



УДК 37.014 (71)



Людмила Гук

РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ НА ОСНОВІ ПЕДАГОГІЧНИХ ІДЕЙ ЕГЕРТОНА РАЕРСОНА У 1844–1876 РР.

А Розглянуто процес реформування управління системою шкільної освіти на теренах східної Канади у 1844–1876 рр. на основі педагогічних ідей та проектів освітніх законів Е. Раерсона. Досліджена специфіка прийнятих освітніх законів 1846, 1850 та 1871 рр., а також розглянута еволюція сфер розподілу повноважень органів управління освітою провінційного та місцевого рівнів.

Ключові слова: система шкільної освіти, педагогічні ідеї, освітні закони, органи управління.

Актуальність проблеми. Управління системою освіти є одним із найважливіших факторів, що сприяють її успіху і забезпечують гармонійне функціонування всіх її елементів. Воно включає чіткість розмежування обов'язків у сфері органів управління освітою, їхню субординацію та підзвітність. Дослідження історичної ретроспективи формування системи управління шкільною освітою Канади на основі ідей Е. Раерсона представляє особливий науковий інтерес, оскільки саме у цей період формувалась і досягла високого рівня розвитку система шкільної освіти провінції Онтаріо. Її структура, принципи діяльності, організація та нормативно-законодавча база були покладені в основу освітнього законодавства більшості провінцій і територій Канади, а отже, і на цій основі формувалась система освіти всієї Канади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема історичної ретроспективи управління системою шкільної освіти Канади широко досліджується у працях З. Магдач, Н. Муқан [1], проблеми історичного розвитку центральних і місцевих органів управління освітою в Канаді вивчаються у працях

Людмила Гук. Реформирование управления системой школьного образования на основе педагогических идей Эгертона Раерсона в 1844–1876 гг.

А Рассмотрен процесс реформирования управления системой школьного образования на территории восточной Канады в 1844–1876 гг. на основании педагогических идей и проектов образовательных законов Э. Раерсона. Исследована специфика принятых законов в сфере образования в 1846, 1850 и 1871 гг., а также рассмотрена эволюция раздела полномочий органов управления образованием на провинциальном и местном уровнях.

Ключевые слова: система школьного образования, педагогические идеи, образовательные законы, органы управления.

Liudmyla Huk. Educational reforms in the sphere of educational administration in eastern Canada in 1844–1876 rr., on the basis of educational views and draft bills of E. Ryerson.

S The article deals with the study of the process of educational reforms in the sphere of educational administration in eastern Canada in 1844–1876 rr., on the basis of educational views and draft bills of E. Ryerson. Educational laws of 1846, 1850 and 1871 have been investigated as well as the evolution of the division of competencies in the educational administration authorities on provincial and local levels.

Key words: system of school education, pedagogical ideas, educational laws, administration authorities.

П. Аксельрода [3], Н. Бервоша [4], Дж. Путмана [7] та багатьох інших науковців. До проблеми дослідження педагогічної спадщини Е. Раерсона та його діяльності на посаді головного управителя освіти провінції Онтаріо впродовж 1844–1876 рр. звертались К. Томас, Дж. Путман [7], Л. Даманія [5] та інші вітчизняні й зарубіжні вчені, однак комплексного вивчення впливу педагогічних ідей Е. Раерсона на формування професійної підготовки вчителів проведено ще не було.

Метою статті є дослідити процес реформування управління системою шкільної освіти на теренах східної Канади у 1844–1876 рр. на основі педагогічних ідей і проектів освітніх законів Е. Раерсона.

Виклад основного матеріалу. До 40-х рр. XIX ст. на території Верхньої Канади існувала обмежена кількість положень про управління загальними школами. Закон 1816 р. уповноважував Губернатора Верхньої Канади призначати не більше 5 достойних громадян у кожному районі провінції, що формували раду освіти (англ. Board of Education). Ради освіти повинні були наглядати за діяльністю загальних шкіл і кожного року по-

давати звіти до уряду провінції. Вони також були вповноважені екзамінувати вчителів і видавати їм право на проведення навчальної діяльності. Однак члени рад освіти не мали відношення до педагогічної діяльності і у більшості випадків ніколи не були вчителями. Їхня здатність адекватно оцінювати вчителів та видавати їм сертифікати неодноразово піднімалась багатьма суспільно-політичними діячами того часу, які ставили під сумнів компетентність членів рад освіти [2].

