



АССАМБЛЕЯ — 38-Я СЕССИЯ

ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 28 повестки дня. Безопасность полетов. Стандартизация

КУЛЬТУРА БЕЗОПАСНОСТИ И ДАЛЬНЕЙШЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ ИКАО О РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТЬЮ (SMS)

(Представлено CANSO)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Ощутимые улучшения в управлении безопасностью и успешная реализация Государственной программы по обеспечению безопасности (SSP) будут зависеть от признания того, что культура безопасности крайне важна для обеспечения авиационной безопасности и ее роль должна быть хорошо осознана. Расследования крупных аварий показывают, что одним из причинных факторов, увеличивающих вероятность возникновения и серьезность аварий, является низкая культура безопасности. Необходим активный упреждающий подход к интегрированию культуры безопасности на организационном уровне для защиты всех функций, связанных с безопасностью, от развивающихся способов поведения и действий, которые проявляются задолго до начала происшествия. Существование и понимание культуры безопасности необходимо для успешной реализации системы управления безопасностью. Именно поэтому CANSO провела значительную работу по оценке и пониманию культуры безопасности.

Поскольку Приложение 19 – *Управление безопасностью* содержит положения о реализации Государственных программ по обеспечению безопасности (SSP) и Систем управления безопасностью (SMS), CANSO придерживается взгляда, что дальнейшее совершенствование положений ИКАО по Управлению безопасностью должно включать рекомендации по культуре безопасности.

Порядок действий: Ассамблее предлагается согласовать рекомендацию, изложенную в разделе 4.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В документе по культуре безопасности представлены способы управления безопасностью и ее понимания в организации, эта культура влияет на них и отражает установки,

¹ Текст документа на русском и других языках представлен CANSO.

убеждения, способы восприятия и ценности, разделяемые работниками в отношении безопасности. Это способ для персонала, ответственного за безопасность, "вдохнуть жизнь" в документацию по политике, процессам и процедурам обеспечения безопасности в своей организации и определить в организации приоритеты в отношении безопасности.

1.2 У всех организаций, работающих в отраслях с особыми требованиями к безопасности, в т. ч. у поставщиков аэронавигационных услуг, есть своя культура безопасности. Качество культуры безопасности определяет возможное влияние на составляющие стоимостной цепи представления услуг организации. Многие расследования крупных аварий показывают, что основным элементом, создающим условия, увеличивающие вероятность аварии, является низкая культура безопасности. Поэтому оптимизация культуры безопасности является для организации одним из лучших способов защитить себя от развивающихся способов поведения и действий, о которых в противном случае может стать известно только во время расследования происшествия. Именно поэтому CANSO провела значительную работу по оценке и пониманию культуры безопасности.

2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 Что такое культура безопасности? Термин "культура безопасности" появился после чернобыльской катастрофы, которая привлекла внимание к значению управленческих и человеческих факторов для показателей безопасности и влияния таких факторов на них. Культура безопасности — это "индивидуальность" всей организации в том, что касается безопасности, т. е. "то, как мы все у себя делаем". Культура безопасности касается основополагающих ценностей, убеждений и практики (в области безопасности), которые определяют лицо компании. Эта концепция объясняет, как отсутствие у руководителей и работников соответствующих знаний, понимания и определения приоритетов в отношении рисков и безопасности может стать одной из причин катастрофы.

2.2 Психолог Эдгар Х. Шейн, занимавшийся проблемами управления, описывает культуру как "модель совместных исходных допущений, узнаваемых группой в ходе решения задач". Культура безопасности проявляется через поведение, групповые нормы, стандарты и ценности, а также стиль мышления в организации.

2.3 "Непрофессиональное" определение культуры безопасности, данное в Отчете лорда Каллена о железнодорожной катастрофе в Лэдброук-гроув (близ станции Паддингтон), называет эту культуру просто "тем, как мы обычно все у себя делаем". Это относится ко всему спектру способов поведения в области обеспечения безопасности, от ношения средств защиты до строгости проведения инспекций безопасности и качества и степени серьезности, с которой безопасность обсуждается на самых высоких уровнях организации.

2.4 Важно различать культуру безопасности и организационную культуру. Организационная культура — это культура, лежащая в основе организации любого типа, независимо от отрасли и сферы бизнеса, в которой она работает. Организационную культуру составляют такие элементы, как корпоративная миссия, стратегическое направление, ориентация на клиента, главные ценности организации и т. д. Таким образом, у всех организаций — банков, школ, университетов, благотворительных и государственных учреждений, компаний, работающих в сфере информационных технологий и телекоммуникаций — есть своя организационная культура. Конечно, организационная культура есть и у поставщики аэронавигационного

обслуживания, авиакомпаний, производителей самолетов и двигателей, а также у администраций по эксплуатации аэропортов. При этом одной из частей организационной культуры организаций, работающих в отраслях с особыми требованиями к безопасности, является их культура безопасности.

