

Создание системы управления как элемент единой системы оценки качества образования в 2012–2021 гг.

Терова Антонина Андреевна¹, Гукаленко Ольга Владимировна²

¹ ФГБУ «Российская академия образования», Москва, Россия

² ФГБОУ ВО «Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова», Москва, Россия

¹ Antonina.terova@yandex.ru

² olga_gukalenko@mail.ru

Аннотация: Проблема управления качеством образования, особенно в контексте развития оценочных процедур и укрепления государственного регулирования, является предметом активного научного дискурса в отечественной педагогической науке. В статье приводится анализ мероприятий по формированию в Российской Федерации (2012–2021 гг.) целостной системы управления качеством общего образования. Рассмотрена эволюция от оценки качества подготовки обучающихся и образовательной деятельности до мониторинга управленческих механизмов. Рассматривается влияние на формирование единого образовательного пространства изменений в законодательстве, а также мероприятий в рамках реализации национального проекта. Анализируется феномен смещения внимания с оценки качества как точного диагностического инструмента в системную основу для принятия кадровых и управленческих решений. Период 2012–2021 гг. характеризуется как этап эволюции российской образовательной системы, в рамках которого формировался мощный, но преимущественно измерительный аппарат оценки управленческих механизмов, и на основе мероприятий национального проекта «Образование» выстроен целостный управленческий цикл. Его ядро составили единый методологический базис, интегрировавший оценку результатов и управленческих механизмов; аналитический двигатель, агрегирующий данные всех оценочных процедур в инструмент управления; и механизм обратной связи и ответственности, законодательной инициативы, обеспечивающий зависимость назначения руководителей от объективных показателей качества. Этот триединый комплекс превратил оценку из констатирующей процедуры в системный элемент управления.

Ключевые слова: управление качеством образования, оценка качества, педагогические измерения, мотивирующий мониторинг, государственное управление, муниципальное управление

Для цитирования: Терова А. А., Гукаленко О. В. Создание системы управления как элемент единой системы оценки качества образования в 2012–2021 гг. // Педагогические измерения. 2026. № 1. С. 136. doi: 10.52422/25879375_2026_1_136

Creating a Management System as an Element of a Unified System of Education Quality Assessment in 2012–2021

Antonina Andreevna Terova¹, Olga Vladimirovna Gukalenko²

¹ Russian Academy of Education, Moscow, Russia

² Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

¹ antonina.terova@yandex.ru

² olga_gukalenko@mail.ru

Abstract. Education quality management, due to developing assessment procedures and strengthening state regulation, has been the subject of active debate in the Russian pedagogical community. The article analyses the measures taken to develop a comprehensive general education quality management system in the Russian Federation (2012–2021). The authors observe the evolution from assessing the quality of student training and educational activities to monitoring management mechanisms. They also examine the impact of legislative changes and national project implementation on the formation of a unified educational space. The article analyses the shift in focus from quality assessment as a precise diagnostic tool to its role as a systemic basis for personnel and management decisions. The period from 2012 to 2021 is a stage in the evolution of the Russian education system when a powerful measurement apparatus for assessing management mechanisms was developed and a holistic management cycle was built while implementing the national project “Education.” The cycle core consists of a unified methodological framework integrating the assessment of results and management mechanisms; an analytical engine aggregating data from all assessment procedures into a management tool; and a feedback, accountability, and legislative initiative mechanism ensuring that the appointment of managers depends on objective quality indicators. This triune model transformed assessment from a mere fact-finding procedure into a systemic element of management.

Keywords: education quality management, quality assessment, pedagogical measurements, motivational monitoring, public administration, municipal administration

For citation: Terova A. A., Gukalenko O. V. “Creating a management system as an element of a unified system of education quality assessment in 2012–2021 // Pedagogical measurements. 2026. No. 1. P. 136. doi: 10.52422/25879375_2026_1_136

© Терова А. А., Гукаленко О. В., 2026.

© Федеральный институт педагогических измерений, 2026.

