

# ШКОЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ: СТРАНЫ РАЗНЫЕ, а недовольны — все



**Лариса Николаевна Данилова,**  
доцент Ярославского государственного педагогического  
университета, кандидат педагогических наук  
e-mail: yar-da.1@mail.ru

Многие европейские государства реформируют свои образовательные системы, и реформы нередко протекают довольно болезненно, сопровождаясь акциями протеста педагогов и студентов, массовыми увольнениями учителей, сокращением учебной нагрузки.

- массовые акции • школьные преобразования • увольнения учителей
- сокращение учебной нагрузки • урезание финансирования школ
- «школьный провал»

## Италия

Реформирование итальянской школы в новом веке — это показательная история борьбы личных и государственных интересов, борьбы между населением и правительством, между старым и новым. Она началась в 2008 году, когда Министерством образования был предложен неоднозначный законопроект о внесении изменений в школьное дело. Из-за финансового кризиса, охватившего мир, правительство было вынуждено пересмотреть бюджет, что больно ударило по образовательной сфере. Урезание бюджета стало тогда распространённым методом борьбы с кризисом во всей еврозоне. Эта жёсткая мера виделась как необходимая в сложнейшей

экономической ситуации, в которую попала Италия: к этому времени страна испытывала дефицит бюджета в 5%, имела самый большой внешний долг в Европе и уровень безработицы в 8%. Экономия, в том числе и в образовании, должна была стать её спасением от краха.

При разработке проекта реформ Министерство образования обратилось прежде всего к школьной подготовке. Одни предложения соответствовали сверхзадаче правительства (сокращение численности учителей и администраторов в школах, закрытие малокомплектных школ, приватизация школ), другие решали её косвенно (введение единого преподавателя в младших классах, сокращение учебных часов за счёт интеграции предметов, отмена продлёнки), а третьи не имели к ней отношения (введение оценок за поведение, изменение системы

оценивания, создание классов для детей иммигрантов). Однако все эти меры не получили одобрения граждан.

Решение правительства было весьма рискованным, поскольку в демократических государствах урезание гражданских прав неизбежно вызывает протест населения, к тому же ситуация сопровождалась внутренним политическим кризисом. Первые акции против планируемых изменений были инициированы уже в сентябре родителями учеников начальных классов. Предметом их недовольства были намерение Министерства «поставить на класс» одного учителя вместо двух-трёх, перевод в следующий класс с учётом оценки за поведение и отмена продлёнки.

Что касается экономии, то протесты родителей были понятны, но заведомо обречены. Поясним, что по данным ОЭСР, в Италии на одного учителя приходилось только 10,2 ученика, в то время как среднеевропейский показатель составлял 16,2. Такой ситуацией страна была обязана катастрофическому падению численности школьников с 60-х до начала 90-х гг. Тогда во избежание сокращений профсоюзы предложили систему командного обучения в начальных школах (уроки в классе стали вести три педагога), в результате чего численность учителей продолжала увеличиваться. В условиях переизбытка педагогов и дефицита бюджета увольнения в Италии конца 2010-х были неизбежны. Законопроект предусматривал увольнение 87 тысяч учителей начальных и средних школ, а также 44 тысяч школьных администраторов за три года. Кроме того, 4200 школ, где обучалось менее 50 детей, должны были закрыть.

В этом протесте с родителями были солидарны сами учителя. Тем из них, кому удалось бы сохранить работу, предстояло увеличение учебной нагрузки без повышения зарплаты. При помощи этих и других мер экономии реформы должны были принести казне несколько миллиардов евро. Остальные средства ожидалось от реформирования высшей школы. Таким образом, интересы родителей, учителей, школьников, студентов и преподавателей вузов совпали. В готовящихся реформах они увидели угрозу для своего будущего,

что послужило причиной массовых демонстраций.

По всей стране осенью 2008 г. профсоюзами проводились массовые акции протеста и неповиновения властям: педагоги и учащиеся отстаивали свои права. Страну охватили беспорядки. В знак протеста студенты, педагоги и старшеклассники захватывали здания образовательных учреждений, срывая там занятия. На юге страны акции протеста вылились в блокирование железных дорог. Учителя устраивали сидячие забастовки. Общенациональная забастовка работников системы образования и учащихся в Риме только по официальным данным Министерства внутренних дел собрала около 100 тысяч человек. Забастовка закончилась массовой дракой и столкновениями с полицией.

