

ОБЯЗАТЕЛЬНО ЛИ УЧАСТИЕ В ВПР?



Анатолий Борисович Вифлеемский,
доктор экономических наук,
магистр юриспруденции, г. Нижний Новгород

*Все животные равны,
но некоторые животные равнее других*
Джордж Оруэлл

Аббревиатуры ЕГЭ и ГИА давно уже стали «страшным сном» российского образования, вызывая нервные срывы не только у учеников и их родителей, но и у педагогов. Но к этим в общем-то разовым для ученика экзекуциям как-то незаметно добавилась новая, именуемая так же словом из трёх букв, но, в отличие от привычных ЕГЭ и ГИА, проводимая ежегодно. Насколько правомерным является проведение ВПР, и могут ли учителя отказаться их проводить, а ученики — отказаться в них участвовать?!

• мониторинг • образовательная программа • контроль • полномочия органов власти и органов местного самоуправления • компетенция образовательной организации

Эпиграф для настоящей статьи выбран не случайно. Каждый директор школы знает, как пристально за ним наблюдают многочисленные надзорные органы, накладывая штрафы. Прокуратура строго сравнивает локальные акты и приказы директоров школ с буквой закона, цепляясь за любые отступления, и периодически заявляет о своём стоянии на страже интересов несовершеннолетних (в своём, прокурорском, их понимании). Однако Минпросвещения и Рособрнадзор демонстрируют превышение полномочий и незаконное введение дополнительной контрольной (для школ) процедуры, к тому же влекущей препятствия к освоению образовательной программы учащимися,

понууждение их к участию в неких «мониторинговых исследованиях», именуемых ВПР.

То, что ВПР — это фактически часть контрольной процедуры, доказывает уже то, что при включении организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в плане проведения плановых проверок учитываются в том числе следующие факторы: наличие или отсутствие необъективности результатов Всероссийских проверочных работ, уровень образовательных результатов учащихся, наличие или отсутствие нарушений обязательных требований к содержанию документов образовательных организаций, наличие или отсутствие

обращений граждан или сведений о нарушении законодательства Российской Федерации в сфере образования, поступивших от других органов государственного контроля (надзора), органов прокуратуры и др. Также при планировании проверок учитываются результаты государственной итоговой аттестации и контрольных мероприятий.

Есть такая народная мудрость: «Хорошее дело словом из трёх букв не назовут». Поэтому не случайно именно три буквы имеет аббревиатура «ЕГЭ» и столько же букв имеет и «ВПР» — всероссийские проверочные работы.

Не только родители и директора, но даже многие руководители органов управления образованием не понимают, что ВПР не является частью итоговой аттестации, не являются частью образовательной программы и понуждать к участию в них учащихся просто недопустимо. Название «всероссийские» не должно никого смущать. Это всего лишь название, так как процедура ВПР не предусмотрена законом.

Министерство постоянно заявляет, что борется с избыточной отчётностью учителей, однако совместно с Рособрнадзором и своими многочисленными бестолковыми подведомственными учреждениями постоянно придумывает всё новую и новую отчётность, называя её мониторингами, но понуждая её представлять, что в конечном итоге ложится в виде дополнительной отчётности на тех же учителей.

Что такое ВПР

В 2017 г. своим Приказом Министерство образования и науки РФ¹, сославшись на Правила осуществления мониторинга системы образования², а также на реализацию

¹ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 27 января 2017 г. № 69 «О проведении мониторинга качества образования».

² Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662.

Комплекса мер, направленных на систематическое обновление содержания общего образования на основе результатов мониторинговых исследований и с учётом современных достижений науки и технологий, изменений запросов учащихся и общества, ориентированности на применение знаний, умений и навыков в реальных жизненных условиях³, приказало Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки обеспечить в общеобразовательных организациях проведение мониторинга качества подготовки по ряду предметов в форме проверочных работ.

