

УДК 342.951:378(476)

Д. М. Ачинович

Учреждение образования «Белорусский государственный экономический университет»,
пр-т Партизанский, 26, 220070 Минск, Республика Беларусь, nach_ckpp@bseu.by

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПЕДАГОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА**

Анализируются проблемные аспекты административно-правового обеспечения в системе государственного управления высшим образованием. Выявлены проблемы нормативного разграничения форм дополнительной оплачиваемой педагогической деятельности, недостатки в реализации ведомственного регулирования в учреждениях высшего образования, сложности внутреннего административного контроля и возможные риски нарушения антикоррупционных требований. Представлены предложения по оптимизации работы профессорско-преподавательского состава в форме совместительства и по гражданско-правовым договорам.

Ключевые слова: профессорско-преподавательский состав; соотношение преподавателей и студентов; дополнительная педагогическая деятельность; совместительство; административно-правовое регулирование; государственное управление в сфере образования; ведомственное регулирование; антикоррупционные ограничения; административный контроль.

Библиогр.: 10 назв.

D. M. Achinovich

Institution of Education "Belarus State Economic University",
26 Partizanski Ave., 220070 Minsk, the Republic of Belarus, nach_ckpp@bseu.by

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ADDITIONAL
PEDAGOGICAL ACTIVITIES OF THE ACADEMIC STAFF**

This article analyzes the problematic aspects of administrative and legal support in the public administration system of higher education. It identifies the issues of regulatory differentiation of forms of additional paid pedagogical activities, shortcomings in the implementation of departmental regulation at universities, the complexities of internal administrative control, and potential risks of violating anti-corruption requirements. Proposals are presented for optimizing the work of academic staff in the form of part-time employment and under civil contracts.

Key words: academic staff; teacher-student ratio; additional pedagogical activities; part-time employment; administrative and legal regulation; public administration in the field of education; departmental regulation; anti-corruption restrictions; administrative control.

Ref.: 10 titles.

Введение. В современных условиях качество образования и конечный результат в виде подготовленных специалистов для отраслей экономики во многом связаны с кадровым потенциалом учреждений образования. Ключевая роль в подготовке квалифицированных кадров принадлежит учреждениям высшего образования (далее — УВО) и их основному персоналу — профессорско-преподавательскому составу (далее — ППС). Именно к этой категории педагогических работников предъявляются дополнительные требования в соответствии с квалификационными справочниками, именно на нее обращено повышенное внимание со стороны руководства страны, государственных органов, научного и экспертного сообществ.

Кадровый дефицит и расширение практик дополнительной педагогической деятельности порождают задачи административно-правового упорядочения функционирования УВО, распределения полномочий между государством, образовательным ведомством и УВО, а также правового контроля за допустимыми формами такой занятости.

Проблематика кадрового обеспечения высшей школы должна рассматриваться не только в социально-экономическом, но и в административно-правовом измерении, поскольку дефицит преподавательских кадров влияет на организацию образовательного процесса, содержание управленческих решений и пределы ведомственного регулирования. Среди ключевых проблем отметим отток наиболее квалифицированных преподавателей из системы образования, снижение притока молодых специалистов, усложнение кадрового воспроизводства ППС [1] и др. Преподавателей средней возрастной категории в УВО недостаточно, на это отложили отпечаток 1990-е годы, когда был существенно снижен статус педагога, сокращена заработная плата, многие перспективные молодые ученые и педагогические работники ушли из сферы образования, снизив на настоящий момент представителей среднего поколения преподавателей и ученых в высшей школе [2, с. 1244].

На фоне кадрового дефицита ППС актуальными задачами УВО становятся развитие качественных характеристик преподавателей, повышение уровня укомплектованности ими учебных структурных подразделений, стимулирование педагогов к продолжению образования и научной деятельности, повышение статуса и благосостояния ППС, создание благоприятных условий для осуществления работы его представителями, в том числе предоставление в рамках законодательства возможностей для дополнительной работы, исключение практики наделения преподавателей несвойственными функциями.

Однако реализация данных задач сопряжена с отдельными трудностями и проблемами вопросами, решение которых в том числе может предотвратить нарушение работниками требований трудового законодательства и исключить возможные риски коррупционных проявлений.