Введение

Развитие российской системы общего образования в последнее десятилетие характеризуется стратегическим переходом от диагностики результатов к управлению процессами их достижения, реализацией проектов изменений. Период 2012–2021 гг. стал этапом институционализации этого перехода, когда сложившийся комплекс оценочных процедур был преобразован в целостную систему управления качеством. Целью статьи является реконструкция логики и хронологии данного процесса с акцентом на ключевых нормативно-методологических решениях.

Обзор основных направлений по проблематике управления качеством образования в контексте оценочных процедур и государственного регулирования

Проблема управления качеством образования, особенно в контексте развития оценочных процедур и укрепления государственного регулирования, является предметом активного научного дискурса в отечественной педагогической науке. Анализ литературы позволяет выделить несколько ключевых направлений исследований, непосредственно связанных с темой данной статьи.

Аспекты управления качеством образования в контексте совершенствования оценочных процедур. Значительный пласт исследований посвящён анализу взаимосвязи оценки и управления. С. В. Иванова в своих работах рассматривает образовательное пространство как динамичный модус, трансформирующийся под влиянием управленческих решений, основанных на данных [8]. Она подчёркивает, что современные оценочные процедуры выступают не просто измерителями, но и катализаторами изменений в содержании и методах образования, что требует адекватных управленческих ответов. В этом же ключе работает Г. С. Ковалёва, изучающая международные сравнительные исследования как инструмент для выявления системных проблем и формирования управленческой повестки на национальном и региональном уровнях [12]. Её работы показывают, как данные оценки переводятся в конкретные задачи по модернизации учеб-

ных программ и повышению функциональной грамотности.

Аспекты государственного и муниципального управления в сфере образования. Вопросы усиления роли государства и выстраивания управленческой вертикали подробно исследуются в работах О. Д. Фёдорова и М. А. Абрамовой. Они проводят комплексный анализ эволюции управленческих механизмов в России, уделяя особое внимание нормативно-правовым основам кадрового согласования как инструменту реализации государственной политики [17]. В. И. Абрамова фокусируется на региональном уровне, детально анализируя методологию и практику внедрения мотивирующего мониторинга как конкретного инструмента, связывающего федеральные требования с региональным управленческим контуром [5]. Её исследования демонстрируют, как данные оценки преобразуются в управленческую мотивацию и адресные решения.

Ценностно-смысловые и социокультурные основания управления. Ряд авторов акцентирует внимание на более широком контексте реформ. О. В. Гукаленко исследует управление качеством образования через призму социокультурных трансформаций и ценностных оснований, утверждая, что эффективность любых управленческих механизмов, включая оценочные, зависит от их соответствия культурному контексту и целям воспитания [6, 7]. Этот подход дополняет инструментальный взгляд, подчёркивая необходимость учёта «человеческого измерения» в управленческих моделях.

Анализ данных для принятия решений. Современный тренд на evidence-based policy (политику, основанную на доказательствах) в сфере образования отражён в работах К. А. Мусиной и М. Л. Аграновича. Они исследуют практики использования данных оценки качества (от ЕГЭ до международных исследований) для принятия управленческих решений на региональном уровне, выявляя барьеры и успешные кейсы такой интеграции [14]. И. А. Вальдман и В. А. Болотов в своих ранних работах заложили основу для критического осмысления возможностей и рисков различных мониторингов, предостерегая от их упрощённого использования как инструмента административного давления [9, 11].

Таким образом, обзор научных направлений предполагает возможным делать вывод о том,

что генезис формирования единой системы управления качеством образования обнаруживает себя на пересечении нескольких исследовательских направлений: от технологий педагогических измерений и анализа данных до вопросов государственного управления и социокультурного проектирования. Представленные в статье механизмы рассматриваются как синтез этих научных идей, трансформировавших оценку из автономной диагностической функции в интегрированный элемент управленческой деятельности.