А перед этим, поставив телегу впереди лошади, Рособрнадзор своим распоряжением⁴ утвердил график проведения мероприятий, направленных на исследование качества образования на 2016–2017 гг., в том числе Всероссийские проверочные работы (которые решили именовать ВПР, видимо, чтобы в массовом сознании легализовать использование этих процедур и приравнять их к ЕГЭ, с которым почти все смирились).

Единственный официальный документ, который удалось обнаружить, посвящённый введению понятия ВПР, — это письмо Рособрнадзора 2017 г.⁵, которое так и было озаглавлено «Всероссийские проверочные работы».

И в этом письме Рособрнадзор прямо заявил, что ВПР не являются государственной итоговой аттестацией. Более того, как следует из письма, «Они проводятся образовательной организацией самостоятельно, с использованием единых вариантов заданий для всей Российской Федерации, разрабатываемых на федеральном уровне в строгом соответствии

³ Утверждён приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 15 декабря 2016 г. № 1598.

⁴ Распоряжением Рособрнадзора от 30.08.2016 № 2322-05.

⁵ Письмо Рособрнадзора от 02.02.2017 № 05-41 «Всероссийские проверочные работы».

с федеральным государственным образовательным стандартом. Это диагностические работы для оценки индивидуальных достижений учащихся».

Таким образом, ВПР школы якобы проводят **самостоятельно** для оценки индивидуальных достижений учащихся. Следовательно, получается, что могут и не проводить. Раз самостоятельно проводят. В любом случае законодательных требований проводить ВПР не установлено.

Затем Рособрнадзор поясняет, что «ВПР можно сравнить с контрольными работами, традиционно проводившимися в прошлые десятилетия во многих регионах и отдельных образовательных организациях. Отличительными особенностями ВПР являются единство подходов к составлению вариантов, проведению самих работ и их оцениванию, а также использование современных технологий, позволяющих обеспечить практически одновременное выполнение работ учащимися всех образовательных организаций Российской Федерации. Задания ВПР разрабатываются на федеральном уровне».

Вместе с тем Рособрнадзор не рекомендует образовательным организациям использовать результаты ВПР для выставления годовых отметок учащимся.

Это и понятно, ведь ВПР не предусмотрены образовательной программой. И объективно школе не нужны.

Видимо, это понимал и Рособрнадзор, поэтому, скрывая свои истинные намерения, писал, что «результаты выполнения ВПР могут быть полезны родителям для определения образовательной траектории своих детей». Вообще-то родителям хватает оценок в дневнике своего учащегося. И лишний экзамен, особенно в нынешних условиях присутствия новой коронавирусной инфекции, мало кто из родителей желает своим детям.

Рособрнадзор затем пишет, что ВПР «могут быть также использованы для оценки уровня подготовки учащихся по итогам окончания основных этапов обучения, для совершенствования преподавания учебных предме-

тов в образовательных организациях Российской Федерации, для развития региональных систем образования». И лишь в заключение стыдливо указывает: «Помимо этого, ВПР позволит осуществлять мониторинг результатов введения Федеральных государственных образовательных стандартов, а также послужит развитию единого образовательного пространства в Российской Федерации».

Так вот, оказывается, мероприятие, проводимое в рамках мониторинга образования и на основании Правил осуществления мониторинга системы образования, полезно для всех, включая родителей, и лишь в последнюю очередь нужно тем, кто, собственно, его инициировал и проводит.

Фактически проводятся ВПР неким Центром национальных и международных исследований качества образования Федерального института оценки качества образования.

На своём сайте этот институт пишет так: «Всероссийские проверочные работы (ВПР) — это комплексный проект в области оценки качества образования, направленный на развитие единого образовательного пространства в Российской Федерации, мониторинг введения Федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС), формирование единых ориентиров в оценке результатов обучения, единых стандартизированных подходов к оцениванию образовательных достижений учащихся»⁶.

