



**СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ и ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ****КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ**

Пятьдесят-первая пленарная сессия
(Женева, 10-12 июня 2003 г.)

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАЩИТЫ КОНФИДЕНЦИАЛЬНЫХ ДАННЫХ В ПРАКТИКЕ
РАБОТЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ УКРАИНЫ**

Вспомогательный документ представлен Государственным комитетом
статистики Украины

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Органы государственной статистики Украины за несколько последних лет значительно продвинулись в направлении законодательного, организационного и технического обеспечения защиты конфиденциальных данных. В настоящем докладе представлен краткий обзор основных достигнутых при этом результатов, возникших проблем и планов на будущее.

**II. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАЩИТЫ
КОНФИДЕНЦИАЛЬНЫХ ДАННЫХ**

2. Последовательная интеграция Украины в экономическое, культурное и информационное пространство Европейского Сообщества предполагает адаптацию национального законодательства к современной европейской системе права. Составной частью этого процесса является гармонизация законодательной базы в области статистики с международными правовыми нормами и стандартами. Конфиденциальность статистической информации

¹ Английский текст этого документа можно найти на вебсайте Отдела Статистики ЕЭК. Перевод на английский язык представлен Государственным комитетом статистики Украины.

относится к базовым положениям правовых документов, регламентирующих осуществление государственной статистической деятельности в Украине.

Нормы конфиденциальности статданных в национальном законодательстве

3. Понятие конфиденциальной информации в национальном законодательстве впервые было определено в Законе Украины “Об информации”, принятом в 1992 году, как “сведения, которые находятся во владении, пользовании или распоряжении отдельных физических или юридических лиц и распространяются по их желанию в соответствии с предусмотренными ими условиями”. Согласно Положению о технической защите информации в Украине, утвержденному Указом Президента Украины в 1999 году, “конфиденциальность - это свойство информации быть защищенной от несанкционированного ознакомления”.

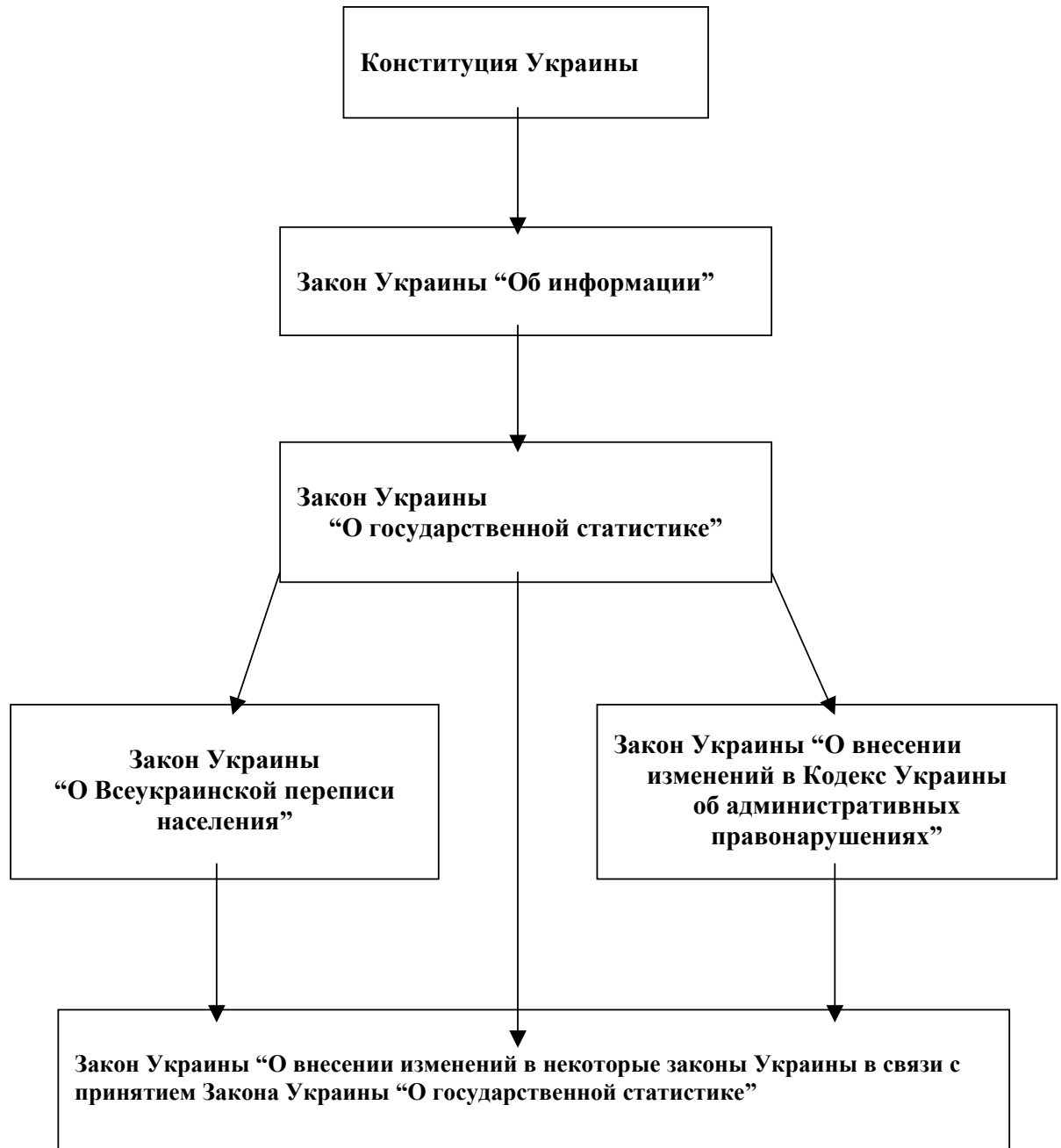
4. Исходя из этого, национальное законодательство в области статистики в дальнейшем закрепило принцип конфиденциальности в отношении статистической информации. Так, принятым в 2000 году Законом Украины “О государственной статистике” определено, что первичные данные, полученные органами государственной статистики от респондентов при проведении статистических наблюдений, являются конфиденциальной информацией, которая охраняется законом и используется исключительно для статистических целей в сводном обезличенном виде. Распространение статистической информации, на основании которой можно определить конфиденциальную статистическую информацию относительно конкретного респондента, запрещено. Статистическая информация, полученная органами государственной статистики в процессе статистических наблюдений, не может быть затребована органами государственной власти, органами местного самоуправления, другими юридическими лицами, объединениями граждан, должностными и другими лицами с целью использования для принятия решений в отношении конкретных респондентов.