Единая система оценки качества образования: этап формирования комплекса оценочного инструментария

С 2012 года в России начала формироваться единая система оценки качества образования (ЕСОКО) [15]. Её ядро составляли взаимодополняющие процедуры, включавшие Государственную итоговую аттестацию (ГИА) в форме единого государственного экзамена и основного государственного экзамена, обеспечивающие объективность и единство требований на выходе из школы; всероссийские проверочные работы как стандартизированные контрольные для оценки уровня освоения образовательной программы; национальные исследования качества образования как выборочные диагностические работы для анализа состояния системы по отдельным предметам и темам; а также Международные сравнительные исследования качества образования, обеспечивавшие позиционирование России в глобальном контексте и выявление системных вызовов, в частности, в области функциональной грамотности [10, 12].

Вместе с тем отсутствовали механизмы для систематизированного мониторинга деятельности руководителей на разных уровнях управления образованием.

Полагаем, что политической предпосылкой для усиления управленческой вертикали стала норма статьи 7 Федерального закона об образовании в Российской Федерации, введённая в 2012 году, о согласовании руководителей региональных органов контроля и надзора в сфере образования [1]. Системный анализ результатов данной процедуры показал необходимость дополнения системы оценки качества образовательной деятельности процедурами по мониторингу управленческой деятельности.

Национальный проект «Образование»: фокус от оценки к управлению

В 2018 году была разработана Методология и критерии оценки качества общего образования (Приказа Рособрнадзора № 590 и Минпросвещения России № 219 от 06.05.2019) [2]. Данный документ не только содержал формальную методику расчёта прогресса к цели вхождения в топ-10 стран по качеству образования [3], но и заложил концептуальные основы для управления [13, 14].

Содержательные принципы методологии включали ориентацию на федеральные государственные образовательные стандарты и международные исследования, при которой методология прямо расширит объект оценки. Значимым улучшением стало введение блока «Управленческие механизмы», где впервые на федеральном уровне в структуру оценки был включён отдельный раздел, посвящённый оценке управленческих принципов и практик на всех уровнях. Кроме того, был закреплён принцип комплексного анализа данных, предписывающий ежегодно проводить анализ, интегрирующий данные всех оценочных процедур, социологических опросов и контекстной информации об условиях и управлении [2].

Таким образом, документ стал дорожной картой по трансформации ЕСОКО в управленческий контур [14, 17]. Эта трансформация происходила в контексте современных социокультурных вызовов, требующих переосмысления ценностно-смысловых оснований управления образовательными системами [6, 7].

Институционализация системы управления качеством образования: законодательство, мотивирующий мониторинг и кадровые механизмы (2020–2021 гг.)

В развитие идей методологии 2019 года в федеральный проект «Современная школа» национального проекта образования включено мероприятие по формированию системы управления качеством образования [4]. Реализация такой амбициозной задачи потребовала создания конкретных инструментов мониторинга управленческих действий.

Ключевым инструментом стал «Мотивирующий мониторинг» деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ [5]. Его сущность заключается в том, что он «по-

зиционируется не как система контроля, а как инструмент формирования «управленческой мотивации», направленный на выработку адресных управленческих решений на основе агрегированных данных» [5, с. 20]. Его показатели объединяют данные об образовательных результатах, включая динамику и объективность данных процедур оценки качества образования; об условиях и процессах, таких как оснащённость школ, кадровый состав, результаты исследований компетенций учителей; и об эффективности управления, включая реализацию программ развития и адресность принимаемых мер.

Интегральный рейтинг, формируемый на основе мониторинга, стал основным источником аналитических данных для новых процедур кадрового согласования, закреплённых поправками в законодательство в сфере образования [1, 16], а именно согласования региональных министров на основании части 6 статьи 89 закона об образовании и согласования муниципальных управленцев на основании части 1.1 статьи 8 закона об образовании.

В рамках этих процедур аналитический отчёт по результатам «Мотивирующего мониторинга» стал одним из ключевых документов, на основании которого принималось решение о согласовании кандидата [16, 17]. Тем самым данные оценки качества напрямую влияли на кадровые решения, создавая персональную ответственность управленцев. Создание такого замкнутого управленческого цикла «оценка — решение — изменение среды — повторная оценка» соответствует современным представлениям об управлении образовательным пространством как активным модусом, трансформирующимся под воздействием данных и принимаемых решений [8, 9].