Такое стыдливое введение ВПР уже само по себе говорит о незаконности понуждения школ к его проведению, а учащихся — к обязательному участию в них (о чём мы подробнее будет говорить ниже).

⁶ ФИОКО — Всероссийские проверочные работы в ОО // URL: <https://fiooco.ru/vpr-v-oo>.

Причём лукавство Рособрнадзора не случайно. Ведь, согласно статье 97 закона об образовании⁷, мониторинг системы образования представляет собой систематическое стандартизированное наблюдение за состоянием образования и динамикой изменений его результатов, в том числе в рамках оценки качества образования, условиями осуществления образовательной деятельности, контингентом учащихся, учебными и внеучебными достижениями учащихся, профессиональными достижениями выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, состоянием сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Согласно п. 2 Правил осуществления мониторинга системы образования⁸ мониторинг осуществляется в целях информационной поддержки разработки и реализации государственной политики Российской Федерации в сфере образования, непрерывного системного анализа и оценки состояния и перспектив развития образования (в том числе в части эффективности деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность), усиления результативности функционирования образовательной системы за счёт повышения качества принимаемых для неё управленческих решений, а также в целях выявления нарушения требований законодательства об образовании.

Письмом Рособрнадзора в 2020 г.⁹ были направлены Методические рекомендации по проведению ВПР. В них уже указано, что ВПР проводятся в целях:

- *осуществления мониторинга системы образования, в том числе мониторинга уровня подготовки учащихся в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, федераль-*

ным компонентом государственного стандарта общего образования;

- *совершенствования преподавания учебных предметов и повышения качества образования в образовательных организациях.*

Родители учащихся в этих Методических рекомендациях уже не упоминаются.

А в своих официальных показаниях относительно целей проведения ВПР государственные органы и их институт, проводящий ВПР, путаются.

Зато рекомендуется органам управления субъектов РФ и муниципальным органам принять порядок организации и проведения ВПР в субъекте Российской Федерации, порядок организации и проведения ВПР в соответствующем муниципальном образовании. А образовательным организациям рекомендуется принять порядок организации и проведения ВПР в образовательной организации.

При этом Рособрнадзор также пишет, что в целях обеспечения объективности проведения ВПР к участию в ВПР по решению органа субъекта Российской Федерации могут привлекаться независимые наблюдатели, специалисты в сфере образования, обладающие необходимыми знаниями для участия в проверке работ.

Таким образом, незаметно ВПР технологически всё более приближается к ЕГЭ и ОГЭ, его пытаются сделать неотъемлемой частью функционирования школы.

Однако своими приказами Рособрнадзор утверждает лишь сроки проведения ВПР и никого не обязывает в них участвовать. Зато в регионах управления образованием действуют в меру своей испорченности.

Например, Министерством образования, науки и молодёжной политики Нижегородской области издан приказ, которым утверждён Порядок организации и проведения Всероссийских проверочных работ в Нижегород-

⁷ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

⁸ Утверждены Постановлением Правительства РФ от 05.08.2013 № 662.

⁹ Письмо Рособрнадзора от 10.02.2020 № 13-35.

ской области¹⁰. Этот приказ не опубликован официально и не несёт правовых последствий, так как в соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции РФ все законы, а также любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения, то есть обнародованы. Неопубликованные нормативные правовые акты не применяются, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу. Официальное опубликование является конституционной гарантией прав граждан.

На практике же в нарушение указанных требований Конституции РФ Министерством образования, науки и молодёжной политики Нижегородской области приказ был направлен органам местного самоуправления для выполнения, а также организовано понуждение граждан, включая несовершеннолетних учащихся, к выполнению противоправного приказа. Ведь согласно п. 3.1, утверждённого министерством порядка участия ВПР по каждому предмету являются все учащиеся соответствующих классов всех образовательных организаций, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего общего и среднего профессионального образования (далее — участники ВПР). Пунктом 3.2. вообще прямо установлено, что участие учащихся в ВПР является обязательным, если проведение ВПР предусмотрено Рособрнадзором в штатном (обязательном) режиме.