Но волна недовольства не принесла желаемых результатов. Реформы были слишком важны для национальной экономики, и правительство сделало всё, чтобы придать им законный статус. Утверждение закона о реформе образования в парламенте проходило в крайне напряжённой обстановке, но всё же он был принят. На следующий день, демонстрируя своё несогласие, на улицы Рима вышли более миллиона человек со всех концов Италии, а школы и университеты были закрыты. Это был уже скорее шаг отчаяния, чем угроза. Многие и прежде понимали, что манифестации не приведут к успеху. Горячий сторонник этих реформ, премьер-министр С. Берлускони неоднократно заявлял, что они состоятся, несмотря на недовольство населения. Для этого правительству пришлось прибегнуть к вотуму доверия — процедуре голосования в парламенте, позволяющей избежать обсуждения законопроекта. После принятия реформы протестующие требовали референдума, однако он так и не состоялся.

В странах Южной Европы всемирный кризис больше всего затронул молодёжь. Ещё в 2009 г., по данным национального статистического агентства, около 80% безработных в Италии составляли граждане 18–29 лет. В следующем году выступления против изменений продолжались, а в 2010 г. они вновь стали массовыми, когда реформы набрали силу и сокращения в образовательных учреждениях превысили 100 тысяч человек. Педагоги и учащиеся проявляли свою активную гражданскую позицию, участвуя в митингах, забастовках, демонстрациях и других акциях и протестуя не только против увольнений, но также против сокращения учебных программ, урезания финансирования школ и вузов и реформы высшего образования, которое готовило министерство. Несмотря на всеобщее сопротивление, после долгих дебатов парламент одобрил и эти изменения.

Своим законопроектом Министерство образования планировало убить несколько зайцев, и это справедливо, поскольку реформы всегда решают разнообразные задачи. Однако в данном случае все благие намерения перечёркивали жёсткие меры, связанные с экономией расходов, спровоцировавшие протест самых разных субъектов образовательной системы. Непопулярность этих мер бросала тень и на, казалось бы, разумные и безобидные предложения (введение школьной формы, языковой поддержки иностранцев, отметок за поведение и т.д.). Реформы вызвали психологическое неприятие среди учащихся, родителей и учителей, а поскольку успешность протекания школьных преобразований во многом зависит от последних, то уже в октябре 2008 г., когда был принят соответствующий закон, можно было утверждать, что единственной задачей, которая наверняка будет решена в ходе предстоящего реформирования, станет урезание бюджетных средств.

В 2014 г. акции протеста возобновились. 80 тысяч студентов вышли на улицы городов, высказывая своё недовольство очеред-

ными реформами. Глобальные реформы наметил новый кабинет министров: за три года изменения должны были коснуться системы трудового законодательства, судопроизводства, налогообложения, сельского хозяйства, государственного управления, здравоохранения и образования. Образовательные реформы предусматривают дальнейшее сокращение финансирования школ и вузов (что приводит к сокращению педагогов), перевод учителей с фиксированной на индивидуальную систему оплаты труда, где зарплата зависит от их рейтинга, успеваемости учащихся и прочих псевдофакторов эффективности. Ещё одной мерой реформы должен стать перевод ряда школ в частную собственность.

Протесты были подавлены или проигнорированы и на этот раз. К настоящему времени правительство, действительно, смогло уменьшить свои расходы на образование, но, исходя из ситуации, рассчитывать, что эти реформы решат истинные проблемы итальянской школы, не приходится. В борьбе государственных и личных интересов, в борьбе за школу между правительством и населением победили первые, что вовсе не гарантирует эффективность реформ и улучшение национального образования в будущем.

## Испания

Отчасти схожая ситуация с реформированием школы наблюдается в последние годы в Испании. Принципиальное значение имеет то обстоятельство, что реформы образования в Испании стали едва ли не обыденным явлением, поскольку проводятся так часто, как меняются правящие партии. Обычно изменения представляют собой контрреформы. Отсутствие согласованного понимания образовательной политики не способствует гармоничному развитию школы и высокому качеству подготовки молодёжи. Именно эффективность

образования ещё на рубеже веков была объявлена испанским правительством центральным моментом реформ в этой сфере, о чём свидетельствовало принятие в 2002 г. Единого закона о качестве образования. Как члену Евросоюза Испании требовалось привести образование в соответствие с критериями государств ЕС. Однако за минувшее десятилетие система развивалась так, что на сегодняшний день даже рядовые учителя склоняются к мысли, что вопрос качества школьной подготовки интересует власти в последнюю очередь.

