

## АНАЛИТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ

Материал подготовлен для  
второго заседания Глобальной комиссии по вопросам будущего сферы труда  
15-17 февраля 2018 г.

#7

Кластер 4: Управление изменениями на каждом этапе обучения

# Управление переходами в течение жизненного цикла

Создание Глобальной комиссии по вопросам будущего сферы труда в августе 2017 года ознаменовало собой начало второго этапа реализации инициативы столетия МОТ, касающейся будущего сферы труда. Шесть тематических групп служат основой для дальнейших прений в Глобальной комиссии. В них затрагиваются главные вопросы, которые необходимо обсудить, чтобы будущая сфера труда обеспечивала стабильность, равенство и процветание. По каждой из предложенных групп был подготовлен ряд аналитических материалов. Они призваны стимулировать обсуждение отдельных вопросов, представленных в разных тематических группах. Сами тематические группы не обязательно связаны со структурой заключительного доклада.

---

# Список аналитических материалов

---

Группа 1. Роль труда в жизни отдельных лиц и всего общества

№ 1. Отдельные лица, труд и общество

№ 2. Положение и чаяния молодёжи

Группа 2. Преодоление глубоко укоренившегося во всём мире неравенства женщин в трудовой сфере

№ 3. Развитие услуг по уходу в целях формирования инклюзивных рынков труда и обеспечения гендерного равенства

№ 4. Расширение прав и возможностей женщин в неформальной экономике

Группа 3. Технологии социального, экологического и экономического развития

№ 5. Качество рабочих мест в экономике цифровых платформ

№ 6. Влияние технологии на качество и количество рабочих мест

Группа 4. Руководство преобразованиями на каждом этапе обучения

№ 7. Переходные периоды на протяжении всего жизненного цикла

№ 8. Политика и системы профессиональной подготовки будущей рабочей силы

Группа 5. Новые подходы к обеспечению роста и развития

№ 9. Новые модели бизнеса в интересах инклюзивного роста

№ 10. Глобальные производственно-сбытовые системы в интересах инклюзивного и стабильного будущего

Группа 6. Будущее регулирование сферы труда

№ 11. Новые направления в регулировании сферы труда

№ 12. Инновационные подходы к обеспечению всеобщей социальной защиты в будущей сфере труда

# Введение

Поскольку сфера труда претерпевает глубокие и масштабные изменения, эффективность будущих институтов рынка труда будет зависеть от того, как они способствуют бесчисленным переходам и смягчают риски, с которыми будут сталкиваться работники на протяжении всей своей трудовой жизни. Эти переходы могут возникать в результате индивидуального выбора (таких как создание семьи или изменение карьеры) или рисков (таких как заболевание). Они также могут быть результатом внешних потрясений, таких как передислокация компаний, технологическая безработица или необходимость перестройки отраслей в результате изменения климата. В любом случае, их последствия ощущают не только отдельные лица, но и семьи, общины и более широкие слои общества.

Несмотря на значительный прогресс в развитии систем социального обеспечения, которые уменьшают риски, связанные с заболеваниями или инвалидностью, их охват имеет более ограниченный характер в отношении таких областей как безработица, материнство / отцовство или обязанности по уходу за пожилыми людьми, причем немногие системы социального обеспечения удовлетворяют потребности работников в переподготовке или пожизненном обучении. Более того, изменения на рынках труда, в том числе не только технологические достижения, но и другие события, такие как широкое участие женщин в оплачиваемой занятости, заслуживают размышления о том, не следует ли адаптировать к двадцать первому столетию учреждения, созданные для промышленной эпохи, когда предполагалась пожизненная занятость у одного работодателя.

## Ключевые выводы

### **Почему способность управлять процессом перехода приобретает все более критическое значение?**

Нынешние технологические изменения происходят такими темпами, которые редко встречаются в истории человечества. Многие рабочие места, потерянные в результате технологических изменений, впоследствии могут быть заменены новыми рабочими местами в отраслях, которые сейчас невозможно предвидеть, но которые формируются в результате технологических достижений (Mokyr, Vickers and Ziebarth, 2015 г.), однако потенциальные трудности, с которыми сталкиваются затронутые этим процессом работники, если их не предусмотреть и не преодолеть надлежащим образом, являются значительными. Это справедливо для работников, чьи рабочие места устарели, а также для тех, чьи трудовые задачи трансформируются в результате автоматизации и внедрения других

новых технологий. Учитывая ускоренные темпы изменений, настоятельно необходимо обеспечить управление этим переходом.