Муніципальні ради призначали міських управителів освіти (англ. local/ township superintendents). Фактично, обов'язки міських управителів освіти були такі ж, як і управителів освіти районів, але вони мали у підпорядкуванні значно меншу територію.

Управителі освіти виконували також низку інших функцій, зокрема, розподіляли кошти по школах району та визначали межі шкільних районів.

За даних умов розподілу влади у сфері управління освітою існувала велика кількість місцевих чиновників і був відчутний брак централізації в управлінні освітою.

Під час перебування Е. Раерсона на посаді головного управителя освіти, у Верхній Канаді була прийнята низка законодавчих актів, які регулювали сферу управління освітою. Найважливішими з них були закони, прийняті у 1846, 1850 та 1871 рр. Перший важливий закон 1846 р., прийнятий за поданням Е. Раерсона, централізував управління освітою. Згідно з цим законом, у сфері управління освітою був встановлений наступний розподіл повноважень. Генерал-губернатор колонії був уповноважений особисто, без необхідності отримання згоди виконавчої ради (англ. executive council), призначати та звільняти з посади головного управителя освіти провінції. Головний управитель освіти провінції мав право: розпоряджатись коштами, виділеними урядом на освіту; займатись підготовкою та поданням на розгляд уряду освітніх законів; керувати всією системою освіти провінції та очолювати Загальну раду освіти провінції (англ. General Board of Education), яка допомагала йому в управлінні освітою.

Загальна рада освіти провінції складалась із шести членів, які призначались на посаду за рекомендацією Генерал-губернатора провінції і відповідали за:

- нагляд за відкриттям та роботою Нормальної школи Верхньої Канади – першого навчального закладу для підготовки вчителів, затверджувати навчальні програми, обирати місце розташування школи, визначати умови працевлаштування та заробітну плату вчителів Нормальної школи тощо;
- вивчення та рекомендація чи відхилення використання у школах навчальних підручників;
- допомога головному управителю освіти у його роботі та надання порад відносно всіх питань, що стосуються освіти Верхньої Канади, а також поширення значення важливості освіти у свідомості людей [6].

Централізація управління освітою у новому законі зазнавала серйозної критики з боку суспільно-політичних діячів Верхньої Канади. Пряме призна-

чення на посаду центрального апарату управління освітою генерал-губернатором країни та підзвітність лише йому створювало всі умови для максимальної незалежності центральних органів управління освітою від політичних сил. Е. Раерсон був переконаний, що лише таким чином він зможе відгородити себе від впливу політиків і внести зміни в систему освіти провінції. «... Він вважав, що за такого способу організації [управління освітою] він буде служити інтересам країни, а не конкретним політичним силам» [7, с. 135]. Головний управитель освіти повинен був співпрацювати із головним секретарем провінції, кому він подавав усі свої звіти про систему освіти, та головному юристу провінції, який представляв проекти освітніх законів на розгляд законодавчої Асамблеї [5].

Крім цього, Закон 1846 р. скоротив кількість місцевих чиновників і чітко ідентифікував їхні обов'язки. У кожному районі провінції був призначений один районний управитель освіти (англ. district superintendent), якого у літературі часто ще називають місцевим управителем освіти (англ. local superintendent), а посада міських управителів освіти була ліквідована. Районний управитель освіти, хоча й був місцевим управителем, його обов'язки чітко визначались центральним органом управління освітою. Таким чином, управитель освіти району ставав зв'язною ланкою між центральним департаментом освіти з одного боку та шкільною радою з іншого. Передбачалося, що через нього головний управитель освіти провінції та Загальна рада освіти зможуть спілкуватись із місцевими органами управління освітою – шкільними радами та безпосередніми учасниками освітнього процесу – учнями й учителями.

Районні управителі освіти були вповноважені розподіляти кошти, виділені урядом на освіту, по школах у межах конкретного району у відповідності до кількості учнів у школі та подавати щорічні звіти про діяльність шкіл району головному управителю освіти. Серед інших обов'язків районних управителів освіти, згідно із законом 1846 р., були: екзамінація та сертифікація вчителів; інформування та роз'яснення освітнього законодавства провінції шкільним радам; нагляд за використанням у школах лише тих підручників, які були рекомендовані для навчання Загальною радою освіти провінції; підготовка планів шкільних приміщень; сприяння відкриттю бібліотек; вирішення конфліктів, що виникають у питаннях шкільного законодавства у конкретній місцевості [7].