5. Законом Украины “О государственной статистике” определена также статистическая информация, на которую не распространяется запрет на предоставление органами государственной статистики. В частности, в соответствии с международными стандартами такой считается и обезличенная статистическая информация в неагрегированном виде, которая не позволяет определить конфиденциальную информацию о конкретном респонденте.

6. К конфиденциальной также не относится информация о названиях, адресах, номерах телефонов, видах деятельности предприятий и организаций. В соответствии с этим, а также согласно Положению о Едином государственном реестре предприятий и организаций Украины (ЕГРПОУ), ведение которого правительством поручено органам государственной статистики, потребителям без каких-либо ограничений предоставляется информация о названии предприятия, его месторасположении, почтовом индексе, коде территории и месторасположении, номерах телефонов и телефаксов, основных видах экономической деятельности. Соответственно, данные, не включенные в данный перечень, считаются конфиденциальной информацией ЕГРПОУ.

7. Организация проведения целого ряда статистических наблюдений в отношении респондентов - физических лиц (перепись населения, обследование условий жизни домохозяйств, обследование домохозяйств по вопросам экономической активности и сельскохозяйственной деятельности населения и т.д.) регламентируется в первую очередь Конституцией Украины, принятой в 1996 году, которой установлены жесткие ограничения относительно возможности получения кем-либо персонализированных данных о физических лицах. Статьей 32 Конституции определено, что “не допускается сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации о лице без его согласия, кроме случаев, определенных законом, и только в интересах национальной безопасности, экономического благосостояния и прав человека”.

**СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ
КОНФИДЕНЦИАЛЬНОЙ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ
В УКРАИНЕ**



8. Законом Украины "О государственной статистике" установлено, что обязанностью работников органов государственной статистики является безусловное соблюдение требования защиты конфиденциальной информации о физических лицах, собираемой в ходе статистических обследований.

