

Наукоемкий подход к модернизации системы государственного управления



На вопросы Connect отвечает руководитель Управления информационных систем ФСО РФ Кирилл Клименко.

«О стратегическом планировании» № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г.

Достичь этих целей предполагается за счет использования информационных и технологических возможностей ситуационных центров (СЦ), которые рассматриваются нами как комплексы специальных информационно-аналитических систем (ИАС) и программно-аппаратных средств, представляющие собой коллективные инструменты выработки и принятия взвешенных и обоснованных государственных решений.

Вопросы формирования СРСЦ нашли свое отражение также в ряде нормативных правовых актов Президента Российской Федерации в сфере стратегического планирования и обеспечения национальной безопасности. В связи с тем, что большинство из них носит закрытый характер, отдельно упомяну Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». В нем не только впервые публично упоминается создаваемая система, но и прямо говорится, что информационно-аналитическая поддержка реализации названной Стратегии должна осуществляться с использованием СРСЦ. Для этого в среднесрочной перспективе потребуется преодолеть технологическое отставание в важнейших областях информатизации, телекоммуникаций и связи, разработать и внедрить технологии информационной безопасности в системах государственного и военного управления.

– Как стало известно из сообщения официального сайта ФСО России, в настоящее время создается система распределенных ситуационных центров (СРСЦ), работающих по единому регламенту взаимодействия.

Для чего она нужна и каковы правовые основы ее формирования?

– Система распределенных ситуационных центров создается в целях обеспечения информационно-аналитической поддержки стратегического планирования и повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации, в том числе при возникновении чрезвычайных (кризисных) ситуаций, а также для наполнения распределенной информацией федеральной информационной системы стратегического планирования, создаваемой в соответствии с Федеральным законом

– Каких результатов уже удалось достичь?

– В настоящее время введены в эксплуатацию около полусотни СЦ федерального, ведомственного и регионального уровней. Ведутся работы по проектированию и созданию значительного числа СЦ органов власти и организаций, участвующих в обеспечении национальной безопасности и устойчивого развития нашей страны. Сформирована серьезная научно-техническая база реализации этого проекта, к которому привлечены ведущие разработчики программных, аппаратных и информационных комплексов.

Образованы основные рабочие органы: Межведомственная комиссия по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по созданию СРСЦ и Совет конструкторов во главе с главным конструктором, директором ИПИ РАН, главным ученым секретарем Президиума РАН академиком И.А. Соколовым. Обращаю ваше внимание, что в Совет конструкторов также вошли ведущие отечественные ученые, академики и члены-корреспонденты РАН, директора академических институтов, в частности, В.Б. Бетелин, С.М. Абрамов, Н.И. Ильин, Д.А. Новиков, Г.С. Осипов, Б.Н. Четверушкин и многие другие, за плечами которых колоссальный опыт создания интеллектуальных систем и технологий управления.

В актив достигнутых практических успехов можно отнести и ввод в эксплуатацию в феврале 2014 г. опытного района СРСЦ. В его состав включены СЦ не только федеральных

и региональных органов власти, но и корпораций, представляющих стратегическое значение. Отработанные в ходе испытаний опытного района процессы информационного взаимодействия легли в основу отдельных проектных решений, реализация которых позволит свести к минимуму риски и проблемы СРСЦ.

– Не могли бы вы привести какой-нибудь конкретный пример подобных решений?

– Конкретно остановлюсь на вопросе организации информационного взаимодействия между СЦ. Один из замыслов создания СРСЦ – консолидация информации, предоставляемой ее участниками, в единое информационное пространство, организованное как распределенный информационный фонд (РИФ). Для определения порядка формирования, ведения, совместного использования и доступа к нему необходим основополагающий нормативный документ, обязательный для всех. Речь идет о едином регламенте взаимодействия распределенных СЦ. Он разработан на базе временного регламента опытного района с учетом выявленных проблемных вопросов и сейчас проходит установленную процедуру утверждения.