2.5 Почему важна культура безопасности? Расследования многих серьезных аварий показывают, что одним из основных факторов, создающих условия, без которых авария могла бы не произойти, является низкая культура безопасности. Таким образом, повышение культуры безопасности является одним из лучших способов защиты организации от возникновения серьезных происшествий и аварий. Однако для повышения организациями своей культуры безопасности прежде всего необходима оценка и понимание текущего уровня их культуры. Как на своем печальном опыте убедились некоторые организации, если вы не понимаете культуру безопасности и не управляете ею, то она будет управлять вами.

2.6 Вызов для многих организаций состоит в том, как изменить существующую культуру, поскольку культура глубоко укоренена в подсознании, но проявляется в поведении и практической деятельности. С 1980-х гг. проведено большое количество исследований культуры безопасности, в результате которых определены основные элементы культуры безопасности организации:

- a) **Культура справедливости:** С людьми обращаются беспристрастно в случае совершения ими ошибок — даже если эти ошибки приводят к негативным последствиям. При этом четко проводится различие между приемлемым и неприемлемым поведением.
- b) **Культура отчетности:** Организации, в которых персонал убежден, что к нему отнесутся справедливо даже в случае совершения им ошибок, с гораздо более высокой степенью вероятности будут сообщать о рутинных ошибках и/или проблемах при практической деятельности, которые еще не привели к негативному с точки зрения безопасности событию. Это означает, что у организации имеется более точная картина существующих у нее скрытых рисков и она может снизить их до возникновения происшествий или предпосылок к ним.
- c) **Культура обучения:** Когда информация, касающаяся обеспечения безопасности, представляется честно, открыто и без страха наказания, а руководство обеспечивает адекватную обратную связь, у организации есть возможность рассматривать такие данные как "уроки безопасности".

2.7 Описанные выше факторы являются ключевыми для здоровой культуры безопасности и крайне важны с точки зрения влияния на многие аспекты работы людей и организационной безопасности. Они формируют личную приверженность, ответственность, коммуникацию и обучение, а также требуют совершенствования общего стиля работы, включая поведение каждого в организации, в т. ч. высшего руководства — "Культура безопасности — это культура, позволяющая начальнику слышать плохие новости" (Нидерланды, Деккер, 2006).

2.8 В нескольких отчетах о крупных авариях показано, что культура безопасности явилась фактором, который имел решающее значение для исхода ситуации. Это такие аварии, как взрыв на нефтяной платформе Piper Alpha (Великобритания, Каллен, 1990), пожар на станции метро "Кингс-Кросс Сент-Панкрас" в 1987 г. (Великобритания, Феннел, 1988), катастрофа с

затонувшим пассажирским паромом "МС Херальд оф Фри Энтерпрайз" (Бельгия и Великобритания, Шин, 1987) и катастрофы с космическими челноками НАСА "Челленджер" (США, Доклад уполномоченного президентской комиссии, 1986) и "Колумбия" (США, Совет по расследованию катастрофы с "Колумбией" /НАСА, 2003).

2.9 В докладе о катастрофе с космическим челноком "Челленджер" выявлены многочисленные "дефектные" решения НАСА и руководства компании Morton-Thiokol. Следствие сочло, что эти решения, свидетельствующие о низкой культуре безопасности, явились факторами, способствовавшими возникновению катастрофы. Эта катастрофа относится к разряду аварий, происходящих при низкой культуре безопасности: их причинами является не только "ошибка оператора" или случайный отказ вследствие воздействия окружающей среды или технических причин. Их вызывает, скорее, сбой в культуре безопасности, значительно снижающий эффективность правил и процедур организации в области безопасности.

2.10 Часто возражают, что если аппаратное обеспечение производится и тестируется в соответствии с техническими требованиями, то культура безопасности организации не имеет значения. В катастрофе с "Челленджером" уплотнительные кольца компании Morton-Thiokol соответствовали проектным техническим характеристикам. Но решение о запуске принималось на основе "известного неизвестного" сценария относительно функционирования уплотнительного кольца. Таким образом можно убедиться, что — при отсутствии окончательных технических данных или когда решения приходится принимать на основании экспертной интерпретации показателей на "кромке среды проектирования" — культура безопасности является ключевым фактором влияния. В эпоху, когда начинают преобладать совершенно новые материалы и технологии, решения, вероятно, все чаще будут приниматься именно таким образом. Поэтому даже те организации, которые гораздо меньше полагаются на человеческое суждение, чем на спроектированные показатели и технологические процессы обеспечения качества, должны осознавать ту роль, которую культура безопасности будет играть в обеспечении успешных результатов с точки зрения безопасности.