Целью статьи является выявление проблем нормативного разграничения форм дополнительной оплачиваемой педагогической деятельности ППС и выработка предложений по совершенствованию административно-правового регулирования данной сферы.

Материалы и методы исследования. Работа основана на анализе Кодекса Республики Беларусь об образовании (Кодекс об образовании), Трудового кодекса Республики Беларусь (Трудовой кодекс), нормативных правовых актов республиканских органов государственного управления, официальных статистических данных в сфере образования, локальных правовых актов УВО, а также документов учреждения образования «Белорусский государственный экономический университет». В публикации использованы труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные вопросам правового регулирования труда педагогических работников, организации образовательной деятельности и кадрового обеспечения высшей школы.

Методологическую основу статьи составили системный и структурно-функциональный подходы, общенаучные методы анализа и синтеза, а также формально-юридический, сравнительно-правовой и статистический методы.

Результаты исследования и их обсуждение. В соответствии с п. 2 ст. 50 Кодекса об образовании к ППС относятся педагогические работники, педагогическая деятельность которых направлена на реализацию содержания образовательных программ высшего, научно ориентированного образования, дополнительного образования взрослых, а также на руководство образовательной деятельностью УВО. ППС включает следующие должности: преподаватель-стажер, ассистент, преподаватель, старший преподаватель, доцент, профессор, заведующий кафедрой, декан и его заместители, ректор (директор), первый проректор, проректор (заместитель директора) по основной деятельности, директор (заведующий) филиала, заместитель директора (заведующего) филиала по основной деятельности.

Выпуск 28 Единого квалификационного справочника должностей служащих «Должности служащих, занятых в образовании», утвержденный постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 29 июля 2020 года № 69, помимо уровня образования и стажа работы устанавливает дополнительные квалификационные требования к отдельным должностям специалистов и руководителей из числа ППС (по сравнению с обычными работниками): по наличию степени магистра, ученой степени кандидата или доктора наук, научных трудов или изобретений, патентов.

Так, ППС является особым объектом административно-правового воздействия в системе управления высшим образованием: через Кодекс об образовании и квалификационные справочники государство формирует управленческую модель допуска граждан к образовательной деятельности, устанавливает кадровые фильтры и через это влияет на организацию образовательного процесса.

В настоящее время одной из основных проблем белорусских УВО остается недостаточная укомплектованность должностей ППС. Причем за последние годы его количество снижается быстрее, чем уменьшается количество студентов и магистрантов. Так, за 2020—2025 годы численность ППС снизилась на 13,3 %, а обучающихся по программам высшего образования — только на 9,0 % [3; 4]. Ухудшение данного показателя объективно усиливает значение административно-правовых инструментов кадрового обеспечения образовательного процесса.

Важным показателем качества получаемого образования и престижа УВО является также соотношение ППС и обучающихся. Анализ данных Национального статистического комитета Республики Беларусь показывает, что если в 2020 году в белорусских УВО на 100 обучающихся приходилось 7,47 преподавателя, то уже в 2025 году — 7,12. То есть в рассматриваемые годы наблюдается постепенное удельное снижение количества ППС (на 6,3 %). Ввиду того, что данная статистика формируется на основе сведений УВО, можно уверенно утверждать, что указанная проблема характерна для большинства УВО страны, а численность преподавателей не дотягивает до требуемой величины. Например, согласно отдельным мнениям экспертов, звучавшим еще в 2007 году, оптимальным уровнем является количество ППС не менее 10 на 100 обучающихся, а значение ниже данного предела может вести к снижению качества обучения, научного и методического потенциала ППС [5].

Кроме того, в научных публикациях и статистических анализах широко представлен другой вариант соотношения: количество студентов на одного преподавателя. Опираясь на вышеприведенные исходные данные Минстата, можно сделать вывод, что в Республике Беларусь в последние годы этот показатель, к сожалению, вырос: с 13,39 студента в 2020 году до 14,04 в 2025-м, и он превышает аналогичное значение в Российской Федерации. Однако необходимо отметить более низкие его темпы роста именно в Беларуси: в России количество студентов на одного работника ППС увеличилось с 2020 по 2025 год с 12 до 13. Несмотря на отрицательную динамику, указанные абсолютные показатели отстают от соответствующих значений только отдельных европейских стран [6, с. 336, 466—467].

