. (2006) Школа и ее реструктуризация // Вопросы образования. № 3. С. 454–468.
- Мостаков А.М. (1936) Композиция жилого квартала // Архитектура СССР. № 1. С. 15–21.
- Правила и нормы планировки и застройки городов СН 41–58. (1959) М.: Государственное издательство литературы по строительству, архитектуре и строительным материалам.
- Трутнев Э.К., Крымов С.А. (2013) Азбука градостроительного нормирования. М.: Фонд «Институт экономики города».
- Фридман М. (2006) Капитализм и свобода. М.: Новое издательство.
- Фруммин И.Д. (1998) Введение в теорию и практику демократического образования. Красноярск: Красноярская краеведческая организация общества «Знание».
- Хазанова В.Э. (1970) Советская архитектура первых лет Октября. 1917–1925 гг. М.: Наука.
- Хан-Магомедов С.О. (2001) Архитектура советского авангарда. Кн. 2. Социальные проблемы. М.: Стройиздат.
- Чехов Н.В. (1923) Типы русской школы в их историческом развитии. М.: Изд. т-ва «Мир».
- Чугунов Д.Ю. (2013) Влияние факторов качества образования и социального окружения на стоимость жилья в Москве // Журнал новой экономической ассоциации. № 1 (17). С. 87–112.

- Шквариков В.А. (ред.) (1971) Жилой район и микрорайон (пособие по планировке и застройке). М.: Издательство литературы по строительству.
- DeVerteuil G. (2000) Reconsidering the Legacy of Urban Public Facility Location Theory in Human Geography // *Progress in Human Geography*. Vol. 24. Iss. 1. P. 47–69.
- Harvey D. (2007) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hall P. (2014) *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design Since 1880*. 4th ed. Wiley-Blackwell.
- Lawhon L. (2009) The Neighborhood Unit: Physical Design or Physical Determinism? // *Journal of Planning History*. Vol. 8. No. 2. P. 111–132.
- Mumford L. (1954) The Neighborhood and the Neighborhood Unit // *The Town Planning Review*. Vol. 24. No. 4. P. 256–270.
- Páez A., Scott D., Morency C. (2012) Measuring Accessibility: Positive and Normative Implementations of Various Accessibility Indicators // *Journal of Transport Geography*. No. 25. P. 141–153.
- Reay D., Lucey H. (2004) Stigmatised Choices: Social Class, Social Exclusion and Secondary School Markets in the Inner City // *Pedagogy, Culture & Society*. Vol. 12. Iss. 1. P. 35–51.
- Samuelson P.A. (1954) The Pure Theory of Public Expenditure // *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 36. No. 4. P. 387–389.
- Wellman B., Leighton B. (1979) Networks, Neighborhoods, and Communities: Approaches to the Study of the Community Question // *Urban Affairs Quarterly*. Vol. 14. No. 3. P. 363–390.

NIKOLAI GROSHKOV

VERSATILITY IN INTERPRETING THE NOTION OF ACCESSIBILITY:

THE CASE OF SECONDARY SCHOOLS IN MOSCOW

Nikolai Groshkov, Master in Urban Planning (Vysokovsky Graduate School of Urbanism, HSE University); 1 Oktyabr'skiy Pereulok, Star', Bryanskaya oblast', 242640, Russian Federation; tel.: +7 (915) 465-70-09
E-mail: ngrshkov@yandex.ru

Abstract

The accessibility of social infrastructure is a key concept in measuring the quality of the urban environment and living conditions. However, it is hard to define accessibility objectively. This article, based on the Moscow secondary education system, reveals three groups of stakeholders who rely on their own notion of accessibility in their daily routines. Firstly there is the Moscow Committee for Architecture and Urban Planning, who normatively regulates the processes of urban planning in the city. Its vision for the accessibility problem is based on the concept of locally enclosed neighborhoods. Secondly there are collective “customer” interests represented by the students and their parents. We examine their perspective from two points of view: based on their community affiliation and based on their personal capabilities. The third stakeholder is represented by The Moscow State Department of Education, which has an economic interest in the problem of accessibility regulation. Current department policy is to stimulate competition among schools but the persistence of economic inefficiency of some of them requires institutional regulation. Finally it is speculated that an emerging conflict of interest can be mitigated by applying legal instruments of strategic planning. The article is based on a study conducted by the author 2014–2015 using statistical and spatial analysis, supplemented with 3 semi-structured interviews with representatives of three Moscow schools to verify conclusions.

Key words: accessibility; secondary education; social infrastructure; normative regulation; urban planning

Citation: Groshkov N. (2018) Versatility in Interpreting the Notion of Accessibility: the Case of Secondary Schools in Moscow. *Urban Studies and Practices*, vol. 3, no 4, pp. 133–151 (in Russian).