В 2004 г. на выборах победила Рабоче-социалистическая партия, пребывавшая у власти до 2011 г. Обсуждение проблем, связанных с образованием, началось ещё во время избирательной кампании и в дальнейшем сопровождалось острыми дискуссиями в парламенте. Результаты международного сравнительного исследования PISA за 2000 и 2003 гг. давали серьёзный повод для беспокойства: в рейтинге Испания стабильно занимала позиции в группе отстающих государств, демонстрируя тенденцию к ухудшению качества школьной подготовки.

В качестве основных причин отставания эксперты ОЭСР видели такие проблемы, как второгодничество и уход учеников из школы. По статистике, каждого третьего школьника в стране оставляли на второй год, но в большинстве случаев эта мера оказывалась бесполезной. Помимо педагогической проблема имеет экономический характер, поскольку обучение таких учеников обходится для государства дороже. Чтобы как-то исправить положение дел, администрация часто переводит ученика в следующий класс даже при наличии неудовлетворительных отметок или закрывает глаза на его неуспеваемость, но в обоих случаях учебные достижения школьника остаются крайне низкими.

Кроме того, согласно официальным данным, только около 65% молодых испанцев имеют полное среднее образование. Многие учащиеся бросают обязательную школу, именно им часто приходится сталкиваться с безработицей. Забросить образование их подталкивают неуспеваемость и отсутствие мотивации к учёбе. В испанском обществе давно утвер-

дилось понятие «школьный провал», которым окрестили массовое нежелание молодёжи учиться. После PISA СМИ и педагоги рассказывали о катастрофически низком уровне знаний выпускников школ (чтение по слогам, незнание таблицы умножения, неумение выражать свои мысли, отсутствие элементарных знаний по отечественной истории и географии). Подобная ситуация имеет массовый характер, вызывая тревогу педагогов и экономистов: не имея базовых знаний, молодёжь остаётся и без профессионального образования, усугубляя экономическое отставание Испании от партнёров по ЕС.

Выводы PISA красноречиво указывали на необходимость срочных и качественных преобразований в испанской школьной системе: этого же требовал и принцип европеизации образования, провозглашённый после присоединения страны к Болонскому процессу, ведь часть задач по интеграции Испании в общеевропейское образовательное пространство касалась уровня средней школы. Правительство принимало отдельные меры в этом и других направлениях развития школы, однако назвать их реформой было бы неправильно, поскольку никаких принципиальных изменений не происходило.

В дальнейшем это развитие осложняло всемирный финансовый кризис. Когда в 2011 г. на смену социалистам пришли консерваторы, им предстояло управлять государством, разьедаемым такими проблемами, как: спад экономики, дефицит бюджета, внешние долги, растущая безработица, общественные протесты. Одним из путей выхода из кризиса правительство видело жёсткую экономию в социальной сфере. В тот же год министр образования Испании объявил о предстоящем реформировании, призванном исправить катастрофическую ситуацию в национальном образовании.

Реформы касались школьных программ, структуры общего образования, управления и финансирования, затраты на них должны были стать минимальными. Так, для мотивации выпускников основных школ на продолжение обучения планировались пересмотр содержания образования на обеих ступенях и небольшая реструктуризация: в обязательной школе будут учиться на один год меньше, а полное среднее образование будет длиться на год дольше. Эффект подобной реформы подвергается сомнению. Получив обязательное образование в 15 лет, подростки ещё не будут иметь права на трудовую деятельность, а на их профессиональную подготовку нужны дополнительные инвестиции (их ожидают от Еврокомиссии и испанских предприятий).