Второй немаловажный аспект – технологическая составляющая организации доступа к РИФ. Для решения этой задачи предполагается внедрение комплексов информационного взаимодействия (КИВ) – аппаратно-программных средств СЦ, обеспечивающих их безопасное взаимодействие между собой. Как показывает практика, в условиях разнородности обрабатываемой информации и различия функциональных задач СЦ в зависимости от их ведомственной, отраслевой и региональной принадлежности подобный подход представляется перспективным. КИВ обеспечат сервисы запросов СЦ и нормализованных представлений результатов этих запросов, содержащих данные РИФ. Достичь этого мы рассчитываем путем создания унифицированных

систем рубрикаторов, классификаторов, справочников, реестров, регистров данных, форматов хранения и интерфейсов обмена данными, стандартов предоставления информационных сервисов, информационного электронного обмена и сетевого взаимодействия.

Работы в данном направлении будем вести в русле утвержденной Правительством Российской Федерации в мае 2014 г. Концепции методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов. Важно также увязать их с национальной информационно-коммуникационной платформой цифрового контента и предоставления сервисов по удаленной обработке и хранению данных, создаваемой Минкомсвязи России в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)».

– Есть ли в нашей стране аналогичный опыт организации информационного взаимодействия СЦ, и если да, то в чем уникальность решаемой вами задачи?

– На уровне функционирования отдельных СЦ, применительно к зонам их ответственности, безусловно да. И этот опыт с успехом может быть востребован и внедрен при формировании СРСЦ. Отлично налажено взаимодействие с государственными органами в Национальном центре управления в кризисных ситуациях (МЧС России). Отмечу и Минобороны России, сотрудники которого в настоящее время на высоком профессиональном уровне организуют межведомственный обмен информацией с Национальным центром управления обороной Российской Федерации. Отдельного упоминания заслуживает опыт создания Ситуационно-кризисного центра МИД России, учитывая особенности проведения мониторинга в странах временного пребывания российских

граждан и обеспечения технической поддержки принятия решений при проведении эвакуационных мероприятий. Имеются и другие положительные примеры.

Что же касается общероссийского масштаба, в рамках построения системы, объединяющей все множество существующих и создаваемых СЦ, то здесь мы не имеем отечественных аналогов. Отдельные схожие инфраструктурные элементы взаимодействия федеральных и региональных ИАС успешно реализованы в таких масштабных проектах, как Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), ГАС «Управление» и ряде других. Эффективные технические решения передачи данных применяются сегодня в той же СМЭВ, в межведомственном электронном документообороте, при построении интегрированной сети связи для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка. Кстати, использование некоторых сегментов названных систем и их сетей в открытом и закрытом контурах СРСЦ позволит, на наш взгляд, значительно сэкономить бюджетные средства. Но если говорить о СРСЦ как о многоуровневой, территориально распределенной и интегрированной в соответствии с единым регламентом взаимодействия структуре, в которой обращается информация, содержащая, в частности, сведения, составляющие государственную тайну, то здесь имеет место инновационный, качественно новый, наукоемкий подход к модернизации системы государственного управления.

– Готовы ли сами ведомства и прочие органы подключиться к этой работе и в чем эта готовность должна выражаться?

– Как я уже говорил, не все, кто располагает в нашей стране СЦ, уделяют должное внимание вопросам информационного взаимодействия. Однако им следует понимать, что один из главных принципов, заложенных в архитектуру СРСЦ, – принцип матричного, т. е. одновременно

иерархического и сетевого, взаимодействия СЦ. Под первым из них понимается взаимодействие СЦ в пределах ведомственной, отраслевой и территориальной подчиненности. В этом сегменте сегодня нет особых проблем. По-иному складывается ситуация при организации сетевого взаимодействия, подразумевающего обмен информацией между СЦ любого уровня. Здесь мы сталкиваемся с непониманием на местах целевого назначения СЦ, объема и характера загружаемых в них сведений. Отсюда возникают различного рода сложности с взаимодействием СЦ между собой, поступлением к ним реально востребованной информации, слабой загруженностью потоков информационного обмена и т. д.