Для ефективної перевірки діяльності загальних шкіл і можливості швидко збирати та опрацьовувати інформацію, Е. Раерсон розробив для районних управителів освіти спеціальну схему звіту про діяльність загальних шкіл і рекомендував її дотримуватись.

Районним управителям освіти підпорядковувались члени шкільної ради (англ. trustees), колишні районні ради, які безпосередньо управляли діяльністю шкіл. Члени шкільних рад отримали право: розпоряджатись шкільними коштами, а також усім нерухомим і рухомим шкільним майном, що знаходиться на території шкіл, у встановленому зако-

ном порядку; встановлювати розмір заробітної плати вчителів, найнятих на роботу шкільною радою; призначати на посади секретаря шкільної ради, колектора (англ. school collector) – особу, відповідальну за збір грошей із місцевих жителів на потреби шкільної освіти – та бібліотекаря; відкривати у шкільному районі, за попередньою згодою районного управителя освіти, школи для хлопчиків чи для дівчаток; визначати спосіб стягнення коштів із місцевих жителів, призначених на освіту. Шкільна рада не мала права визначати розмір грошових стягнень; не частіше одного разу на рік робити подання до муніципальної ради стосовно підняття місцевих податків, кошти яких спрямовуються у сферу освіти; звільняти від стягнення податків на користь освіти району особливо бідних сімей; скликати шкільні засідання у встановленому законом порядку; подати у відставку, за умови отримання письмової згоди своїх колег і місцевого управителя освіти [8].

До обов'язків членів шкільних рад входило: виступати корпоративним органом у встановленому законом порядку (у підписанні угод, укладанні контрактів тощо); скріпляти своєю печаткою всі офіційні документи, видані шкільною радою; скликати щорічні шкільні засідання, а також позачергові шкільні засідання у разі потреби (наприклад, у випадку зміни території школи, у разі смерті чи складення повноважень одного зі членів шкільної ради тощо); слідкувати за тим, щоб у школі були у наявності книга шкільної ради, книга відгуків відвідувачів, журнали обліку відвідування та успішності учнів та «Освітній журнал». Останні двое повинні забезпечуватись безкоштовно; наймати на роботу та виплачувати заробітну плату лише тим педагогам, які володіють сертифікатами вчителя; відвідувати школи та слідкувати за їхньою діяльністю, а також за використанням у навчальному процесі підручників, рекомендованих Радою загальної освіти провінції; слідкувати за тим, щоб усі учні були забезпечені навчальними підручниками та щоб шкільна бібліотека була доступною для всіх жителів місцевості; вчасно подавати щорічні та піврічні звіти про діяльність шкіл місцевому управителю освіти [8].

Однією із нерозв'язаних проблем залишалась проблема недостатньої кваліфікованості працівників місцевих органів управління освітою. Труднощі виникали в обранні підходящих кандидатур на посади районних управителів освіти. Е. Раерсон був переконаний, що це повинні бути високоосвічені люди із педагогічною освітою, а не лише представники еліти суспільства. Однак, як зазначають дослідники історико-педагогічної проблематики освіти Канади, освіта у житті жителів провінції не займала великого значення, тому високоосвічені люди, як правило, не виявляли бажання займати посади освітніх чиновників, у тому числі районних управителів освіти.

Чимало зусиль Е. Раерсона було витрачено на підняття статусу професії районного управителя освіти та формування у жителів провінції відповідного ставлення до цих урядових чиновників. Основною ідеєю, що прагнув довести Е. Раерсон,

була думка, що районний управитель освіти не є звичайний наглядач школи чи «шпiон», який доносить урядові про помилки у діяльності школи. До його обов'язків входить, перш за все, поширення інформації про застосування освітніх законів, сприяння роботі вчителя, зауваження недоліків із метою надання порад щодо підвищення ефективності навчального процесу [2].