Данные обстоятельства подчеркивают важность административно-правового обеспечения образовательного процесса, активизации государственного и ведомственного контроля ситуации в УВО, перераспределения учебной нагрузки среди преподавателей, а также установления нормативной определенности дополнительных форм педагогической деятельности.

Следует указать, что проблема нехватки ППС и необходимости корректировки его деятельности не нова: к ней постоянно приковывается внимание руководства страны и 20 лет назад, и сейчас. Одной из главных проблем высшего образования Президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко считает непростую кадровую ситуацию: у молодых специалистов снижается интерес к научной карьере и преподавательской работе [7]. Причем при должном распределении кадров и преобразовании обучающих программ, по мнению Главы государства, дефицита преподавателей не будет, скорее, наоборот, возникнут дополнительные незадействованные кадры [8].

Министерство образования Республики Беларусь, в свою очередь, также ищет пути совершенствования деятельности ППС, в том числе исключая выполнение им несвойственных функций. В частности, это определено подп. 3.6.5 п. 3 приказа образовательного ведомства от 16 февраля 2026 года № 57 «Об итогах работы Министерства образования Республики Беларусь за 2025 год и задачах на 2026 год». То есть проблема с кадрами ППС получает отражение на уровне государственной образовательной политики и ведомственного управленческого воздействия, в то же время на повестке дня возникает необходимость правовой конкретизации отдельных организационных решений, полномочий и процедур.

В существующей практике одним из основных способов решения проблемы нехватки ППС является привлечение преподавателей к выполнению дополнительной работы по вакантным должностям в рамках совместительства (внутреннего или внешнего) или по гражданско-правовым договорам (далее — ГПД) об оказании образовательных услуг. При этом соответствующие кадровые решения должны оцениваться прежде всего с точки зрения их соответствия административно-правовой модели кадрового обеспечения высшей школы, а не только как способ оперативного закрытия вакансий. Кроме того, согласно п. 12 Общих положений единого квалификационного справочника должностей служащих, утвержденных постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 2 января 2012 года № 1, широко практикуется назначение работников на должности ППС в порядке исключения, когда, например, они не отвечают требованиям по образованию, наличию ученой степени или стажу работы.

В соответствии с ч. 1 ст. 343 Трудового кодекса под совместительством понимается выполнение работником в свободное от основной работы время оплачиваемой работы у того же (внутреннее совместительство) или у другого (других) нанимателя (нанимателей) (внешнее совместительство) на условиях другого трудового договора.

В случае заключения с работником трудового договора о работе по совместительству нанимателю необходимо учитывать ряд условий. Во-первых, при принятии решения о совместительстве необходимо оценивать не столько индивидуальную выгоду сторон, сколько влияние такого решения на организацию образовательного процесса, распределение учебной нагрузки, устойчивость кадрового контура и возможность надлежащего внутреннего административного контроля. Во-вторых, дополнительная занятость ППС допустима лишь постольку, поскольку она не создает управленческих дисфункций, не снижает качества образовательной деятельности и не формирует предпосылок для конфликта интересов.

Следовательно, работа по совместительству в УВО должна оцениваться через категории управленческой целесообразности, правовой определенности и контролируемости соответствующих кадровых решений. Важно, чтобы имеющееся в распоряжении педагога время использовалось также для отдыха и восстановления работоспособности, а не было полностью занято работой по нескольким должностям, в том числе связанным с руководством подчиненными.