В дополнение к риску «технологической безработицы», вероятно, будет осуществляться модернизация многих отраслей и способов производства, чтобы обеспечить переход к безуглеродному миру. Хотя этот сдвиг имеет благоприятный характер и может создать новые возможности для занятости, тем не менее, будут затронуты отдельные работники, и поэтому необходимо будет проводить политику, направленную на обеспечение «справедливого перехода».

Несмотря на то, что безработица остается значительным и, возможно, растущим риском для работников в условиях перехода к цифровой экономике, автоматизации и роботизации, а также перехода к безуглеродному миру, существует целый ряд других рисков помимо безработицы, с которыми работники могут сталкиваться на протяжении всей своей трудовой жизни. Действительно, работники, которые не теряют работу в результате автоматизации, по-прежнему должны будут повышать свою квалификацию, чтобы адаптироваться к профессиональным изменениям. Кроме того, существует потребность в разработке систем рынка труда, которые могут решать разнообразные личные, индивидуальные потрясения, с которыми сталкиваются работники на протяжении всей своей трудовой жизни: материнство или отцовство, обязанности по уходу за пожилыми, болезнь или инвалидность, а также собственные потребности в обучении и личном развитии.

## **Каковы подходы к управлению переходом?**

Независимо от характера и происхождения рисков, лучшим инструментом для сглаживания переходов на рынке труда является подготовка рабочей силы к полному спектру жизненных обстоятельств. Для обеспечения такой готовности рабочей силы требуется всеобъемлющий набор институциональных механизмов, который включает в себя политику в области профессиональной подготовки (см. Аналитический материал по проблеме № 8), строящуюся на новой политической основе.

Одним из полезных предложений является концепция переходных рынков труда (TLM), которую в 1990-х годах разработал немецкий специалист по трудовой социологии Гюнтер Шмид. Концепция TLM рассматривает рынок труда как «социальный институт», функция которого заключается не только в том, чтобы обеспечить свободу от нужды, но и в том, чтобы дать работникам возможность свободно выбирать и развивать карьеру в течение своего жизненного цикла, который также может включать неоплачиваемые, но социально необходимые, этапы работы (свободу действий) (Schmid, 2017). В ней признается, что в течение всего жизненного цикла работники сталкиваются с несколькими переходами: от школы к труду, между рабочими местами, от занятости к безработице, к неоплачиваемой работе по дому и уходу, а также к различным формам бездействия, таким как инвалидность, болезнь или выход на пенсию. Важно отметить, что термин «труд» в этой политике имеет расширительный характер и включает в себя все виды деятельности социального обязательного характера, независимо от того, оплачиваются они или нет. Чтобы реагировать на эти переходы требуются комплексные институты рынка труда «для предотвращения, смягчения или преодоления

социальных рисков, связанных с переходами в течение жизненного цикла» (там же, стр. 2).

Реконфигурация страхования по безработице и учебных программ как «страхование занятости» может помочь работникам еще до того, как будет потеряна какая-либо работа. Большинство существующих систем страхования по безработице предлагают обучение работников после того, как они потеряли работу, а в некоторых случаях получение пособий обусловлено участием в обучении. Вместо этого системы должны быть изменены таким образом, чтобы работники учились и проходили подготовку еще до наступления любого риска потери работы, предоставляя им возможность осуществлять более строгий контроль за своей карьерой и быть лучше подготовленными, чтобы реагировать на внешние потрясения. Система пособий на обучение, финансируемая через пересмотренную систему страхования занятости, такая как индивидуальные учебные счета, также будет обеспечивать поддержку тем работникам, которые имеют наибольшую потребность в непрерывном обучении, которые часто не имеют ресурсов для финансирования отсутствия на работе и для самостоятельного обучения, а также работникам малых и средних предприятий, которые вряд ли смогут воспользоваться системой подготовки, финансируемой работодателем (Schmid, 2015).

