

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В КАНАДЕ

Получено 11.04.2022 Доработано после рецензирования 12.05.2022 Принято 20.05.2022

УДК 37.07 JEL I28 DOI <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2022-5-2-75-82>

Титор Светлана Евгеньевна

Канд. юр. наук, доц. каф. частного права, Государственный университет управления, г. Москва, Российская Федерация

ORCID: 0000-0002-5930-9972

E-mail: setitor@mail.ru

АННОТАЦИЯ

Мировое образование на современном этапе состоит из множества различных национальных систем. Отличаются они между собой национальными целями и задачами, культурными традициями, а также состоянием качества образования. Российское образование претерпевает стадию реформирования. В настоящий момент преобразования затронули сферу контроля (надзора) за образовательными организациями. Общие тенденции изменения контрольно-надзорной деятельности направлены на снижение административной нагрузки на бизнес и в то же время на повышение защищенности охраняемых законом ценностей. Выражается мнение о смене государственного контроля (надзора) на общественный по отдельным направлениям. Поэтому анализ опыта управления системой образования, в том числе государственного и общественного контроля, в зарубежных странах особенно актуален. В качестве примера в статье рассматривается Канада, которая имеет с Россией много общих черт: многонациональность, большая территория, федеративное устройство, уровни образования и т.д., при этом Канада имеет высокий рейтинг по оценке образования на мировом уровне. Проведена оценка управления системой образования Канады, правовая регламентация государственного и общественного контроля (надзора). Изучение зарубежного опыта позволит интегрировать его в российскую систему образования, что, в свою очередь, поспособствует включению российского образования в мировое пространство. Исследование проведено с применением сравнительно-правового анализа, обобщения информации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Управление образованием, государственный контроль (надзор) в сфере образования, общественный контроль в сфере образования, Канада, школа, университет, аккредитация, дошкольное образование, региональное регулирование

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Титор С.Е. Правовые основы управления образованием в Канаде//E-Management. 2022. Т. 5, № 2. С. 75–82.



LEGAL FOUNDATIONS OF EDUCATIONAL MANAGEMENT IN CANADA

Received 11.04.2022

Revised 12.05.2022

Accepted 20.05.2022

Svetlana E. Titor

Cand. Sci. (Jur.), Assoc. Prof. at the Private Law Department, State University of Management, Moscow, Russia

ORCID: 0000-0002-5930-9972

E-mail: setitor@mail.ru

ABSTRACT

World education at the present stage consists of many different national systems. They differ from each other in national goals and objectives, cultural traditions, as well as the state of the quality of education. Russian education is undergoing a stage of reform. Now the transformations have affected the sphere of control (supervision) of educational organizations. General trends in changes in control and supervisory activities are aimed at reducing the administrative burden on business and, at the same time, increasing the protection of legally protected values. During the discussions, among other things, it was proposed to replace state control (supervision) with public control in certain areas. It will be relevant to analyze the experience of managing the education system, including state and public control, in foreign countries. As an example, the article considers Canada, which has much in common with Russia: multinationalism, large territory, federal structure, levels of education, etc., while Canada has a high rating on the assessment of education at the world level. The author assessed the management of the Canadian education system, the legal regulation of state and public control (supervision). Studying foreign experience will allow integrating it into the Russian education system, which, in turn, will allow integrating Russian education in the global world. The study was conducted using comparative legal analysis, generalization of information.

KEYWORDS

Education management, state control (supervision) in the field of education, public control in the field of education, Canada, school, university, accreditation, preschool education, regional regulation

FOR CITATION

Titor S.E. (2022) Legal foundations of educational management in Canada. *E-Management*, vol. 5, no. 2, pp. 75–82. DOI: 10.26425/2658-3445-2022-5-2-75-82

© Titor S.E., 2022.