9. Гарантии защиты конфиденциальной информации о лице предусмотрены также Законом Украины "О Всеукраинской переписи населения", который был принят в 2000 году. Согласно этому закону первичные (персональные) и другие данные, полученные в ходе проведения переписи населения, являются конфиденциальной информацией, охраняемой законом. Записи в переписной документации, касающиеся респондента, не подлежат распространению без его согласия и используются только для статистических целей в сводном обезличенном виде. Персональные данные переписи населения не могут быть затребованы судом, органами прокуратуры, другими органами для изучения и использования в качестве доказательств при рассмотрении гражданских и уголовных дел. Заполненные переписные листы, другая переписная документация, содержащая первичные (персональные) данные, подлежат архивному хранению в недоступных для неуполномоченных лиц помещениях. По истечении предусмотренных сроков хранения указанная переписная документация подлежит уничтожению в установленном порядке.

10. Следует отметить, что приведенные выше нормы не только полностью согласуются с требованиями международного права в области защиты персональных данных, но и способствуют более доверительному отношению респондентов к статистическим наблюдениям. Такой подход является основополагающим в организации открытого и конструктивного сотрудничества всех субъектов в ходе осуществления государственной статистической деятельности. Так, известно, что даже в случаях, когда участие населения в статистическом наблюдении определено законом как обязательное (в Украине, например, участие в переписи населения является обязанностью респондентов), ожидать получения надежных данных можно только при условии доверительного отношения к нему граждан. Такое отношение должно основываться на уверенности респондентов в том, что конфиденциальность предоставленной ими информации будет безусловно обеспечена. В данном случае, как показывает практика, достаточно убедительным аргументом служит также широкое информирование респондентов об установленной законодательством ответственности за несоблюдение требований конфиденциальности статистической информации.

Ответственность за нарушение норм конфиденциальности

11. Кодексом Украины об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за нарушение порядка использования конфиденциальной статистической информации: для граждан – в виде штрафа в размере от пяти до десяти необлагаемых минимумов доходов граждан, для должностных лиц, в том числе работников органов государственной статистики, – в размере от десяти до двадцати необлагаемых минимумов доходов граждан.

Этапы внедрения правовых норм конфиденциальности

12. В работе, проводимой органами государственной статистики Украины в области правового обеспечения защиты конфиденциальных статистических данных, можно выделить ряд основных этапов.

13. На первом этапе была создана законодательная база, обеспечивающая правовые гарантии конфиденциальности статистической информации, предоставленной респондентами органам государственной статистики. При этом были подготовлены и приняты Верховной Радой

Украины законы, в целом регулирующие осуществление государственной статистической деятельности, такие как “О государственной статистике”, “О Всеукраинской переписи населения” и “О внесении изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях”.

14. На втором этапе была проведена работа по приведению других законодательных актов Украины в соответствие с перечисленными выше законами. Так, Законом Украины “О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с принятием Закона Украины “О государственной статистике” были внесены изменения и дополнения к 16 действующим законам, которые тем или иным образом регламентируют смежную по отношению к государственной статистике деятельность и возникающие при этом информационные отношения.

15. В настоящее время государственная статистика Украины находится на следующем, третьем, этапе правового обеспечения защиты конфиденциальных данных, который, вероятно, является самым сложным и требует длительной кропотливой работы. Усилия органов государственной статистики сейчас направлены прежде всего на проведение соответствующей разъяснительной работы как среди респондентов, так и среди потребителей статистической информации в части восприятия ими осуществлённых законодательных преобразований, а также обеспечения практической реализации нововведений.

Пути и проблемы осуществления преобразований

16. Необходимо обратить внимание на то, что осуществление преобразований в законодательстве, регламентирующем государственную статистическую деятельность, в странах с переходной экономикой возможно двумя путями. Первый – это путь решительных изменений в статистическом законодательстве и как можно более полное и быстрое приведение его в соответствие с международными правовыми нормами. Второй - эволюционный путь постепенного приближения национального законодательства в области статистики к международным стандартам в сочетании с последовательной адаптацией к нему всех других законодательных актов, регулирующих виды деятельности, сопряженные с официальной статистикой.

17. В Украине был выбран первый из них - путь радикальных изменений, который внешне выглядит более эффективным. Однако, как показывает опыт, данный путь имеет и ряд недостатков, которые могут существенно повлиять на качество достигаемых при этом результатов.