Однако надо понимать, что родители учащихся не обязаны выполнять противоправные приказы регионального министра, тем более, если такой приказ не прошёл правовой экспертизы и не был опубликован. И какие-либо санкции за нарушение такого приказа регионального министерства к родителям и учащимся не могут быть применены.

Обязаны ли учащиеся участвовать в ВПР?

Понятно, что в современных условиях рекомендация школе участвовать в ВПР воспринимается как приказ. А уж прямой приказ реги-

онального министерства образования тем более. Хотя сомневаюсь, что школы массово приняли порядки организации и проведения ВПР в образовательной организации.

Но вот должны ли родители учащихся воспринимать эти порядки, а также рекомендации, письма и приказы Рособрнадзора как обязывающие их детей участвовать в ВПР?

В соответствии со статьёй 21 Конституции РФ никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам. Таким образом, добровольное согласие как условие подвергнуться опытным исследованиям, к коим относятся и ВПР, является обязательным.

В уже упоминавшемся ранее Письме 2017 г. Рособрнадзор информировал, что *«решение об участии в ВПР отдельного учащегося принимает образовательная организация»*. Иными словами, Рособрнадзор не осмелился в 2017 г. указать на обязанность учащихся участвовать в ВПР.

В своих методических рекомендациях 2020 г. Рособрнадзор уже написал так: *«Участниками ВПР по каждому учебному предмету являются все учащиеся соответствующих классов всех образовательных организаций Российской Федерации, реализующих программы начального общего, основного общего и/или среднего общего образования»*.

Между тем, письмо с Методическими рекомендациями не является нормативным правовым актом и не может возлагать какие-либо обязанности на граждан, тем более несовершеннолетних. Участие в разного рода исследованиях и экспериментах осуществляется строго на добровольной основе, при наличии информированного согласия. В своих приказах Рособрнадзор до сих пор не рискнул установить обязательность участия в ВПР учащихся.

¹⁰ Приказ Министерства образования, науки и молодёжной политики Нижегородской области от 19.03.2020 № 316-01-63-690/20 «Об утверждении Порядка организации и проведения Всероссийских проверочных работ в Нижегородской области».

Таким образом, следование Методическим рекомендациям Рособрнадзора ущемляет права несовершеннолетних, так как обязанность участия в ВПР законом не установлена.

Более того, при проведении ВПР отменяются занятия по графикам учебного процесса, происходит невыполнение учебной программы, так как вместо предусмотренных учебной программой уроков учащиеся в учебное время отвлечены на проведение ВПР, не являющихся частью образовательной программы.

Между тем Закон об образовании в ч. 4 ст. 34 гарантирует учащимся **право на посещение мероприятий, не предусмотренных учебным планом** (в соответствии с локальным нормативным актом организации). Это означает, что привлекать учащихся к какому-либо мероприятию образовательная организация может только с их согласия, а применительно к несовершеннолетним учащимся — с согласия их родителей (законных представителей).

Исходя из данных правовых норм, возложение на учащихся обязанностей по участию в ВПР является принудительным привлечением к мероприятиям, не предусмотренным учебным планом, что можно рассматривать как нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством РФ в области образования прав и свобод учащихся, что может повлечь за собой привлечение к административной ответственности по ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ.

Именно поэтому Рособрнадзор не издаёт приказ об обязательности участия учащихся в ВПР и перекладывает всю ответственность на школы, так как, если родители будут возражать против проведения ВПР, а директор школы настаивать и понуждать к участию, он и окажется «крайним».

Такой директор школы, противоправно понуждающий к участию в ВПР учащихся без согласия родителей (законных представителей) может быть привлечён к административной

ответственности за нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод учащихся образовательных организаций либо нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод и подвергнут административному штрафу в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей. На школу, как юридическое лицо может быть наложен штраф от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

А вот к учащимся и к их родителям, которые отказываются участвовать в проведении ВПР, ни школа, ни органы управления образованием, никаких санкций применить не могут.