Структурно-функциональная модель мотивирующего мониторинга

Мотивирующий мониторинг представляет собой сложный механизм, структура которого отражает системный подход к управлению качеством. В его основе лежат три взаимосвязанных блока показателей, каждый из которых выполняет специфическую функцию в управленческом цикле. Первый блок «Создание условий для достижения результатов» выполняет диагностическую функцию, оценивая ресурсное обеспечение образовательного

процесса через показатели эффективности использования финансовых ресурсов, кадровой обеспеченности, состояния материально-технической базы, уровня цифровизации образовательной среды и организации образовательного процесса.

Второй блок «Достижение учебных и воспитательных результатов» выполняет оценочную функцию, измеряя непосредственные результаты образовательной деятельности. Ключевые показатели этого блока фокусируются на уровне подготовки обучающихся, обеспечении образовательного равенства, развитии функциональной грамотности, выявлении и поддержке талантов через результаты олимпиад и чемпионатов профессионального мастерства, а также на профилизации образования. Третий блок «Организация рабочих процессов» выполняет контрольно-аналитическую функцию, оценивая эффективность управленческой деятельности через показатели исполнительской дисциплины, качества административной работы, организации процедур оценки, информационной открытости и решения социальных вопросов, таких как трудоустройство выпускников и контроль питания. Интеграция данных из всех трёх блоков позволяет сформировать комплексное представление о состоянии региональной системы образования и выявить точки роста для управленческого воздействия.

Алгоритм реализации мониторинга

Реализация мониторинга осуществляется через последовательность взаимосвязанных этапов, образующих цикл непрерывного совершенствования. Начальным этапом является сбор и агрегация данных из всех источников, включая результаты процедур оценки качества образования, данные федерального статистического наблюдения, региональные информационные системы и отчёты о реализации проектов с формированием единой базы данных по всем показателям мотивирующего мониторинга. Следующий этап предполагает анализ и расчёт рейтингов, в ходе которого проводится сравнительный анализ данных между субъектами Российской Федерации, рассчитываются значения показателей и формируются рейтинги по каждому направлению, а также сводный рейтинг с особым вниманием к анализу динамики и выявлению факторов, влияющих на результаты.

На этапе формирования аналитических материалов подготавливаются аналитические справки для каждого региона, содержащие оценку сильных и слабых сторон, а также рекомендации по совершенствованию деятельности, которые становятся основой для последующих кадровых решений и методической поддержки. Этап принятия управленческих решений характеризуется использованием аналитических материалов в процедурах кадрового согласования при назначении руководителей региональных и муниципальных органов управления образованием параллельно с разработкой адресных программ поддержки регионов, показывающих низкие результаты.

Реализация мер поддержки и контроля предполагает методическое сопровождение регионов, тиражирование лучших практик, мониторинг выполнения рекомендаций и формирование кадрового резерва управленцев, проходящих специальную подготовку. Завершающий этап включает оценку эффективности и коррекцию, когда через год проводится новая оценка, анализируется эффективность принятых мер и при необходимости корректируются показатели мониторинга и управленческие подходы, замыкая таким образом цикл управления.

Заключение

Период 2012–2021 гг. завершил важнейший этап эволюции российской образователь-

ной системы. Если с 2012 года формировался мощный, но преимущественно измерительный аппарат оценки управленческих механизмов [15], то к 2021 году на основе мероприятий национального проекта «Образование» был выстроен целостный управленческий цикл. Его ядро составили [17]: единый методологический базис, интегрировавший оценку результатов и управленческих механизмов; аналитический двигатель («Мотивирующий мониторинг»), агрегирующий данные всех оценочных процедур в инструмент управления; и механизм обратной связи и ответственности законодательной инициативы, обеспечивающий зависимость назначения руководителей от объективных показателей качества.