В частности, известны примеры, когда отдельные представители ППС, работая на целую ставку, принимаются на преподавательские должности на 0,5 ставки на условиях внутреннего совместительства. Дополнительно с ними могут заключаться договоры об оказании образовательных услуг и выполнении работ на условиях почасовой оплаты (проведение занятий с иностранными студентами, научное руководство, ведение соискателей, работа в составе государственных экзаменационных комиссий и т. п.). Учебная нагрузка для преподавателя только в одном УВО может достигать 1 800 часов в год. Кроме того, ППС зачастую оформляются на условиях внешнего совместительства еще в нескольких УВО, причем расположенных в разных населенных пунктах, что в отдельных случаях увеличивает их нагрузку примерно еще на 1 000 часов. Так, с учетом внешнего совместительства итоговая учебная нагрузка для отдельных преподавателей может достигать 2 700—2 800 часов в год.

Высока вероятность, что учебную работу в таком объеме работник не в состоянии выполнять физически, так как ему остается совсем мало времени для отдыха и решения личных дел. Ситуацию усложняет также то, что аудиторная нагрузка (проведение лекций, семинарских,

практических, лабораторных занятий, прием экзаменов, дифференцированных зачетов, зачетов, кандидатских экзаменов, государственных экзаменов по специальности и т. п.) в одном УВО по времени не должна пересекаться с занятостью в другом УВО. Кроме того, соответствующий наниматель должен контролировать установленный договором режим рабочего времени сотрудника, в том числе внешнего совместителя, вести на него учет явок на работу и ухода с нее.

С другой стороны, в существующей практике дистанционный формат работы по совместительству позволяет отдельным представителям ППС, если они достаточно профессиональны, активны и востребованы в образовательной среде (имеют ученое звание профессора и (или) ученую степень доктора наук, а также опыт руководящей работы на соответствующих должностях ППС), законно справляться и с достаточно большим объемом учебной нагрузки, работая в выходные дни, вечернее и даже ночное время. Вместе с тем при преобладании внеаудиторной нагрузки (проведение консультаций по подготовке, написанию и защите курсовых и дипломных работ, магистерских диссертаций, руководство различными видами практик, работа с аспирантами и докторантами, проверка контрольных работ и др.) и отсутствии в договоре конкретизированного режима рабочего времени такие работники фактически могут выпадать из полноценного учета явок на работу. Такому положению способствует ч. 3 ст. 343 Трудового кодекса, которая не ограничивает количество трудовых договоров о работе по совместительству, а также отсутствие при заполнении табеля использования рабочего времени сведений о начале и окончании работы с указанием только количества отработанных часов. Тем самым возникает ситуация нормативной и организационной неопределенности, при которой формальное соблюдение отдельных трудовых требований не исключает управленческих рисков для учреждения образования.

Иной вывод возможен лишь при наличии документально подтвержденных данных, основанных на изучении договора, индивидуального учебного плана, отчетных материалов и иных документов по внешнему совместительству преподавателя. Однако наниматель по основному месту работы сотрудника ограничен в данном праве, в том числе в рамках соблюдения законодательства о защите персональных данных. В такой ситуации недостаток первичной информации и ограничения, вытекающие из режима персональных данных, сужают возможности внутриорганизационного контроля и затрудняют принятие взвешенных управленческих решений в сфере дополнительной работы ППС.

Не исключено, что именно в интересах недопущения возможных нарушений трудового и антикоррупционного законодательства руководителям из числа ППС (ректору, проректорам по основной деятельности, директору филиала и его заместителям по основной деятельности, декану, заместителям декана, заведующему кафедрой), согласно постановлению Министерства образования Республики Беларусь от 2 сентября 2020 года № 224 «Об особенностях организации и оплаты труда педагогических работников» (далее — постановление № 224), предоставлена возможность заниматься дополнительной оплачиваемой педагогической деятельностью в рабочее время по основному месту работы.

Преподавательская деятельность, согласно постановлению № 224, не является совместительством, так как в данном случае она осуществляется по основному месту работы в рабочее время. Соответственно, ее выполнение не требует заключения отдельного трудового договора, как это предусмотрено при работе по совместительству. Объем педагогической нагрузки, выполняемой руководителями из числа ППС, установлен в количестве 18 часов в неделю. За каждый час по соответствующей должности служащего педагогического работника, которому устанавливается норма часов педагогической нагрузки за ставку, дополнительная оплата производится из расчета часового оклада с учетом надбавки за стаж работы в бюджетных организациях и надбавки за специфику работы в сфере образования, а также стимулирующих (компенсирующих) выплат за работу в сельской местности и надбавок за ученые степени и звания (при их наличии).