В связи с этим было бы неправильно призывать к большей открытости и широкому сетевому взаимодействию силовые ведомства и правоохранительные органы (Минобороны, ФСБ, СВР, ФСО, МВД России и др.), принимая во внимание специфику обрабатываемой у них информации и вопросы ее защиты. Но применительно к остальным ведомствам, особенно в субъектах Российской Федерации, где потенциал СЦ развит менее всего, требование разработки и внедрения собственных информационных комплексов, организации их взаимодействия с такими же комплексами иных органов и организаций выступает в качестве неперемного условия успешной интеграции с СРСЦ.

– Вы упомянули регионы. Какая ситуация складывается там в процессе создания СРСЦ?

– Проведенное ФСО России совместно с ИПИ РАН комплексное обследование показало, что более чем в половине регионов СЦ глав субъектов Российской Федерации либо уже действуют, либо создаются. Темпы развития регионального уровня СРСЦ, включая модернизацию существующих СЦ, не столь динамичны, как хотелось бы, в силу ограниченных возможностей местных бюджетов и, самое главное,

отсутствия соответствующей мотивации у многих губернаторов и глав республик.

Преодолеть сложившуюся инертность мы рассчитываем посредством продвижения в регионах передового опыта создания и эксплуатации СЦ, включая современные технологии информационно-аналитического и экспертного обеспечения их деятельности. Не менее востребованы типовые проектные и организационно-методологические решения построения СЦ руководителей регионов, создание для них прикладных ИАС, предназначенных для поддержки принятия управленческих решений. Такие системы, помимо отработанных алгоритмов хранения, представления и аналитической обработки актуальной информации о положении дел в регионе, должны реализовывать технологии проведения мониторинга, формирования сценариев и моделирования развития социально-экономической и общественно-политической ситуации.

Следует отметить, что сегодня этим функционалом обладают современные отечественные аналитические платформы, а созданные на их основе ИАС успешно применяются для поддержки принятия решений органами государственной власти Республики Татарстан, Пермского края, Новосибирской области и ряда других регионов.

– Сказанное вами относится исключительно к региональной специфике? Как обстоят дела в этой сфере у федеральных органов власти?

– В тех из них, чьи руководители еще не определились с необходимостью создания собственных СЦ, проблемы те же самые – финансовые затруднения либо сложности с выбором моделей их функционирования. Но есть и исключения, такие как, например, Минэкономразвития и Минрегион России, где, невзирая на отсутствие полноценных СЦ, разработаны и применяются важные государственные информационные системы, которые могут быть

востребованы на всех уровнях СРСЦ. В других случаях опыт эксплуатации ведомственных СЦ нередко носит узкопрофильный, эпизодический характер. Проводятся совещания различного формата, сеансы видеоконференцсвязи, осуществляется мониторинг в тех или иных сферах полномочий. Но достичь максимальной функциональности СЦ удается не многим. Я имею в виду достижение главной цели – создание на базе СЦ эффективного инструмента коллективной работы руководителей, аналитиков, экспертов и технических специалистов, с помощью которого реализуются технологии получения новых знаний, выработки и принятия единственно верных решений.

Направляющим вектором движения к данной цели является повышение качества экспертно-аналитической работы в СЦ. Главную роль тут играет человеческий, интеллектуальный фактор. Традиции подготовки в нашей стране профессиональных инженерных кадров общеизвестны. Сложнее с обеспечением СЦ высококлассными аналитиками, экспертами. Необходимы условия для их возвращения на почву отечественной науки с использованием современного мирового опыта. Сегодня на наши инициативы в этом направлении уже откликнулись несколько учебных заведений ФСО, Минобороны, ФСБ и МЧС России, МГУ им. М.В. Ломоносова, МГТУ им. Н.Э. Баумана. Ведется диалог с РАНХиГС. В ближайшей перспективе – разработка совместно с Минобрнауки России образовательных программ подготовки специалистов, профессиональной переподготовки и повышения квалификации персонала как отдельных СЦ, так и СРСЦ в целом.