DOI: <https://doi.org/10.17323/usp342018133-151>

References

- Abankina I. (2008) Novyye modeli finansirovaniya obrazovaniya [New Models of Education Financing]. *Public Education*, no 1, pp. 32–40. (in Russian)
- Chekhov N. (1923) *Tipy russkoj shkoly v ih istoricheskom razviti* [The Types of Russian Schools in History]. Moscow: Mir [Publishing of Partnership “Mir”], 1923. (in Russian)
- Chugunov D. (2013) Impact of School Quality and Neighborhoods on Housing Prices in Moscow. *The Journal of the New Economic Association*, no 1 (17), pp. 87–112. (in Russian)
- DeVerteuil G. (2000) Reconsidering the legacy of urban public facility location theory in human geography. *Progress in Human Geography*, vol. 24, iss. 1, pp. 47–69.
- Fridman M. (2006) *Kapitalizm i svoboda* [Capitalism and Freedom]. Moscow: Novoye Izdatel'stvo [New Publishing].
- Frumin I. (1998) *Vvedenie v teoriyu i praktiku demokraticheskogo obrazovaniya* [Introduction to the Theory and Practice of Democratic Education]. Krasnoyarsk: Krasnoyarsk. kraev. org. o-va “Znanie” [Krasnoyarsk Local Organization of Association “Knowledge”] (in Russian).

- Galitsky E., Levin M. (2008) Bribe-learning and Its Social Consequences. *Educational Studies*, no 3, pp. 105–118.
- Gosudarstvennaya programma goroda Moskvy na srednesrochnyy period (2012–2016 gg.) (2011). *Razvitiye obrazovaniya goroda Moskvy ("Stolichnoye obrazovaniye")* [National Program in City of Moscow for Medium Term Period (2012–2016) Development of Education in City of Moscow ("Stolichnoye obrazovaniye")] Moscow: Department of Education Government of Moscow. (in Russian)
- Hall P. (2014) *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design Since 1880*. 4th ed. Wiley-Blackwell.
- Harvey D. (2007) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Khan-Magomedov S. (2001) *Arkhitektura sovetskogo avangarda. Kniga 2. Sotsial'nye Problemy [The Architecture of Soviet Avant-Garde, vol. 2. Social Issues]*. Moscow: Strojizdat. (in Russian)
- Khazanova V. (1970) *Sovetskaya arkhitektura pervyh let oktyabrya. 1917–1925 gg. [Soviet Architecture in First Years after The Revolution. 1917–1925]*. Moscow: Nauka [Science]. (in Russian)
- Klyachko T. (2014a) Normativno-podushevoye finansirovaniye obrazovaniya: zamysly, resheniya i efekty. Chast' 1 [Normative per Capita Education Financing: Conceptions, Solutions and Effects. Part One]. *Zhurnal rukovoditelya upravleniya obrazovaniyem* [Journal of the Head of Education Administration], no 3 (38), pp. 1–7. (in Russian)
- Klyachko T. (2014b) Normativno-podushevoye finansirovaniye obrazovaniya: zamysly, resheniya i efekty. Chast' 2 [Normative per Capita Education Financing: Conceptions, Solutions and Effects. Part Two]. *Zhurnal Rukovoditelya Upravleniya Obrazovaniyem* [Journal of the Head of Education Administration], no 4 (39), pp. 1–11. (in Russian)
- Konstantinovskiy D. et al. (2006) The Accessibility of Quality Education in Russia: Opportunities and Restrictions. *Educational Studies*, no 2, pp. 186–202. (in Russian)
- Lawhon L. (2009) The Neighborhood Unit: Physical Design or Physical Determinism? *Journal of Planning History*, vol. 8, no 2, pp. 111–132.
- Levinson A., Stuchevskaia O. (2006) School and Its "Restructuring". *Educational Studies*, no 3, pp. 454–468.
- Mostakov A. (1936) Kompozitsiya zhilogo kvartala [The Composition of Residential Quarter]. *Arkhitektura SSSR* [Architecture of USSR], no 1, pp. 15–21. (in Russian)
- Mumford L. (1954) The Neighborhood and the Neighborhood Unit. *The Town Planning Review*, vol. 24, no 4, pp. 256–270.
- Páez A., Scott D., Morency C. (2012) Measuring Accessibility: Positive and Normative Implementations of Various Accessibility Indicators. *Journal of Transport Geography*, no 25, pp. 141–153.
- Pravila i normy planirovki i zastroyki gorodov SN 41–58* (1959) [Regulations and Standards for Urban Planning and Development SN 41–58]. Moscow: Gosudarstvennoe izdatel'stvo literaturi po stroitel'stvu, arkhitekture i stroitel'nym materialam [State Publishing of Development, Architecture and Building Materials Literature. (in Russian)]
- Reay D., Lucey H. (2004) Stigmatised Choices: Social Class, Social Exclusion and Secondary School Markets in the Inner City. *Pedagogy, Culture & Society*, vol. 12, iss. 1, pp. 35–51.
- Samuelson P.A. (1954) The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no 4, pp. 387–389.
- Shkvarikov V. (ed.) (1971) *Zhiloy rajon i mikrorajon (Posobie po planirovke i zastroyke) [The Residential District and Microdistrict (Urban Planning and Development Handbook)]*. Moscow: Izdatel'svo Literatury po Stroitel'stvu [Publishing of Development Literature]. (in Russian)
- Trutnev E., Krymov S. (2013) *Azbuka gradostroitel'nogo normirovaniya [Handbook of Urban Standards]*. Moscow: Fond "Institut Ekonomiki Goroda" [Fund "The Institute of Urban Economics"]. (in Russian)
- Wellman B., Leighton B. (1979) Networks, Neighborhoods, and Communities: Approaches to the Study of the Community Question. *Urban Affairs Quarterly*, vol. 14, no 3, pp. 363–390.