У зв'язку з цим, наступним поступом у реформуванні сфери управління освітою був закон 1850 р., згідно з яким було встановлено, що районний управитель освіти повинен був мати в підпорядкуванні не більше ста шкіл. З нього знімались обов'язки розподілу фінансів у школах, натомість було запроваджено, що він повинен більше часу приділяти відвідуванню шкіл – принаймні один раз на квартал, а також принаймні один раз на рік у кожній школі виступати з публічними лекціями. Ухвалення такого закону дало можливість районним управителям освіти більше часу приділяти освітнім проблемам і детальніше спостерігати за роботою шкіл, що знаходяться у їхньому підпорядкуванні [2].

Особливістю Закону 1850 р. було зміцнення повноважень шкільних рад (англ. trustee boards), визнання їх корпоративними органами й надання їм влади у керівництві школами у відповідності до урядових положень, а також права на збір податків із жителів району, який шкільна рада представляла. Для цього шкільна рада повинна була мати бухгалтера. Законом дозволялось на прохання більшості жителів міст створювати міські шкільні ради (англ. township boards of trustees), які б керували школами конкретного міста. У випадку браку коштів на фінансування діяльності загальних шкіл міська шкільна рада була вповноважена згідно з новим законом обрати один із можливих трьох варіантів:

- подати запит на необхідну суму до міської ради (у цьому випадку рада зобов'язана була надати кошти);
- видати закон про стягнення необхідної суми грошей із батьків, діти яких відвідують школу;
- забезпечити необхідні кошти частково за рахунок міської ради, а частково – за рахунок батьків, діти яких відвідують школу [7].

Законом 1850 р. найвищий орган управління освітою провінції – Загальна рада освіти (англ. General Board of Education) була перейменована у Раду загальної освіти (англ. Council of Public Instruction); утворювались також районні ради загальної освіти (англ. county boards of public instruction), до складу яких входили районний управитель освіти та члени шкільної ради районної граматичної школи (англ. trustees of the district grammar school). Ці ради повинні були проводити засідання чотири рази на рік, займаючись низкою питань, зокрема: екзамнувати вчителів і видавати їм ліцензії на право викладання; сприяти відкриттю шкільних бібліотек; сприяти поширенню освіти [2].

Отже, з прийняттям освітнього закону 1850 р. повноваження екзаменації та сертифікації вчителів перейшли від районних управителів освіти до районних рад освіти. Оскільки вимоги щодо сертифікації вчителів були встановлені Радою загальної

освіти, а районні ради освіти були органами, що представляли центральний орган управління освітою на місцях, у цьому законі чітко прослідковується подальша тенденція до централізації управління освітою.

У 50-х рр. XIX ст. була прийнята також низка важливих законів, які конкретизували специфіку діяльності, права, обов'язки та сфери відповідальності різних учасників освітнього процесу, зокрема, у 1850 р. Рада загальної освіти конкретизувала обов'язки вчителів.

Дослідники історичної ретроспективи розвитку освіти Канади зауважують, що у період з 1850 по 1871 рр. законодавчою владою Верхньої Канади не були прийняті освітні закони, які б запроваджували нові принципи у системі організації та управління освітою. Безумовно, щоб відобразити зростаючі потреби суспільства, що швидко розвивалось, у цей період була прийнята низка поправок до останнього освітнього закону 1850 р., які вдосконалювали його [7].

Закон 1860 р. конкретизував повноваження шкільних рад, спосіб обрання їх членів і специфіку ведення аудитів шкільних коштів. Згідно з цим законом субота ставала офіційним вихідним днем у школі [7].

У процесі функціонування виявлялись інші недоліки системи шкільної освіти. Аналіз історико-педагогічних джерел свідчить, що недостатня обізнаність у педагогічній теорії та практичних методах навчання перешкоджала роботі навіть найсумлінніших районних управителів освіти. За таких умов вони були швидше спостерігачами за діяльністю шкіл, що знаходились у їхньому підпорядкуванні, але й не управителями, оскільки не могли дати вчителям практичні поради чи виправити конкретні помилки у методиці викладання.

Назріла необхідність у подальшому реформуванні системи управління освітою. Мінімальні кваліфікаційні вимоги для претендентів на посаду районного управителя освіти були встановлені законом 1871 р. З цього часу, він повинен був володіти найвищим сертифікатом учителя у провінції – сертифікатом першого ступеня.