This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

ВВЕДЕНИЕ / INTRODUCTION

Для исследования зарубежного опыта управления образованием Канада выбрана по следующим критериям:

1. Канада является одним из крупнейших государств мира (второе место после России).
2. По своему географическому и многоэтническому положению страны Канада и Россия близки друг другу.
3. Государство Канада, как и Россия, имеет федеративное устройство.
4. Качество образования в Канаде находится на высоком уровне, учитывая мировой опыт; дипломы о высшем образовании признаются в большинстве стран: Канада занимает 17 место из 189 в рейтинге стран мира по индексу образования¹.
5. Канада является одной из стран с высоким уровнем благополучия граждан. На образование в Канаде, по разным источникам, тратится от 5,3 до 7,1 % от ВВП² [Белицкая, 2010] .
6. Уровни образования Канады аналогичны российским: дошкольное, начальное, среднее, профессиональное и высшее (трехуровневое).

По территориальному делению между Канадой и Российской Федерацией (далее – РФ) существует определенная тождественность: Канада как федеративное государство состоит из десяти провинций и трех территорий – это аналоги субъектов РФ. Сходство России и Канады и особенности канадского образования обуславливают актуальность настоящего исследования.

В данной работе проанализировано правовое регулирование управления образованием Канады, включая государственный и общественный контроль (надзор) с целью выявления общего и особенного по сравнению с Россией, и дальнейшей трансформации положительного опыта на сферу управления российским образованием.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ / METHODOLOGY

Настоящее исследование призвано решить проблему анализа существующей правовой основы управления образованием Канады. Канада одна из крупнейших федеративных стран с высоким уровнем индекса образования. Положительный опыт организации системы образования полезен для применения и в РФ. В рамках изучения данной темы будут выявлены общие и особенные черты организации образования в Канаде, государственного контроля (надзора) в сфере образования.

Исследование предлагается провести методами анализа документов, сравнительно-правового анализа, обобщения, дифференциации. Его итоги могут быть полезны в законотворческой деятельности России в сфере образования.

ИССЛЕДОВАНИЕ / RESEARCH

Регулирование отношений в сфере образования начинается с конституционного акта 1867 г.³, провозгласившего создание Канадской конфедерации. Данный акт определил децентрализованный порядок регулирования вопросов образования: каждая провинция и территория самостоятельно издает законодательные акты в данной сфере.

В Канаде нет единого централизованного Министерства образования и науки, как в РФ. Департаменты образования во главе с министром имеются в провинциях и на территориях. На федеральном уровне создан Совет министров образования Канады, который функционирует с 1967 г. Это межправительственный орган, который выступает в качестве:

- форума для обсуждения политических вопросов в сфере образования;
- механизма реализации проектов и инициатив общегосударственного интереса;
- консультационной площадки и сотрудничества с национальными образовательными организациями, федеральным правительством;

¹Гуманитарный портал. (2022). Рейтинг стран мира по уровню образования. Режим доступа: <https://gtmarket.ru/ratings/education-index> (дата обращения: 17.03.2022).

²Гуманитарный портал. (2022). Рейтинг стран мира по уровню расходов на образование. Режим доступа: <https://gtmarket.ru/ratings/global-education-expenditure#canada> (дата обращения: 17.03.2022).

³British North America Act. Режим доступа: https://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ca_1867.html. (дата обращения: 02.04.2022).

– представительного органа провинций на международном уровне.

Министры образования провинций и территорий через Совет министров образования (далее – Совет) решают следующие задачи и проблемы:

- представляют провинции и территории в международных органах, связанных с образованием, участвуют в их деятельности;
- участвуют в выполнении международных договоров в сфере образования;
- используют инструмент национального информационного центра и справочной службы в целях признания и соответствия образовательных и профессиональных квалификаций, которые находятся в ведении Совета;
- проводят общегосударственную оценку знаний и навыков студентов;
- ведут общегосударственную статистическую и иную отчетность, финансирование которой осуществляется через Совет;
- участвуют в национальных программах Канады в сфере образования, которые организует и реализует Совет.

Исторически сложилось, что стандарты образования, предметы и финансирование определяются на провинциальном уровне. Каждая провинция и территория разрабатывает собственную систему образования, которая в целом похожа на все остальные по стране, но при этом отражает особенности регионов, разнообразие исторического и культурного наследия. Под юрисдикцией Правительства Канады находятся только две территории – Северо-Западный территориальный акт и Юконский акт. Также под юрисдикцией федерального правительства находится подготовка кадров для вооруженных сил, системы исправительных учреждений и коренных народов (индейцев, метисов, инуитов).