Должны ли платить учителям за участие в проведении ВПР?

Другой причиной, по которой Рособрнадзор избрал столь своеобразный способ введения ВПР, по моему мнению, является нежелание нести расходы по финансовому обеспечению его проведения. Ведь, как известно, участие в ЕГЭ оплачивается дополнительно учителям, а его проведение выливается в существенные расходы бюджета.

Именно поэтому Рособрнадзор и пытается внушить, что школам самим это нужно, а также рекомендует принять положение. И вот в рамках этого положения школа должна сама определить, каким образом будет оплачена работа педагогов на ВПР. Если считает, что проведение ВПР ей необходимо зачем-то.

Из профессионального стандарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)»¹¹ следует, что у педагога есть две обобщённые трудовые функции: педагогическая деятельность по проектированию и реализации образовательного

¹¹ Утверждён Приказом Минтруда России от 18.10.2013 № 544н.

процесса в образовательных организациях дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования и педагогическая деятельность по проектированию и реализации основных общеобразовательных программ.

К трудовым функциям педагога отнесены: общепедагогическая функция; обучение; воспитательная деятельность; развивающая деятельность; педагогическая деятельность по реализации программ дошкольного образования; педагогическая деятельность по реализации программ начального общего образования; педагогическая деятельность по реализации программ основного и среднего общего образования.

Как мы рассмотрели выше, ВПР является мониторинговым исследованием вне рамок реализации образовательной программы. ВПР не является ни итоговой аттестацией, ни промежуточной. Более того, **результаты ВПР не рекомендовано даже использовать при выставлении годовых оценок.**

Следовательно, ВПР проводится вне рамок реализации образовательных программ, **не является для педагога частью педагогической деятельности по реализации программ начального, основного и среднего общего образования.** ВПР нельзя отнести ни к обучению, ни к воспитательной или развивающей деятельности. Это в чистом виде контрольная деятельность надзорных органов, прикрываемая понятием «мониторинг».

Следовательно, в должностные обязанности педагогов не входит проведение ВПР и педагог вправе отказаться её проводить, тем более без дополнительной оплаты. И я бы рекомендовал педагогам это делать. А профсоюзам — защищать права педагогов на оплату дополнительно возлагаемого на них труда. При этом следует иметь в виду, что возложение не предусмотренных трудовым договором обязанностей по проведению ВПР возможно лишь с согласия педагога.

Избыточный контроль вместо обучения

Всем уже достаточно хорошо известно, что такое ЕГЭ. Прежде всего это процедура, предусмотренная Законом об образовании. Это и пол-

номочия по проведению ЕГЭ, которые обеспечены соответствующим финансированием. Однако самое главное заключается в том, что ЕГЭ — это часть образовательной программы (итоговая аттестация, проведение которой — неотъемлемая часть любой образовательной программы).

В отличие от ЕГЭ, ВПР законом не предусмотрено. Это придуманная многочисленными «образовательными» чиновниками процедура, издевательски именуемая ими «нужной школе и ей самостоятельно проводимой». При этом финансированием проведение ВПР не обеспечено. И, на мой взгляд, использование на проведение ВПР средств, выделенных школе на реализацию основных образовательных программ может быть признано **нецелевым использованием средств.** Легитимных полномочий проводить ВПР органы управления образованием субъектов РФ и муниципальные органы управления образованием не имеют.

Никакого отношения к образовательной программе ВПР не имеют, проверочные работы проводятся за её пределами. ФГОС не предусматривает такой формы контроля реализации образовательной программы, отсутствуют ВПР и в примерных основных образовательных программах.

Такой избыточный контроль не нужен ни учащимся и их родителям, ни школам. Настоящими бенефициарами являются федеральные органы управления образованием, которые агрегируют результаты ВПР и могут на их основе устраивать экзекуции неугодным руководителям региональных и муниципальных органов управления образованием, выстраивая рейтинги школ, муниципалитетов и субъектов РФ.