Этот триединый комплекс, учитывающий как управленческую логику [5], так и трансформацию образовательного пространства [8, 9] в условиях новых вызовов [6, 7], превратил оценку из констатирующей процедуры в системный элемент управления. Созданная система позволяет не только диагностировать проблемы, но и эффективно управлять процессами их решения через кадровые и ресурсные механизмы, обеспечивая тем самым достижение национальных образовательных целей и повышение качества общего образования в Российской Федерации. Полагаем, что, в том числе, такой прочный методологический фундамент позволил в дальнейшем успешно реализовать мероприятия по формированию суверенной системы образования в России.

Список использованных источников:

1. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
2. Приказ Рособрнадзора № 590, Минпросвещения России № 219 от 06.05.2019 «Об утверждении Методологии и критериев оценки качества общего образования в общеобразовательных организациях на основе практики международных исследований качества подготовки обучающихся».
3. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачи развития Российской Федерации на период до 2024 года».
4. Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16).
5. *Абрамова В. И.* Мотивирующий мониторинг как инструмент управления качеством образования на региональном уровне: методология и практика внедрения // *Управление образованием: теория и практика.* — 2021. — № 3(41). — С. 18–32.
6. *Гукаленко О. В.* Качество образования в контексте современных социокультурных трансформаций // *Высшее образование в России.* — 2019. — Т. 28, № 6. — С. 28–38.
7. *Гукаленко О. В.* Ценностно-смысловые основания управления качеством образовательных систем в поликультурном обществе // *Вестник Московского университета. Серия 20: Педагогическое образование.* — 2018. — № 2. — С. 55–69.
8. *Иванова С. В.* Образовательное пространство как модус: трансформация идентичности в условиях цифровизации // *Педагогика.* — 2020. — № 9. — С. 26–35.
9. *Иванова С. В., Петров А. А.* Управление образовательной средой: от оценки к проектированию // *Образовательная политика.* — 2021. — № 3 (87). — С. 44–57.
10. *Болотов В. А., Вальдман И. А., Ковалёва Г. С.* Международные исследования качества образования: уроки для России // *Педагогика.* — 2018. — № 7. — С. 5–15.
11. *Вальдман И. А.* Мониторинги и исследования в системе общего образования: цели, возможности, риски // *Вопросы образования.* — 2015. — № 4. — С. 34–58.

12. Ковалёва Г. С. Международные сравнительные исследования PISA: основные результаты и направления использования в российской школе // Отечественная и зарубежная педагогика. — 2019. — Т. 1, № 2 (59). — С. 7–25.
13. Миндзаева Э. В. Методология оценки качества общего образования: ключевые принципы и направления развития // Управление образованием: теория и практика. — 2020. — № 1(37). — С. 32–44.
14. Мусина К. А., Агранович М. Л. Использование данных оценки качества образования для принятия управленческих решений на региональном уровне // Вопросы образования. — 2021. — № 3. — С. 65–89.
15. Рыжаков М. В., Фёдоров О. Д. Единая система оценки качества образования: теория и практика становления // Стандарты и мониторинг в образовании. — 2019. — Т. 7, № 5. — С. 3–10.
16. Фёдоров О. Д. Кадровые механизмы в системе управления качеством образования: нормативно-правовое регулирование // Право и образование. — 2022. — № 1. — С. 45–56.
17. Фёдоров О. Д., Абрамова М. А. Эволюция управленческих механизмов в системе оценки качества образования в России (2012–2021 гг.) // Вестник Московского университета. Серия 20: Педагогическое образование. — 2022. — № 1. — С. 89–107.