– Вы неоднократно подчеркиваете значимость информационно-аналитического компонента СЦ. Правильным ли будет вывод, что именно на него делается ставка при создании СРСЦ?

– Я настойчиво провожу эту мысль намеренно, поскольку

главное назначение СЦ – преодоление противоречия между интеллектуальными возможностями отдельного лица, принимающего решения, и постоянным усложнением управленческих задач при одновременном колоссальном увеличении потоков информации. В результате информационной перегрузки могут наблюдаться неумышленный пропуск важной информации, нехватка нужных данных при значительном переизбытке сведений, что зачастую является причиной неадекватных действий или вовсе отсутствия какого-либо реагирования. Информационно-аналитические, точнее информационно-управляющие, системы СЦ призваны преодолеть эти проблемы.

Во-первых, они позволяют организовать эффективное взаимодействие лиц, принимающих решения, специалистов, представителей экспертного сообщества, формируя единое информационное пространство и обеспечивая каждой категории потребителей требуемый уровень детализации данных с возможностью, при необходимости, «погружения» в предметную область.

Во-вторых, такие системы, обладая инструментарием обработки разнородной информации, моделирования сценариев возможных действий, сетевого и календарного планирования, упреждающего контроля, OLAP-анализа, прогнозирования развития ситуаций и оценки эффективности принимаемых мер, способствуют формированию обоснованных управленческих решений.

Не случайно заместитель директора ФСО России – руководитель Спецсвязи ФСО России А.Г. Миронов, презентуя СРСЦ на одной из научно-практических конференций в 2012 г., указал, что самым перспективным направлением здесь является развитие наиболее востребованных технологий аналитической обработки и представления информации по актуальным вопросам социально-экономического и общественно-политического развития страны и регионов.

– Какие текущие задачи создания СРСЦ, с учетом изложенного вами, следует еще решить?

– К числу стоящих перед нами актуальных задач на данном этапе я бы отнес проведение скоординированных организационно-технологических мероприятий по созданию новых и модернизации существующих СЦ, организацию их информационного взаимодействия в соответствии с единым регламентом, формирование РИФ, обеспечение требуемого уровня информационной безопасности, развитие комплексов информационных систем СРСЦ.

интеллектуальной обработки информации, способных выделять из ее непрерывных потоков существенные данные для анализа обстановки, проводить мониторинг, прогнозирование и моделирование ситуаций в реальном масштабе времени.

Вместе с тем нельзя забывать и о модернизации программно-технических комплексов СЦ, относясь к ним как к чему-то единожды созданному и неизменному. Жизнь всегда вносит свои коррективы. В первую очередь это касается внедрения в СРСЦ и ее элементы телекоммуникационного и вычислительного оборудования, например супер-

Главное назначение СЦ – преодоление противоречия между интеллектуальными возможностями отдельного лица, принимающего решения, и постоянным усложнением управленческих задач при одновременном колоссальном увеличении потоков информации.

В целом можно с уверенностью заявить, что настало время отказаться от преобладавшего прежде технократического подхода к созданию СЦ и переориентировать усилия на широкое применение в практике их повседневного использования ИАС нового поколения – информационно-управляющих, экспертно-аналитических, проектного управления и прогнозирования. К сегодняшнему дню отработаны ключевые методологические вопросы, связанные с единой технической политикой, типовыми программными решениями, составом и характеристикой программно-аппаратных средств создаваемых СЦ. В этой области уже вряд ли следует ожидать инновационного переворота. Серьезный задел для прорыва заложен в развитии систем

компьютеров доверенного национального производителя, российских технологий защиты информации, прикладного программного обеспечения, систем управления базами данных, а также отечественных аналитических платформ, о которых я упоминал ранее. Насущная необходимость движения по этому курсу неоднократно подчеркивалась Президентом нашей страны на фоне осложнения внешнеполитической ситуации и возможного усиления западных санкций. Значимость для нас данной задачи диктуется и тем немаловажным обстоятельством, что СРСЦ создается как объект критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, призванный обеспечить, в частности, ее безопасность и обороноспособность. ■