Другим важным компонентом является предоставление работникам более широкого доступа к оплачиваемому отпуску, с тем чтобы они могли воспользоваться этой возможностью для прохождения профессиональной подготовки и обучения на протяжении всей жизни (см. Аналитический материал по проблеме № 8), а также чтобы иметь время, необходимое для выполнения родительских обязанностей и обязанностей по уходу за престарелыми без ущерба для их привязанности к рынку труда (см. Аналитический материал по проблеме № 3). Поддержка выполнения обязанностей по уходу за мужчинами и женщинами является неотъемлемой частью политики адаптации к переходам и управления социальными рисками, поскольку она признает, что оказание помощи входит в сферу ответственности не только одного работника (обычно женщины), но и представляет собой более широкую социальную ответственность. Во всех странах, как в богатых, так и в бедных, в стареющих или в молодых обществах, обязанности по уходу являются неотъемлемой частью повседневной жизни работников<sup>1</sup>. Таким образом, необходимо разрабатывать политику, позволяющую работникам выполнять личные и семейные обязанности<sup>2</sup>. Политика, направленная на обеспечение поддержки предоставлению отпуска по уходу за родителями и другими лицами, а также законодательство, облегчающее переход с работы на условиях полного рабочего времени на работу на условиях неполного рабочего времени и наоборот, помогают всем работникам выполнять свои обязанности по уходу. Постепенное сокращение обычных часов работы для всех работников также

<sup>1</sup> Стандартные трудовые отношения в основном критикуют за то, что они основывались на положении мужчины как кормильца, в то время как женщина-домохозяйка отвечала за деятельность по уходу, которая не оплачивалась. В результате женщины не могли посвятить себя полностью оплачиваемой работе и часто занимали вторичные рабочие места в кулуарах рынка труда (МОТ, 2016 год).

<sup>2</sup> В Конвенции МОТ 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (156) признается в преамбуле, что «проблемы работников с семейными обязанностями являются аспектами более широких вопросов, касающихся семьи и общества, которые необходимо принимать во внимание при проведении национальной политики», и содержится требование о том, чтобы ратифицирующие государства приняли меры, чтобы «трудящиеся с семейными обязанностями могли осуществлять свое право на свободный выбор работы;» (статья 4 (а)), которые позволяли бы трудящимся с семейными обязанностями начать или продолжить трудовую деятельность, а также возобновлять ее после отсутствия на работе в связи с этими обязанностями (статья 7).

помогло бы учесть личные и семейные обязанности работников, помогая облегчить более нейтральное в гендерном плане разделение труда в семье (МОТ, 2016 год; Coote, Franklin and Simms, 2010 год)<sup>3</sup>.

Универсальные социальные права заимствования, которые признают статус человека как участника рабочей силы, играют важную роль в содействии такой политике. Они основаны на идее о том, что действующее трудовое законодательство является слишком узким по своему охвату и что для управления изменениями в мире труда необходимо иметь более всеобъемлющее определение участия в рабочей силе, которое учитывает «перерывы в карьере и изменения профессии» как «нормальную часть постоянного статуса рабочей силы» (Supiot, 2001, стр. 221). Участие в рабочей силе дает более широкий набор юридических прав, чем просто статус наемного работника, поскольку работники будут получать социальные права, которые «могут быть не связаны с занятостью в узком смысле», такие как свободное время для профсоюзной деятельности, учебные кредиты и отпуск по уходу за ребенком (там же, стр. 222). Хотя может показаться, что такую рекомендацию будет сложнее осуществить в развивающихся странах со слаборазвитыми системами социального обеспечения и более высокими уровнями неформальной занятости и самозанятости, универсальная социальная политика в таких областях как пенсионное обеспечение по старости, детские субсидии или учебные пособия, которые существуют сегодня во многих развивающихся странах (МОТ, 2017 год), помогают работникам в управлении переходами в течение жизненного цикла (см. Аналитический материал по проблеме № 12). Таким образом, они представляют собой важный первый шаг к созданию такого рынка труда.

Хотя правами и полномочиями, чтобы управлять этими переходами, обладает отдельный человек, институты рынка труда, необходимые для поддержки работника, являются коллективными. Поэтому активное участие социальных партнеров в разработке законов и политики, которые могут подготовить, смягчить и, в конечном счете, расширить возможности работников, крайне необходимы. Как объясняет Шмид (2017), «поскольку интересы работодателей и наемных работников часто не совпадают, необходимо вести переговоры о компромиссах, которые должны выполняться. Коллективные переговоры и соглашения часто обеспечивают такие сделки» (стр. 12). Помимо коллективных переговоров также существует необходимость в трехстороннем социальном диалоге, особенно в решении вопросов адаптации к внешним потрясениям, таким как технологическая безработица или переход к безуглеродному миру. Этот подход занимает центральное место в основах политики, направленной на справедливый переход, которая предусматривает четко разработанный план инвестиций в переходный период, направляемых в экологически устойчивые отрасли и рабочие места<sup>4</sup>. Этот план разрабатывается посредством социального диалога между всеми партнерами - промышленностью, работниками и правительством - на международном, национальном, региональном, отраслевом и местном уровнях и включает социальную защиту, адаптацию рабочей силы, инвестиции в сообщества и поддержку инноваций (МОТ, 2015 г., Just Transition Center, 2017).