Наибольший общественный резонанс вызвало намерение правительства сократить бюджетные ассигнования на образование. Начало учебных занятий в 2011 г. сопровождалось акциями протеста профсоюзов учителей против сокращений в государственных школах и урезания расходов. По подсчётам профсоюзов, реформа грозила увольнением примерно 100 тысячам педагогов. Чтобы помочь этим людям, требовались дополнительные вложения в систему переподготовки кадров, но это не вписывалось в политику урезания бюджетных средств, и государству было выгоднее выплачивать им небольшое пособие по безработице. Справиться с кадровым дефицитом министр образования обещал, увеличив нагрузку оставшихся педагогов и численность класса на 20%. Педагогическое сообщество неоднократно указывало, что в таких условиях качество подготовки испанских школьников будет только падать, поскольку реформа противоречит требованиям индивидуализации обучения, у педагога останется меньше времени на подготовку к занятиям.

И тем не менее реформа была одобрена правительством. В 2013 г. был принят «Конституционный Закон о повышении ка-

чества образования», который легализовал процесс реформирования образовательной системы, рассчитанный всего едва ли не на год. Это вызвало акции протеста по всей стране. Например, в Валенсии на несанкционированную демонстрацию вышли ученики одной из школ, к ним присоединились родители. В результате столкновений с полицией были раненные и задержанные. Социальные сети быстро разнесли подробности акции, и вскоре аналогичные демонстрации прокатились по другим крупным городам Испании. Со своей стороны против реформ продолжали бороться профсоюзы, организуя крупные забастовки учителей, преподавателей вузов и работников дошкольных учреждений. Примечательно, что прежде забастовки с участием педагогов были в стране большой редкостью. Протесты создавали трудности властям, однако премьер-министр Испании неоднократно заявлял, что в осуществлении антикризисной программы правительство настроено решительно и непопулярные среди населения меры будут приняты в любом случае.

Общественное сопротивление вызывали различные положения реформы: реструктуризация, введение промежуточных экзаменов и новых учебных дисциплин, сокращение финансирования. Тем не менее критика и сопротивление не были напрасными: правительство решило пойти на некоторые уступки в реформировании, прислушавшись к основным аргументам его противников. В частности, любая реформа, затрагивающая содержание образования, требует перехода на новые учебники. Кроме того, реформа должна предполагать соответствующую подготовку и переподготовку учителей, но ни первый, ни второй пункт не могли быть реализованы из-за отсутствия средств в национальном и региональных бюджетах. Столкнувшись с массовым неприятием реформ и приняв справедливость этих и ряда других доводов, правительство согласилось не спешить с реализацией.

Как и в Италии, текущие реформы в испанской школе оставляют большие сомнения в своей эффективности. Впрочем, если исходить из того, что их главной задачей стали сокращения в образовательном бюджете, то здесь правительство получит желаемый результат. Что касается центральных проблем школьной системы, определяющих качество национального образования, то власти намерены решать их после урезания затрат. Очевидно, что в ближайшее время это невозможно, поэтому заявления о качестве подготовки и равенстве образовательных шансов сейчас имеют скорее декларативный характер. В целом этот период реформирования отличается консервативной направленностью, как и политические взгляды нового правительства, и отчётливой ориентацией на экономические нужды государства, переживающего тяжёлый финансовый кризис.

Сопrotивление реформам может стать индикатором недоработок в подготовке и внедрении реформационных преобразований, поэтому для эффективности реформационного процесса и деятельности школы при активном сопротивлении реформаторам следует обращать внимание на аспекты, вызывающие массовое недовольство, и пересматривать свои планы.

### Таким образом:

Ключевая причина болезненной реакции общества на планы и деятельность реформаторов — несогласие граждан с содержанием или методами реформ, ухудшающими условия труда учителя или условия образования учащихся. Эта реакция проявляется в недовольстве и сопротивлении реформам со стороны педагогов, учащихся, родителей, профсоюзов, политической оппозиции и других групп. Однако сопротивление реформированию школы крайне редко может принимать форму, принципиально угрожающую изменениям и их адаптации в системе образования. Это объясняется прежде всего своевременным принятием реформаторами соответствующих блокирующих мер, а также действием административного ресурса. Иначе говоря, под давлением общества правительство может лишь согласиться на некоторые уступки в отношении своих реформаторских намерений, но не откажется от них, и если где-то запланирована школьная реформа, она будет проведена, какое бы протестное движение она ни вызвала в обществе. **НО**