Закон 1871 р. був останнім важливим законом у галузі освіти, розробленим Е. Раерсоном і прийнятим за його поданням. Цей закон був особливо ефективним і широкомасштабним і містив багато нових положень, що кардинально реформували систему шкільної освіти. Загальні школи (англ. common schools) були перейменовані у загальноосвітні (англ. public schools), а граматичні школи стали називатись вищими школами (англ. high schools) чи колегіями.

Серед основних положень закону 1871 р. варто зазначити наступні: проголошення системи безкоштовної освіти; запровадження обов'язкової освіти

для дітей віком від 7 до 12 років; запровадження перевірки діяльності шкіл урядовими представниками (до цього часу школи перевірялись лише місцевими інспекторами); встановлення високих стандартів кваліфікації місцевих управителів загальноосвітніх шкіл; запровадження єдиних стандартів кваліфікації вчителів – сертифікації на рівні провінції; встановлення мінімальних вимог щодо адекватності місця розташування та обладнання шкільного приміщення (будинок повинен опалюватись, уміщувати спортивний майданчик тощо); укладання детальних і систематичних навчальних програм із кожного предмета, що вивчається у загальноосвітній школі; проведення навчальної діяльності у відповідності до навчальних програм для загальноосвітніх і вищих шкіл; забезпечення урядової підтримки у відкритті та діяльності коледжів; відкриття індустріальних шкіл – закладів професійно-технічної освіти [6].

У 1874 р., був прийнятий закон, що доповнював попередній, прийнятий у 1871 р. Додатково до урядового фінансування, яке отримували всі вищі (граматичні) школи, уряд почав виділяти 750 доларів тим навчальним закладам, у яких існують 4 чи більше вчителів зі ступенями магістра.

Висновок. Таким чином, за 32 роки перебування на посаді головного управителя освіти, Е. Раерсон заклав основи, реформував і розвинув систему шкільної освіти провінції Онтаріо у повноцінну систему шкільної освіти, у якій були конкретизовані права та обов'язки всіх учасників освітнього процесу та посилені вимоги щодо кваліфікацій суб'єктів управління освітою. Система освіти, розроблена за проектами освітніх законів Е. Раерсона і прийнятих парламентом у 1846, 1850 та 1871 рр., заклала основу для подальших освітніх законів. Вона значно централізувала управління освітою та передбачала чітку градацію у сфері органів управління освітою та у схемах підзвітності суб'єктів та об'єктів управління освітою. У відповідності до низки ухвалених освітніх законів була встановлена система чіткого підпорядкування: головний управитель освіти – районний управитель освіти – шкільна рада – вчитель – учень.

Література

1. Магдач З. Т. Історична ретроспектива розвитку шкільної освіти Канади / З. Т. Магдач, Н. В. Мукан // Наукові записки: [збірник наукових статей] (Серія педагогічні та історичні науки) / Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова; укл.: Л. Л. Макаренко. – К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. – Вип. 84. – С. 155–161.
2. Allhouse J. The Ontario Teacher, a historical account of progress 1800–1910. – Ontario Teachers' Federation. – 1967. – 184 p.
3. Axelrod P. The Promise of Schooling: Education in Canada 1800–1914 / P. Axelrod. – Toronto: University of Toronto Press, 1997. – 160 p.
4. Burwash N. The Makers of Canada. Egerton Ryerson / N. Burwash. – Toronto: Morang & Co Limited, 1906. – 303 p.
5. Damania L. Egerton Ryerson. – Toronto: Fitzhenry & Whiteside Ltd. – 1975. – 59 p.
6. Hodgins D. Ryerson Memorial Volume: prepared on the occasion of the unveiling of the Ryerson Statue in the grounds of the Education Department on the Queen's birthday, 1889. – Toronto: Printed by Warwick & Sons 68 and 70 Front street west. – 1889. – 146 p.
7. Putman J. H. Egerton Ryerson and Education in Upper Canada / J. H. Putman. – Toronto: William Briggs, 1912. – 272 p.
8. The laws relating to common schools in Upper Canada together with the forms, general regulations and instructions for executing their provisions. – Toronto: Printed for the Department of Public Instruction for Upper Canada by Lovell and Gibson. – 1855. – 145 p.