Для руководителей из числа ППС постановление № 224 создает специальный режим осуществления дополнительной педагогической деятельности по основному месту работы. Однако на практике большинство представителей ППС предпочитает совместительство, поскольку различие вариантов оплаты и оформления стимулирует смещение управленческой практики в сторону иных форм занятости. В результате нормативно предусмотренный специальный механизм фактически не достигает в полной мере своей регулирующей цели.

В то же время дополнительная работа в форме совместительства должна осуществляться в свободное от основной работы время, и в УВО нет возможности составлять расписание занятий, соблюдая интересы всех преподавателей, оформленных на работу по внутреннему совместительству. В результате возникает управленчески неблагоприятная ситуация, при которой кадровые решения о совместительстве не согласуются с режимом организации учебного процесса и фактическим распределением рабочего времени, и отдельным руководителям из числа ППС приходится проводить аудиторные занятия в свое основное рабочее время (например, с 08:30 до 17:30). Такое положение дел характерно для большинства УВО и указывает на недостаточность административной организации учебного процесса, несогласованность между кадровыми решениями и управлением расписанием, а также на слабую регламентацию внутреннего контроля за распределением нагрузки. Такие обстоятельства свидетельствуют об отдельных недостатках внутренней административной координации и снижают эффективность применения постановления № 224.

В связи с этим спорным является мнение в научной среде, что дополнительная педагогическая деятельность руководителей из числа ППС, согласно постановлению № 224, не осуществляется на практике ввиду отсутствия законодательного закрепления порядка ее оформления [9, с. 99]. Здесь, скорее, нужна правоприменительная определенность в виде соответствующих разъяснений профильных ведомств (Министерства образования, Министерства труда и социальной защиты, Министерства финансов), а не издание дополнительного нормативного правового акта. Такая попытка со стороны образовательного ведомства в рамках письма от 20 января 2021 года № 07-03-13/426/дс «О разъяснении законодательства» уже была, но в нем указывалось только то, что часы, выполненные свыше установленной нормы, оформляются трудовым договором о работе по совместительству. Выявленная проблема носит не столько частноправовой, сколько регулятивно-управленческий характер, связана с недостаточной ведомственной интерпретацией порядка применения уже действующих норм.

Следует также обратить внимание на правовую неоднозначность заключения с ППС ГПД об оказании образовательных услуг. Существуют экспертные мнения, что выполнение учебной нагрузки в таком формате является подменой трудовых отношений. Кроме того, в соответствии с письмом Министерства образования Республики Беларусь от 15 января 2020 года № 07-03-13/348/дс оказание услуг по ГПД должно осуществляться за пределами рабочего времени по трудовому договору, установленного законодательством, что свидетельствует о стремлении образовательного ведомства ограничить практики, способные создавать предпосылки для нормативной неопределенности и обхода установленных требований к организации дополнительной педагогической деятельности. Поэтому использование ГПД в образовательной сфере требует оценки с точки зрения пределов административной дискреции УВО, возможности привлечения лиц к реализации образовательных функций вне устойчивого кадрового контура, прозрачности принятия решений и профилактики коррупционных практик.

В целях оптимизации работы ППС в форме совместительства и по ГПД, повышения определенности административной практики, предупреждения коррупционных рисков и усиления внутреннего контроля в УВО целесообразно:

– закреплять в локальных правовых актах УВО порядок согласования дополнительной педагогической нагрузки с учетом основного режима рабочего времени, расписания учебных занятий и фактической возможности надлежащего исполнения обязанностей по каждой должности;

– не допускать оформления совместительства и заключения ГПД в случаях, когда они объективно ведут к пересечению режимов основной и дополнительной работы либо фактически подменяют устойчивую трудовую функцию преподавателя разовым договорным оформлением;

– шире использовать предусмотренные законодательством специальные механизмы дополнительной педагогической деятельности руководителей из числа ППС, включая условия и возможности, предусмотренные постановлением № 224;

– при дистанционной организации труда закреплять в локальных правовых актах и договорах конкретные формы контроля работника и способы подтверждения им исполнения своих обязанностей.