Дошкольные образовательные организации Канады находятся в ведении провинций и территорий. Министерства образования провинций разрабатывают общие рамки регулирования дошкольного образования. Каждая провинция принимает свои законодательные акты в этой сфере. Например, в провинции Онтарио приняты следующие законодательные акты.

1. Закон об уходе за детьми и о ранних годах, 2014 г. (англ. Child Care and Early Years Act, 2014)⁴.

2. Закон о воспитателях дошкольного образования, 2007 г. (англ. Early Childhood Educators Act, 2007)⁵.

В провинции Квебек дошкольное образование регулируется следующими законодательными актами.

1. Закон об образовании (фр. Loi sur l'instruction publique)⁶.

2. Педагогические правила для дошкольного, начального и среднего образования (фр. Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire)⁷.

3. Закон об образовательных услугах по уходу за детьми (фр. Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance)⁸.

Контроль и надзор за сферой дошкольного образования в Канаде осуществляется в трех направлениях.

1. Мониторинговые исследования, которые проводятся методами срезов и лонгитюдных исследований. Такой контроль осуществляется с целью определения качества дошкольного образования. Исследование проводится в форме опросов (электронных и телефонных) о текущей деятельности дошкольных образовательных организаций. Анкеты разрабатывают органы статистики Канады. При этом опрос проводится не только среди родителей детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения, но и среди населения

⁴Child care and early years act. S.O., Chapter 11 Schedule 1 dated 2014. Ontario, Canada. Режим доступа: <https://www.ontario.ca/laws/statute/14c11> (дата обращения: 02.03.2022).

⁵Early Childhood Educators Act, S.O., Chapter 11 Schedule 1 dated 2007. Ontario, Canada. Режим доступа: <https://www.ontario.ca/laws/statute/07e07> (дата обращения: 02.03.2022).

⁶Loi sur l'instruction publique. Québec, Canada [Закон об образовании. Квебек, Канада]. Режим доступа: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/showDoc/cs/I-13.3?&digest=> (дата обращения: 02.03.2022).

⁷Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire [Образовательный режим дошкольного, начального и среднего образования]. Québec, Canada. Режим доступа: <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cr/I-13.3,%20r.%208> (дата обращения: 02.03.2022).

⁸Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. [Закон об образовательных услугах по уходу за детьми.] Québec, Canada. Режим доступа: <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/S-4.1.1> (дата обращения: 02.03.2022).

провинции, не пользующегося ими. Предметом исследования стали следующие вопросы: развитие детей и их поведение, дети и молодежь, образование, спорт и досуг, здоровье и благополучие.

2. Лицензирование. Порядок и формат лицензирования дошкольных образовательных организаций регламентируют провинции. Лицензирование проводится на предмет соблюдения всех законодательно установленных требований по отношению к таким учреждениям. Лицензирование осуществляется с определенной периодичностью. Лицензирование проводится не только в отношении образовательной организации, но и педагогов. Каждый педагог должен получать лицензию (англ. early childhood educator certificate / teaching licence), подтверждающую его квалификацию. Такое лицензирование проводится каждой провинцией самостоятельно, она на законодательном уровне определяет порядок и условия получения лицензии, лицензионные требования⁹. Причем при переезде из одной провинции в другую для продолжения педагогической деятельности педагог должен получить лицензию и в этой провинции [Abawi, 2021].

3. Инспектирование. Министерство образования провинции назначает инспектора. Инспектор (в законодательных актах встречаются термины «директор лицензирования» и «медицинский работник») без предупреждения может посещать любые дошкольные образовательные учреждения. В рамках проверки инспектор:

- контролирует соблюдение дошкольной образовательной организацией требований закона провинции по уходу за детьми (или об образовании);
- контролирует соблюдение лицензионных требований к дошкольным образовательным организациям, определенных в этих же законодательных актах;
- рассматривает жалобы и обращения граждан на деятельность дошкольного образовательного учреждения;
- выявляет наличие рисков и опасностей для здоровья, соблюдения достоинства, обеспечения безопасности находящихся на попечении дошкольной образовательной организации детей.