18. Так, быстрые темпы внесения соответствующих изменений в национальное законодательство могут приводить к возникновению определенных правовых коллизий. В Украине, например, в настоящее время наблюдается очевидное правовое противоречие, заключающееся в том, что, с одной стороны, органы государственной статистики в соответствии с действующим законодательством обязаны обеспечивать защиту конфиденциальной статистической информации, а с другой – во исполнение законов Украины “О прокуратуре”, “О милиции”, “Об оперативно-розыскной деятельности”, “Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью”, “О Службе безопасности Украины” должны предоставлять работникам правоохранительных органов согласно письменным запросам все необходимые для их работы сведения (в том числе и конфиденциальную информацию), содержащиеся в статистической отчетности. Это объясняется тем, что внесение изменений в законодательные акты, регламентирующие деятельность правоохранительных органов, особенно изменений ограничительного характера, очень затруднено в связи с известной спецификой данной сферы государственного регулирования.

19. Кроме того, серьезные затруднения возникают и с практической реализацией законодательных преобразований в статистической сфере в случае их быстрого проведения. При этом как респонденты, так и в первую очередь потребители статистической информации не успевают адекватно воспринять суть произошедших изменений, то есть оказываются неполностью готовыми к таким радикальным переменам, особенно в части жесткого соблюдения норм обеспечения конфиденциальности статистических данных.

20. Органы государственной статистики Украины также сталкиваются и с другими проблемами правовой защиты конфиденциальной информации. В частности, одной из таких проблем является отсутствие нормативно-правового определения видов агрегированных величин, не подлежащих распространению по соображениям конфиденциальности. Необходимо также определить критерии возможности распространения данных по малым административным территориям (районам, населенным пунктам) в отношении тех характеристик, которые представлены в обследуемой совокупности только одним респондентом.

III. ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАЩИТЫ КОНФИДЕНЦИАЛЬНЫХ ДАННЫХ

21. Обеспечение конфиденциальности статистической информации помимо создания правовых основ предполагает также осуществление ряда организационных и технических мероприятий, которые должны проводиться с начала сбора данных до момента их уничтожения.

Организационные мероприятия

22. В ходе подготовки персонала к проведению статистических наблюдений каждый работник органов государственной статистики Украины, имеющий отношение к индивидуальным данным, знакомится со своими обязанностями и установленной ответственностью за несоблюдение конфиденциальности полученной информации, а также с правилами обеспечения защиты этих данных от неумышленного разглашения. В числе таких правил запрет передавать кому-либо документацию, содержащую конфиденциальную информацию, или обсуждать предоставленные респондентами данные с неуполномоченными лицами, оставлять заполненные формуляры без присмотра и т.п. В этой связи важной задачей является подготовка, утверждение и внедрение в статистическую практику нормативно-методической документации, касающейся способов обеспечения защиты статистических данных от несанкционированного распространения.

23. К примеру, статистический инструментарий обследований домохозяйств и физических лиц построен таким образом, что информация об их идентификационных признаках в ходе обработки представляется в виде специальной системы кодов в рамках первичной территориальной единицы наблюдения, что фактически обеспечивает обезличивание персональных характеристик. Это помогает избежать несанкционированного использования конфиденциальной информации, содержащейся на магнитных носителях и в электронном виде.

Специальные программно-технические средства

24. В современных системах автоматизированной обработки и распространения статистических данных, которые базируются на использовании локальных и глобальных сетей, сети Интернет, распределенных и локальных баз данных, значительно возрастает риск потери данных или их несанкционированного использования. В связи с этим вопросы программно-технической защиты информации, циркулирующей в информационной системе органов

государственной статистики, требуют постоянного внимания и решения с целью обеспечения эффективной защиты конфиденциальных данных. Принимаемые для этого меры должны носить комплексный характер и предусматривать проведение необходимых организационных мероприятий и использование соответствующих программно-технических средств.

25. В соответствии с Концепцией информатизации органов государственной статистики, принятой в 2000 году, в Госкомстате Украины проводится целенаправленная работа по использованию программно-технических средств защиты информации, обеспечивающих защиту от искажения и разрушения данных, а также от их несанкционированного использования.