2.11 Зачем беспокоиться о культуре безопасности, если у вас уже есть система управления безопасностью? Культура безопасности организации в конечном счете отражается в том, как происходит управление безопасностью на рабочем месте. Поэтому система управления безопасностью организации не может состоять исключительно из набора политик и процедур, стоящих на полке. Она никак не может быть эффективной и в том случае, если все в организации полностью и хорошо знают ее содержание, но не действуют в соответствии с ней. Система управления безопасностью описывает, что должно происходить для обеспечения безопасности на рабочем месте. То, как — и насколько успешно — такие политики и процедуры будут реализовываться, будет в большой степени зависеть от культуры безопасности организации. Поэтому чем лучше культура безопасности организации, тем надежнее будет ее система управления безопасностью.

2.12 Другими словами, для повышения надежности своих систем управления безопасностью организации должны совершенствовать свою культуру безопасности. Для этого необходимо сначала оценить и понять культуру безопасности организации, используя один из множества инструментов, имеющихся для этой цели, например инструменты, принятые CANSO и Евроконтролем. Затем их можно будет использовать для планирования постоянного совершенствования относительно основной линии организации. При этом, независимо от используемой методологии, цикл оценки, понимания и постоянного совершенствования культуры

безопасности является основой повышения надёжности системы управления безопасностью организации.

2.13 Для достижения этой цели CANSO предприняла значительные усилия по признанию значения культуры безопасности среди поставщиков аэронавигационного обслуживания для успешного функционирования системы управления безопасностью. Первым шагом стало включение культуры безопасности как ключевого фактора в систему управления безопасностью — см. Критерии качества CANSO для систем управления безопасностью. Степень зрелости системы управления безопасностью поставщика аэронавигационного обслуживания зависит, в частности, от: наличия позитивной, активной и упреждающей объективной, гибкой и информированной культуры безопасности, поддерживающей отчетность и обучение, руководство которыми осуществляет менеджмент; регулярной оценки культуры безопасности такого поставщика и выполнения программы реализации; а также от поддержания "открытого климата" для сообщения о событиях и их расследования.

2.14 Для оказания содействия поставщикам аэронавигационного обслуживания в их усилиях по совершенствованию культуры безопасности CANSO также разработала широкий спектр руководящих материалов. Среди результатов этой работы — Определение и модель совершенствования культуры безопасности; Обзор и база данных по климату безопасности; Руководство по реализации культуры безопасности; а также краткое описание мер по обеспечению безопасности в отрасли, направленных на развитие культуры безопасности. Были подготовлены и представлены на региональных мероприятиях CANSO презентации по содействию пониманию культуры безопасности и распространению знаний о ней. Определены региональные кураторы по культуре безопасности, которые могут ответить на вопросы о культуре безопасности и соответствующей работе CANSO.

2.15 Наконец, в настоящий момент CANSO разрабатывает набор ключевых опережающих показателей безопасности. Одной из областей, определенных для разработки опережающих индикаторов, стала оценка и совершенствование культуры безопасности.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

3.1 Таким образом, культура безопасности является решающим компонентом, способствующим созданию надёжной и эффективной системы управления безопасностью. Организации, в которых есть четкое понимание своей культуры безопасности, с большей степенью вероятности смогут полностью реализовать требования своих систем управления безопасностью. Поэтому важно, чтобы организации стремились постоянно совершенствовать свою культуру безопасности с помощью цикла оценки, понимания и совершенствования, а соответствующие рекомендации по этому вопросу были отражены в положениях ИКАО.

4. РЕКОМЕНДАЦИЯ

4.1 Ассамблее предлагается поставить перед ИКАО задачу приступить к анализу принципов культуры безопасности и интегрировать эти принципы в последующие стадии разработки стандартов и рекомендованных практик (SARP) и реализации систем управления безопасностью. Ассамблее предлагается одобрить следующие рекомендации:

Рекомендация 31/х. Совершенствование культуры безопасности для повышения эффективности реализации систем управления безопасностью

Ассамблее:

- a) учесть, что совершенствование культуры безопасности должно быть обязательным элементом реализации системы управления безопасностью в более широком контексте;
- b) согласиться с тем, что для совершенствования культуры безопасности организациям необходимо сначала оценить и понять текущий уровень своей культуры безопасности, а также обратить внимание на работу, проводимую в этой области CANSO;
- c) согласиться с тем, что необходимые положения по включению культуры безопасности в системы управления безопасностью должны быть внесены в последующие поправки к Приложению 19 – *Управление безопасностью* и другие соответствующие руководящие материалы.

— КОНЕЦ —