В рамках своей деятельности инспектор вправе:

- беспрепятственно посещать и осматривать лицензированные и нелицензированные помещения дошкольного образовательного учреждения;
- требовать от должностных лиц предоставления отчетов, информации, документов и т. д.;
- расследовать обстоятельства обращений или случаев жалоб;
- составлять соответствующие акты о проверке.

По итогам проверки может быть выдано предписание о временной приостановке деятельности дошкольного образовательного учреждения.

Ответственность за управление начальным и средним образованием возложена на местные выборные школьные советы и комиссии. Члены школьных советов избираются общественным голосованием местного населения. Компетенции школьных советов определяются законодательными актами провинции, но на всей территории Канады они идентичны. Провинциальные власти направляют в школьные советы своих представителей для совместного решения вопросов образования. В полномочия школьных советов входит: утверждение учебного плана, управление и руководство школой, принятие финансовых решений, строительство новых школьных зданий, согласование других крупных финансовых расходов на развитие образовательной инфраструктуры.

Провинциальные законодательные акты и распоряжения школьных советов определяют, что образовательные организации несут ответственность за качество образования перед общественностью.

Каждая провинция совместными усилиями департамента образования и школьных советов утверждает учебный план, при этом учитывается мнение акционеров образовательных предприятий. В канадском образовании не существует единых национальных стандартов и учебных планов. Но в каждой провинции они похожи между собой, поскольку включают в себя, как правило, 80 % федерального компонента и 20 % местных особенностей. При формировании учебных планов и стандартов провинции сотрудничают с «Программой Показателей успеваемости в школе» – SAIP (School Achievement Indicators Program) [Esling, 1990].

Порядок и содержание проверки школ министерствами и департаментами образования отличается в разных провинциях. Прослеживается общая тенденция отхода от жестко заданного учебного плана.

⁹ Certification Guide for Early Childhood Educators. Режим доступа: <https://open.alberta.ca/dataset/ed0e3162-0431-441d-a16c-61090c65adb0/resource/8b205060-1c74-423e-8d67-31a9543058ec/download/cs-certification-guide-for-early-childhood-educators.pdf> (дата обращения: 02.04.2022).

В основном контроль за средним образованием сводится к оценке качества обучения. Для этого министерства и департаменты образования провинций проводят обычные экзамены, в том числе в форме тестирования. Как правило, проверка знаний проводится школьными советами. Например, в провинции Онтарио экзамены по основным предметам (родной язык, математика, литература) [Séror, Weinberg, 2021] проводятся созданным при Министерстве образования управлением по качеству и подотчетности образования (англ. Education Quality and Accountability Office).

Для оценки школ в провинциях, например Онтарио, утверждена Рамочная программа эффективности школ К-12 (2013)¹⁰. Программа определяет систему оценки эффективности школ, которая включает в себя два компонента [Green et al., 2021].

1. Самооценка школ – аналитический процесс внутри школы, направленный на получение ответов на следующие вопросы: достигнуты ли цели обучения и каковы достижения обучающихся; какие доказательства успеха имеются; какие меры будут приниматься для совершенствования процесса обучения.

2. Окружная оценка: проводится анализ самооценки, сбор статистических данных о школах. Цель окружной оценки – поддержка стратегического планирования школ, оказание содействия в наращивании потенциала профессионального образования.

Система высшего образования в Канаде также децентрализована. Ответственность за предоставление гражданам высшего образования возложена на провинции и территории. Хотя система образования во всех провинциях схожа, все же имеются различия, обусловленные культурно-историческими традициями, национальными особенностями населения, географическим расположением провинций. На государственном уровне стандартизируется педагогическое образование, поскольку к нему государство предъявляет особые требования [Gamble, Crouse, 2020].