К сожалению, чиновники-контролёры всё чаще, как саранча, налетают на школы с различными проверками. Особенно ярко это проявилось после их вынужденного простоя в 2020 г. по причине ковидных ограничений. Они жаждут проверок и «крови» — выставления всяких

предписаний, штрафов. Причём редкий контролёр, к сожалению, понимает, что «поиск блох» — мелких несоответствий множеству нередко противоречивых предписаний — в принципе не может являться целью государственного надзора в сфере образования.

ВПР можно считать «инновационным» способом контроля, когда фактически понуждают школы к самоконтролю, причём с грубым нарушением законодательства, в ущерб реализации образовательных программ (**ВПР осуществляется в учебное время вместо учебной деятельности учащихся**). К тому же учителя также находятся в стрессовой ситуации, ведь всем грамотным педагогам известно, что учащиеся не всегда могут показать на непривычных экзаменах те результаты, которые показывают в ходе обычной учебной деятельности.

Поэтому родителям учащихся я рекомендую активнее включаться в образовательную деятельность школы и не подвергать учащихся

лишним проверочным работам, не предусмотренным образовательной программой, а тем более, вместо прохождения образовательной программы. Советы родителей в школах должны отказываться от проведения ВПР в своих школах и требовать от администрации неуклонно соблюдать расписание занятий и учебный график — не отменять уроки для проведения ВПР.

А директорам школ рекомендую со ссылкой на решения Советов родителей отказываться от проведения ВПР в своих учебных заведениях и действовать строго по закону.

Чиновникам же можно порекомендовать умирить свой «проверятельный зуд» и последовать совету незабвенного Виктора Степановича Черномырдина: «У кого чешутся — чешите в другом месте». И не забывать про его верное наблюдение: «Учителя и врачи хотя бы есть практически каждый день!» **НО**

Is Participation In The VPR Mandatory?

Anatoly B. Viflehemy, Doctor of Economics, Master of Law, Nizhny Novgorod

Abstract. *The essence of the concept of «All-Russian Verification Work». Methodological recommendations of Rosobrnadzor for conducting the VPR. The question of the legality of their holding. VPR as an «innovative» method of control, carried out with a gross violation of the law, to the detriment of the implementation of educational programs.*

Keywords: *monitoring, educational program, control, powers of authorities and local self-government bodies, competence of an educational organization.*

Spisok ispol'zovannykh istochnikov

1. Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossijskoj Federacii ot 27 yanvarya 2017 g. № 69 «O provedenii monitoringa kachestva obrazovaniya».
2. Utverzhdeny postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 5 avgusta 2013 g. № 662.
3. Utverzhdyon prikazom Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossijskoj Federacii ot 15 dekabrya 2016 g. № 1598.
4. Rasporyazhenie Rosobrnadzora ot 30.08.2016 № 2322-05.
5. Pis'mo Rosobrnadzora ot 02.02.2017 № 05-41 «Vserossijskie proverochnye raboty».
6. FIOKO — Vserossijskie proverochnye raboty v OO // URL: <https://fioco.ru/vpr-v-oo>.
7. Federal'nyj zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii».
8. Utverzhdeny Postanovleniem Pravitel'stva RF ot 05.08.2013 № 662.
9. Pis'mo Rosobrnadzora ot 10.02.2020 № 13-35.
10. Prikaz Ministerstva obrazovaniya, nauki i molodezhnoj politiki Nizhegorodskoj oblasti ot 19.03.2020 N 316-01-63-690/20 «Ob utverzhdenii Poryadka organizacii i provedeniya Vserossijskih proverochnyh rabot v Nizhegorodskoj oblasti».
11. Utverzhdyon Prikazom Mintruda Rossii ot 18.10.2013 N 544n.