<sup>3</sup> Материалы о более коротком рабочем времени содержат требования о сочетании сокращенной рабочей недели с более широкими возможностями, предоставляемыми работникам с целью получения отпуска для выполнения обязанностей по уходу и прохождения обучения в течение всей жизни. Это приводит к сочетанию более короткой рабочей недели с меньшим количеством годовых рабочих часов, постепенно внедряемых с течением времени. См. Coote, Franklin and Simms (2010).

<sup>4</sup> С этой целью МОТ приняла ряд Руководящих принципов для справедливого перехода к экологически устойчивой экономике и обществам для всех (МОТ, 2015 г.).

## Опыт стран, которые поддерживают более комплексное управление рисками

Хотя концепцию универсальных социальных прав заимствования все еще предстоит внедрить в той или иной стране, независимо от уровня дохода, тем не менее, есть примеры использования передовой практики на основе политики, принятой странами для содействия управлению переходами и смягчения рисков на рынке труда.

В 2015 году Франция ввела «персональные счета обучения и подготовки», расширив их в 2017 году до «счетов личной деятельности». Работники получают несколько часов на обучение в год, максимум до 150 часов в течение семи лет. Заработная плата за неполный рабочий день рассчитывается пропорционально. Поскольку эти права предоставляются человеку, а не рабочему месту, то работники могут использовать их со своими последовательными работодателями независимо от формы трудового договора, а также в периоды безработицы. Сингапур также внедрил программу (называемую *SkillsFuture*), которая предоставляет информацию и возможности для обучения на протяжении всей жизни.

Швеция успешно проводит политику поддержки временного рабочего отпуска. На любой неделе в Швеции номинальный уровень занятости составляет около 76 процентов, но только 65 процентов находятся на своем рабочем месте (*Schmid, 2015*). Остальные 11 процентов находятся в отпусках различной формы - для обучения, профессиональной подготовки, выполнения родительских или других обязанностей по уходу, в творческом отпуске или в отпуске по болезни. В Германии пособие по уходу за ребенком (*Elterngeld*), введенное в 2007 году, обеспечивает возмещение потери дохода в результате ухода в полный или частичный отпуск на уровне 67 процентов от прежнего чистого дохода от заработной платы, что аналогично ставке замещения при полной потере занятости. Права переносятся от одного работодателя к другому и в любое место в стране. Эта политика может рассматриваться как один из элементов более широкого страхования занятости, хотя формально она не включена в систему страхования по безработице.

За последние 15 лет многие страны Латинской Америки и Карибского бассейна эффективно объединили программы социальной защиты, как предусматривающие, так и не предусматривающие выплату взносов, для формирования социальной защиты, которая может поддержать работников в течение их переходов (МОТ, 2017 год). В Аргентине около 85 процентов всех детей имеют эффективный доступ к детским пособиям, что обеспечивает помощь работающим семьям при переходе от оплачиваемой работы к неоплачиваемой работе. Система страхования по безработице в Барбадосе имеет широкий охват, причем 88 процентов безработных получают пособия в соответствии с программой обязательного социального страхования, что выше, чем в большинстве стран ОЭСР (там же). В Бразилии национальная система страхования по безработице, *Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)*, делает шаг вперед в направлении страхования занятости, защищенного TLM, позволяя работникам уходить с их нынешней работы, чтобы продолжить учебный курс, получая при этом пособия за счет системы страхования по безработице.

В рамках своих усилий по включению проблем изменения климата в разработку национальной и местной политики Филиппины приняли в 2016 году Закон о «зеленых» рабочих местах, который разрабатывался на основе широкого социального диалога с организациями работодателей и работников. Закон сочетает налоговые стимулы для создания «зеленых» рабочих мест с комплексной кадровой стратегией, в том числе создание базы данных «зеленых» видов профессиональной деятельности и разработку программ обучения и переподготовки для обеспечения готовности работников в 27 отраслях, которые потенциально могут быть затронуты переходом к «зеленой» экономике (МОТ, 2018 год).