References

1. Federal'nyj zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii».
2. Prikaz Rosobrnadzora № 590, Minprosveshcheniya Rossii № 219 ot 06.05.2019 «Ob utverzhdenii Metodologii i kriteriev ocenki kachestva obshchego obrazovaniya v obshcheobrazovatel'nyh organizatsiyah na osnove praktiki mezhdunarodnyh issledovaniy kachestva podgotovki obuchayushchihsya».
3. Ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2018 № 204 «O nacional'nyh celyah i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2024 goda».
4. Pasport nacional'nogo proekta «Obrazovanie» (utv. prezidiumom Soveta pri Prezidente RF po strategicheskemu razvitiyu i nacional'nym proektam, protokol ot 24.12.2018 № 16).
5. Abramova V. I. Motiviruyushchij monitoring kak instrument upravleniya kachestvom obrazovaniya na regional'nom urovne: metodologiya i praktika vnedreniya // Upravlenie obrazovaniem: teoriya i praktika. — 2021. — № 3(41). — С. 18–32.
6. Gukalenko O. V. Kachestvo obrazovaniya v kontekste sovremennykh sociokul'turnykh transformatsiy // Vyshee obrazovanie v Rossii. — 2019. — Т. 28, № 6. — С. 28–38.
7. Gukalenko O. V. Cennostno-smyslovye osnovaniya upravleniya kachestvom obrazovatel'nykh sistem v polikul'turnom obshchestve // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 20: Pedagogicheskoe obrazovanie. — 2018. — № 2. — С. 55–69.
8. Ivanova S. V. Obrazovatel'noe prostranstvo kak modus: transformatsiya identichnosti v usloviyakh cifrovizatsii // Pedagogika. — 2020. — № 9. — С. 26–35.
9. Ivanova S. V., Petrov A. A. Upravlenie obrazovatel'noj sredoy: ot ocenki k proektirovaniyu // Obrazovatel'naya politika. — 2021. — № 3 (87). — С. 44–57.
10. Bolotov V. A., Val'dman I. A., Kovaleva G. S. Mezhdunarodnye issledovaniya kachestva obrazovaniya: uroki dlya Rossii // Pedagogika. — 2018. — № 7. — С. 5–15.
11. Val'dman I. A. Monitoring i issledovaniya v sisteme obshchego obrazovaniya: celi, vozmozhnosti, riski // Voprosy obrazovaniya. — 2015. — № 4. — С. 34–58.
12. Kovaleva G. S. Mezhdunarodnye sravnitel'nye issledovaniya PISA: osnovnye rezul'taty i napravleniya ispol'zovaniya v rossijskoj shkole // Otechestvennaya i zarubezhnaya pedagogika. — 2019. — Т. 1, № 2 (59). — С. 7–25.
13. Mindzaeva E. V. Metodologiya ocenki kachestva obshchego obrazovaniya: klyuchevye principy i napravleniya razvitiya // Upravlenie obrazovaniem: teoriya i praktika. — 2020. — № 1(37). — С. 32–44.
14. Musina K. A., Agranovich M. L. Ispol'zovanie dannykh ocenki kachestva obrazovaniya dlya prinyatiya upravlencheskikh resheniy na regional'nom urovne // Voprosy obrazovaniya. — 2021. — № 3. — С. 65–89.
15. Ryzhakov M. V., Fedorov O. D. Edinaya sistema ocenki kachestva obrazovaniya: teoriya i praktika stanovleniya // Standarty i monitoring v obrazovanii. — 2019. — Т. 7, № 5. — С. 3–10.
16. Fedorov O. D. Kadrovye mekhanizmy v sisteme upravleniya kachestvom obrazovaniya: normativno-pravovoe regulirovanie // Pravo i obrazovanie. — 2022. — № 1. — С. 45–56.
17. Fedorov O. D., Abramova M. A. Evolyuciya upravlencheskikh mekhanizmov v sisteme ocenki kachestva obrazovaniya v Rossii (2012–2021 gg.) // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 20: Pedagogicheskoe obrazovanie. — 2022. — № 1. — С. 89–107.

Информация об авторах

Терова А. А. — аспирант второго курса ФГБУ «Российская академия образования», Москва, Россия

Гукаленко О. В. — академик РАО, доктор педагогических наук, заведующая кафедрой управления образовательными системами ФГБОУ ВО «Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова», Москва, Россия

Author Information

Terova A. A. — second-year postgraduate student of the Russian Academy of Education, Moscow, Russia

Gukalenko O. V. — Academician of the Russian Academy of Education, Doctor of Pedagogical Sciences, Head of the Department of Educational Systems Management at Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Статья поступила в редакцию 22.11.2025; одобрена после рецензирования 24.12.2025; принята к публикации 30.01.2026.

The article was received by the 22.11.2025; approved after 24.12.2025 review; accepted for publication 30.01.2026.