На государственном уровне также необходимо предусмотреть дополнительные меры по повышению статуса и благосостояния ППС, включая повышение заработной платы за счет расширения перечня надбавок и активного привлечения внебюджетных средств. Не менее значимым является стимулирование молодых преподавателей к получению научно ориентированного образования и защите диссертаций. Для перспективного развития высшей школы важно использовать такие формы стимулирования, которые ориентируют преподавательские коллективы на долгосрочную мотивацию, достижение общих целей и повышение конечных показателей деятельности УВО [10, с. 194].

Заключение. В последние годы в белорусских УВО отмечается нехватка ППС, причем темпы снижения его численности превышают показатели по количеству студентов и магистрантов. Ситуация в этом вопросе не критическая, однако она требует принятия своевременных и целенаправленных мер реагирования на вузовском, ведомственном и государственном уровнях, направленных на совершенствование административно-правовой организации кадрового обеспечения высшей школы, повышение определенности управленческих решений и снижение рисков ненадлежащего применения различных форм дополнительной педагогической деятельности.

В интересах повышения эффективности кадрового обеспечения УВО необходимо совершенствовать административно-правовые средства управления дополнительной педагогической деятельностью ППС, включая нормативную определенность, ведомственные разъяснения, внутренний административный контроль и профилактику конфликта интересов. Реализация указанных мер позволит повысить правовую основу управленческих решений в сфере дополнительной педагогической деятельности ППС и минимизировать предпосылки нарушений трудового и антикоррупционного законодательства.

Список цитируемых источников

1. Федяева, А. Е. Стимулирование профессорско-преподавательского состава вузов / А. Е. Федяева // Научный электронный архив. — URL: <http://econf.rae.ru/article/5695> (дата обращения: 26.02.2026).
2. Иванов, Е. Д. Развитие кадрового потенциала профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений Российской Федерации / Е. Д. Иванов // Экономика труда. — 2023. — Т. 10, № 8. — С. 1237—1252.
3. Численность обучающихся в учреждениях образования // Официальный сайт Национального статистического комитета Республики Беларусь. — URL: <https://dataportal.belstat.gov.by/osids/indicator-info/10103-000002> (дата обращения: 28.02.2026).
4. Численность педагогических работников // Официальный сайт Национального статистического комитета Республики Беларусь. — URL: <https://dataportal.belstat.gov.by/osids/indicator-info/10103000007> (дата обращения: 28.02.2026).
5. Не более 10 студентов на преподавателя // Электронное издание «Экономическая Газета». — URL: <https://neg.by/novosti/otkrytj/ne-bolee-10-studentov-na-prepodavatelya-8463> (дата обращения: 28.02.2026).
6. Индикаторы образования: 2026 : стат. сб. / Н. В. Бондаренко, Т. А. Варламова, Л. М. Гохберг [и др.] ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : ИСИЭЗ ВШЭ, 2026. — 476 с.
7. Поправки продиктует жизнь // Сетевое издание SB.BY. — URL: <https://sb.by/articles/poppravki-prodiktuet-zhizn.html?amp=1> (дата обращения: 28.02.2026).

8. Лукашенко назвал пять главных проблем в системе высшего образования и ждет их решения // Официальный сайт Республики Беларусь BELARUS.BY. — URL: https://belarus.by/ru/press-center/news/lukashenko-nazval-pjat-glavnyx-problem-v-sisteme-vysshego-obrazovaniya-i-zhdet-ix-reshenija_i_167403.html (дата обращения: 28.02.2026).

9. Грицкевич, Т. Р. Использование договорных отношений в работе профессорско-преподавательского состава / Т. Р. Грицкевич // Вестник Белорусского государственного экономического университета. — 2021. — № 2. — С. 95—100.

10. Сеничева, Л. В. Профессорско-преподавательский состав высших учебных заведений: мотивация и стимулирование трудовой деятельности / Л. В. Сеничева // Социальная политика и социология. — 2010. — № 5 (59). — С. 187—194.

Поступила в редакцию 17.05.2026.

Репозиторий БарГУ