Так, в провинции Онтарио профессиональное образование находится в ведении Министерства колледжей и университетов (далее – Министерство).

В ведении Министерства находятся:

- разработка направлений политики для колледжей и университетов прикладного искусства и технологий, в том числе стандартизация программ колледжей и университетов;
- планирование и финансирование фундаментальных и прикладных проектов;
- выдача разрешений университетам на присвоение ученых степеней (в том числе бакалавра и магистра) или лицензирование;
- бюджетирование университетов и колледжей;
- оказание финансовой помощи обучающимся;
- регистрация и учет частных колледжей и университетов.

При Министерстве создан Совет по качеству высшего образования. Он имеет следующие полномочия:

- по поручению министра колледжей и университетов Совет рассматривает заявления о получении права университетом на присвоение ученых степеней (в том числе степени бакалавра и магистра) или лицензирование, на открытие частных колледжей и университетов, а также дает свое заключение;
- устанавливает критерии и процедуры определения качества программ высшего образования;
- формирует внешние экспертные группы по оценке качества программ обучения;
- проводит иные исследования, аналитику, дает советы Министру;
- по поручению Министра рассматривает иные вопросы.

Государственный контроль (надзор) за деятельностью высшей школы регламентируется в провинции Онтарио, например, Законом о выборе и совершенстве после среднего образования, 2000 (англ. The Post-secondary Education Choice and Excellence Act, 2000)¹¹. Закон устанавливает, что Министр может назначить уполномоченное лицо (инспектора) для проведения инспекторских проверок по исполнению требований закона. Инспектор вправе осуществлять следующие полномочия:

¹⁰ Ontario (2021). The K–12 School Effectiveness Framework (2013): A support for school improvement and student success. Режим доступа: <http://www.edu.gov.on.ca/eng/literacynumeracy/framework.html> (дата обращения: 02.04.2022).

¹¹ Post-secondary Education Choice and Excellence Act, S.O., Chapter 36, dated 2000. Ontario, Canada. Режим доступа: <https://www.ontario.ca/laws/statute/00p36> (дата обращения: 02.04.2022).

- беспрепятственно в рабочее время посещать помещения университетов и колледжей;
- производить фотосъемку в этих помещениях (в целях фиксации нарушений);
- требовать от руководства колледжей и университетов необходимых документов для осуществления инспекторской проверки, опрашивать должностных лиц;
- фиксировать нарушения с помощью иных средств и устройств хранения.

По результатам проверки виновные лица могут быть привлечены к административной ответственности, образовательной организации будет выдано предписание об устранении нарушений, а разрешение на осуществление образовательной деятельности – лицензия – может быть приостановлена, отозвана, пересмотрена. Кроме того, проверяющий орган по заявлению обучающегося может потребовать от колледжа или университета возмещения материального ущерба [Birioukov, 2021].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ / CONCLUSION

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Регулирование отношений в сфере образования в Канаде осуществляется децентрализованно, а именно отдано на попечение субъектов федерации – провинций и территорий.

2. На федеральном уровне имеются совещательные органы образования, которые состоят из представителей министерств и департаментов образования провинций. Эти совещательные органы координируют формирование и обсуждение общегосударственной политики в сфере образования, а также выполняют представительские функции на международных площадках.

3. В Канаде отсутствуют жесткие требования к стандартизации программ. Государственные органы не принимают участия в формировании учебных планов. Эти вопросы находятся в ведении общественности: школьных советов, советов местных общин, советов по оценке качества. Полномочия этих органов определены законодательно (на уровне провинций), однако государственными не являются.

4. В Канаде также существует система лицензирования образовательной деятельности и разрешительная система для педагогов. В рамках лицензирования проводится оценка образовательных организаций на соответствие требованиям закона, а лицензирование педагогов – на предмет их соответствия квалификационным требованиям. Лицензирование проводится периодически.

5. Контроль за деятельностью образовательных организаций также осуществляется в форме мониторинга и иных статистических и социологических исследований, в том числе опросов населения (родителей и общин) об удовлетворенности системой образования. Имеет место и самообследование.