Социальный диалог также был в центре других национальных усилий по управлению переходом к безуглеродному миру. Такие форумы, как французский *Grenelle de l'Environnement* («круглый стол» по окружающей среде) или «круглые столы» Киотского протокола в Испании, сыграли важную роль в достижении соглашения по крупным комплексным пакетам политики (МОТ, 2012 год). Аналогичным образом, Южноафриканское соглашение о «зеленой» экономике, подписанное в 2011 году, стало результатом трехстороннего социального диалога. Оно направлено на то, чтобы подготовить страну к «зеленой технологической революции», создав 300 000 «зеленых» рабочих мест к 2020 году (Южно-Африканская Республика, 2011 год).

## Некоторые соображения для Глобальной комиссии

Большинство людей воспринимают изменения с меньшей озабоченностью, если риск разделяется. За счет расширения системы социального страхования с целью адаптации к жизненным переходам и внешним потрясениям, а также путем дополнения этой политики институтами для всеобъемлющего обучения и подготовки, гибкими отпусками и другими мерами, будет обеспечена лучшая подготовка работников к развитию событий в сфере труда, которое будет происходить в будущем. Некоторые страны предприняли важные шаги в этом направлении, но с учетом многих ожидаемых задач, которые стоят впереди, полезно рассмотреть, как эти усилия могут быть расширены.

- Какие политические меры необходимо предпринять для обеспечения того, чтобы у человека были средства для управления переходами на протяжении всей жизни? Какие аспекты переходных рынков труда и универсальные социальные права заимствования наиболее полезны для разработки мер реагирования на будущее сферы труда? Должны ли общества продвигаться вперед по пути интеграции универсальных социальных прав заимствования, и если да, то как?
- Каким образом страны с менее развитыми системами социального обеспечения расширяют их для удовлетворения потребностей в подготовке и пожизненном обучении (см. Аналитический материал по проблеме № 8)?

Какие аспекты подхода переходного рынка труда наиболее актуальны для развивающихся стран?

- Учитывая важность социального диалога при разработке и внедрении систем управления рисками, какие усилия необходимо предпринять, чтобы привлечь трехсторонних партнеров к столу переговоров? Как можно достичь консенсуса, необходимого для эффективных систем управления рисками?

## Библиография

Arntz, M.; Gregory, T; Zierahn, U. 2016. *The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189 (Paris, OECD).

Coote, A.; Franklin, J.; Simms, A. 2010. *21 hours: Why a shorter working week can help us all to flourish in the 21st century* (London, New Economics Foundation).

Международное бюро труда (МБТ). 2012. Социальный диалог для устойчивого развития: Обзор примеров стран (Женева).

- 2015. Руководящие принципы для справедливого перехода к экологически устойчивой экономике и обществам для всех (Женева).

- 2016. *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (Geneva).

- 2017. *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* (Geneva). Влияние изменения климата на

- 2018. *Just transition: Country and policy examples*, Background note prepared for ILO's Global Commission on the Future of Work (Geneva).

Just Transition Centre. 2017. *Just transition: A report for the OECD* (Brussels, ITUC/CSI Just Transition Centre).

Mokyr, J.; Vickers, C.; Ziebarth, N. 2015. "The history of technological anxiety and the future of economic growth: Is this time different?" in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29, No. 3, pp. 31–50.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). 2016. *Automation and independent work in a digital economy*, Policy Brief on the Future of Work (Paris).

Южно-Африканская Республика, Департамент экономического развития. 2011. *Accord 4: Green Economy Accord*, New Growth Path Series (Pretoria). Доступны на: <http://www.sagreenfund.org.za/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/Green-Economy-Accord.pdf>.

Schmid, G. 2015. "Sharing risks of labour market transitions: Towards a system of employment insurance", in *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 53, No. 1, pp. 70–93.

- 2017. "Transitional labour markets: Theoretical foundations and policy strategies," in *The New Palgrave Dictionary of Economics* (London, Palgrave MacMillan).

Suptot, A. 2001. *Beyond employment: Changes in work and the future of labour law in Europe* (Oxford, Oxford University Press).