26. Для автоматизированной обработки конфиденциальной информации создаются автономные локальные сети с возможностью доступа к базам данных только через отдельный сервер с использованием соответствующей системы паролей, исключающей доступ к файлам извне. С целью обеспечения надежной защиты данных применяются специальные системные и программные средства. В их числе:

- создание служб администрирования сетей, баз данных и безопасности данных с четкой регламентацией их функций на основе соответствующих положений об этих службах и должностных инструкций;
- разграничение пользователей автоматизированной системы по массивам информации, что делает невозможным работу разных пользователей с данными одного и того же массива;
- присвоение каждому пользователю уникального кода и пароля для авторизации, шифровка паролей пользователей (при этом количество символов в зашифрованном пароле может не совпадать с количеством символов в самом пароле, поэтому никто, даже администраторы системы, не может определить оригинал пароля, имея его зашифрованный вид);
- ограничение возможностей пользователя в выполнении только тех технологических операций, которые закреплены за соответствующей категорией (например, только пользователи категории “оператор сканирования” могут запускать модули сканирования и записи графических образов документов);
- регистрация всех обращений пользователей к базам данных;
- сохранение копий баз первичных данных централизованно на отдельном сервере, установление запрета на загрузку информации из баз данных в персональные компьютеры, за исключением случаев выполнения конкретных заданий, обусловленных технологическим процессом.

27. При этом основной упор делается на использование средств защиты данных, входящих в состав сетевых и локальных операционных систем, систем управления базами данных, программно-аппаратных компонентов сетей, что дает возможность разграничения прав пользователей и контроля доступа к данным. Широко используется также антивирусное программное обеспечение для защиты серверов, рабочих станций, почтовых систем. Для обработки и хранения информации с ограниченным доступом используются отдельные локальные вычислительные сети, компоненты которых размещаются в защищенных помещениях, доступ в которые ограничен.

28. Для защиты данных от физического разрушения в первую очередь используется периодическое копирование баз данных и другой наиболее ценной информации на съемные магнитные носители, которые хранятся в отдельных, защищенных от несанкционированного доступа помещениях. При необходимости информация восстанавливается, однако при этом возможна утрата информации в результате ее изменения в промежутках между копированием.

В дальнейшем в органах государственной статистики Украины предполагается использование специализированных систем хранения информации, базирующихся на технологиях SAN (Storage Area Network), которые позволят свести к минимуму возможность утраты информации и время простоя, связанное с восстановлением данных.

IV. КЛЮЧЕВЫЕ ЗАДАЧИ НА БЛИЖАЙШЕЕ БУДУЩЕЕ

29. Ключевыми направлениями деятельности органов государственной статистики Украины по обеспечению защиты конфиденциальных данных на ближайшее будущее являются:

Законодательное обеспечение

- обеспечение синхронизации толкования норм конфиденциальности в национальном законодательстве и в первую очередь согласование в этом отношении правовых актов, регламентирующих работу правоохранительных органов, с одной стороны, и государственную статистическую деятельность, с другой;
- разработка и реализация комплекса мероприятий, направленных на формирование у респондентов доверительного отношения к государственной статистике в плане безусловного соблюдения норм конфиденциальности, а у потребителей – понимания объективной необходимости внедрения этих норм и соответствующей корректировки подходов к работе со статистическими данными.

Организационно-техническое обеспечение

- подготовка, утверждение и внедрение нормативно-методических материалов (правил, инструкций, форм документов и т.п.), регламентирующих практическую работу сотрудников органов государственной статистики по обеспечению защиты конфиденциальных данных;
- внедрение и использование специализированных программно-аппаратных средств, предназначенных для обнаружения и ликвидации последствий сетевых атак, выявления уязвимости операционных систем и систем управления базами данных, шифрования данных при обмене информацией, мониторинга состояния информационных ресурсов и действий по отношению к ним, и других.

Библиография

А.А. Баранов, В.М. Брыжко, Ю.К. Базанов. Права человека и защита персональных данных. – Киев: Государственный комитет связи и информатизации Украины, 2000.–280 с.

Совершенствование законодательства Украины в области статистики. – Киев: Информационно-издательский центр Госкомстата Украины, 2002. – 764 с.

Statistical Data Confidentiality. Papers to UNECE/Eurostat Joint Work Session, 14 – 16 March 2001.