6. Инспектирование образовательных организаций проводится лицами, уполномоченными Министрами образования провинций. Каких-либо планов проведения инспектирования не имеется. Оно осуществляется, как правило, при наличии информации о нарушениях, поступлении обращений и жалоб обучающихся. В полномочия инспектора входит оценка соблюдения законодательства образовательной организацией, в том числе по безопасности обучающихся, охране их жизни и здоровья.

7. На государственном уровне, уровне провинций осуществляется контроль за оценкой качества образования. Проводится такой контроль как общественными организациями (школьными советами), так и государственными. В основном оценка качества образования проводится в виде экзаменов и тестирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Балицкая И.В., Волосович Л.В., Майорова И.И. (2010). Образование в современной Канаде: монография. Южно-Сахалинск: Изд-во СахГУ. 124 с.

Abawi Z. E. (2021). The effectiveness of educational policy for bias-free teacher hiring: Critical insights to enhance diversity in the Canadian teacher workforce. New York: Routledge. Pp. 1–150. <https://doi.org/10.4324/9781003145462>

Birioukov A. (2021). Absent on absenteeism: Academic silence on student absenteeism in Canadian education // *Canadian Journal of Education*. No. 44(3). Pp. 718–731. <https://doi.org/10.53967/cje-rce.v44i3.4663>

Green D.A., Karimirad A., Simard-Duplain G., Siu H. E. (2021). COVID-19 and the economic importance of in-person K-12 schooling // *Canadian Public Policy*. University of Toronto Press. V. 47(2). Pp. 265–280. <https://doi.org/10.3138/cpp.2021-002>

- Gamble B., Crouse D. (2020). Resilient minds: Strategies to enhance student transitions from secondary to post-secondary education settings // *Journal of Military, Veteran and Family Health*. V. 6. Pp. 43–50. <https://doi.org/10.3138/JMVFH-2020-0051>
- Esling J.H [ed.] (1990). *Multicultural Education and Policy: ESL in the 1990s – A Tribute to Mary Ashworth*. Toronto: Ontario Institute for Studies in Education. 223 p.
- Séror J., Weinberg A. (2021). Exploring the longitudinal impact of university immersion: Bilingual spaces, multilingual values // *System*. V. 99. <https://doi.org/10.1016/j.system.2021.102523>

REFERENCES

- Abavi Z.E. (2021), *The effectiveness of education policy for hiring teachers without bias: Critical ideas for increasing diversity in the Canadian teacher workforce*, Routledge, New York, US, pp. 1–150. <https://doi.org/10.4324/9781003145462>
- Balitskaya I.V., Volosovich L.V., Maiorova I.I. (2010), *Education in modern Canada: monograph*, Izdatel'stvo SakhGU, Yuzhno-Sakhalinsk, Russia. (In Russian).
- Birioukov A. (2021), “Absent due to absenteeism: Academic silence about student absenteeism in Canadian education”, *Canadian Journal of Education*, no. 44(3), pp. 718–731. <https://doi.org/10.53967/cje-rce.v44i3.4663>
- Green D.A., Karimirad A., Simard-Duplain G., Siu H.E. (2021), “COVID-19 and the economic significance of full-time K-12 education”, *Canadian Public Policy. University of Toronto Press*, vol. 47(2), pp. 265–280. <https://doi.org/10.3138/cpp.2021-002>
- Gamble B.J., Kraus D. (2020), “Resilient Minds: Strategies to improve students’ transition from secondary to Post-secondary education”, *Journal of Military, Veterans and Family Health*, vol. 6, pp. 43–50. <https://doi.org/10.3138/JMVFH-2020-0051>
- Esling J.H. [ed.]. (1990), *Multicultural Education and Policy: ESL in the 1990s – A Tribute to Mary Ashworth*, Ontario Institute for Studies in Education, Toronto, Canada. 223 p.
- Seror, J., Weinberg A. (2021), “Studying the longitudinal impact of university immersion: bilingual spaces, multilingual values”, *System*, vol. 99. <https://doi.org/10.1016/j.system.2021.102523>