

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

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

ВОПРОСЫ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ

Доклад представлен Государственным комитетом по статистике Российской Федерации²

I. Общие положения

1. Принцип конфиденциальности статистических данных является одним из основополагающих в официальной статистической деятельности. Он подразумевает, что индивидуальные данные, собираемые статистическими ведомствами с целью составления статистики, независимо от того, касаются ли они физических или юридических лиц, должны быть строго конфиденциальными и использоваться исключительно в целях статистики.
2. Главными целями действия принципа конфиденциальности статистических данных являются защита права на неприкосновенность частной жизни и выработка доверия между национальными статистическими службами и респондентами.
3. Качество официальной статистики во многом зависит от получения объективных первичных данных от юридических и физических лиц. Принцип конфиденциальности создает необходимую атмосферу доверия респондентов к государственной статистической службе. Благодаря этому респонденты менее склонны скрывать или искажать запрашиваемую у них в ходе статистических обследований информацию.

¹ Английский перевод был представлен статистическим отделом ЕЭК и находится на вебсайте ЕЭК.

² Подготовлен В.Л.Соколиным, Председатель Госкомстата России.

4. Во многих странах действуют различные законодательные акты, регулирующие официальную статистическую деятельность. Ряд стран располагают соответствующим специальным законом о статистике, другие – руководствуются законодательными актами, касающимися отдельных направлений статистической деятельности. При этом все такие акты содержат нормы, направленные на обеспечение конфиденциальности первичных статистических данных.
5. В Российской Федерации в настоящее время нет специального федерального закона об официальной статистической деятельности. В то же время официальная статистическая информация является частью государственных информационных ресурсов. Вопросы формирования и использования этих ресурсов, в том числе – вопросы обеспечения конфиденциальности, регулируются рядом федеральных законодательных актов.
6. Одним из инструментов обеспечения конфиденциальности статистических данных выступает Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации». В соответствии с ним граждане при поступлении на работу в органы государственной статистики берут на себя обязательства не разглашать ставшие им известными в рамках служебной деятельности индивидуальные статистические данные как физических, так и юридических лиц. За разглашение этих данных работники органов государственной статистики несут дисциплинарную или иную предусмотренную законодательством ответственность, вплоть до увольнения.

II. Вопросы конфиденциальности данных о физических лицах

7. Конституция Российской Федерации 1993 г. провозгласила право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. В ней также указана недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия.
8. Эти нормы получили развитие в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации», статья 11 которого регулирует отношения по поводу информации о гражданах (персональных данных). К персональным данным относятся сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни граждан, позволяющие идентифицировать его личность. В соответствии с указанным Законом персональные данные являются конфиденциальными.
9. Отнесение персональных данных к категории конфиденциальной информации обусловлено необходимостью обеспечить неприкосновенность и защитить частную жизнь граждан от постороннего нежелательного вмешательства. Кроме того, в условиях опасности криминализации общества это является необходимой мерой защиты граждан и в целом общества и государства от возможных посягательств на массивы персональных данных для их использования в незаконных целях.
10. Госкомстат России руководствуется указанными юридическими нормами при осуществлении статистического наблюдения за социально-демографическими процессами, когда респондентами статистики являются физические лица.
11. Только с согласия опрашиваемых граждан Госкомстат России осуществляет такие крупномасштабные работы как обследование домашних хозяйств и населения по проблемам занятости (обследование рабочей силы).
12. Проведение крупнейшей общенациональной статистической работы – переписи населения – регулируется в Российской Федерации специальным законодательным актом.

13. В соответствии с Федеральным законом «О Всероссийской переписи населения» сведения о населении, содержащиеся в переписных листах, являются конфиденциальной информацией, не подлежат разглашению (распространению) и используются в целях формирования соответствующих федеральных информационных ресурсов.

14. Госкомстатом России разработаны и реализуются специальные организационно-технические правила обработки конфиденциальной информации Всероссийской переписи населения 2002 года.

15. Обработка сведений о населении, содержащихся в переписных листах, осуществляется в условиях, обеспечивающих защиту этих сведений от несанкционированного доступа и предотвращение их хищения, утраты, подделки или искажения. Для защиты этих сведений в процессе обработки применяются различные меры: использование локальной вычислительной сети, автономной по отношению к другим действующим на данных объектах локальным вычислительным сетям, установление системы паролей, исключающей несанкционированный доступ к информационным ресурсам, применение электронной цифровой подписи для подтверждения достоверности обрабатываемой и передаваемой по каналам телекоммуникаций информации о населении, а также ряд других мер.

16. При подведении итогов переписи населения осуществляется обезличивание используемых данных путем представления их в обобщенной форме. При этом для обобщенных данных режим конфиденциальности, установленный для исходных сведений о населении, снимается.

17. Совокупность этих мер дала необходимый эффект и обеспечивает конфиденциальность микроданных в материалах переписи населения.

III. Вопросы конфиденциальности данных о юридических лицах

18. Как государственная статистическая служба Госкомстат России несет ответственность за производство и распространение официальной статистической информации об экономическом положении в Российской Федерации. В соответствии с действующей методологией эта информация формируется на основании первичных индивидуальных данных, получаемых от юридических лиц и других хозяйствующих субъектов.

19. Работу Госкомстата России определяют требования Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», Гражданского кодекса Российской Федерации, Положения о Государственном комитете Российской Федерации по статистике, а также основополагающие принципы официальной статистики, принятые Статистической комиссией ООН в 1994 г. В соответствии с положениями этих документов Госкомстат гарантирует отчитывающимся субъектам конфиденциальность полученных от них индивидуальных данных по показателям, содержащимся в формах федерального государственного статистического наблюдения. Эти данные используются только для формирования сводной (агрегированной) официальной статистической информации в целом по стране, отдельным регионам, отраслям и секторам экономики и социальной сферы. Запись, гарантирующая такой порядок, присутствует на бланках форм федерального государственного статистического наблюдения, утверждаемых нормативными актами Госкомстата России.

20. Особое положение занимают данные годовых бухгалтерских балансов. В соответствии со статьей 16 Федерального закона «О бухгалтерском учете» годовая бухгалтерская отчетность практически всех финансовых и нефинансовых предприятий является публичной и передается в территориальные органы государственной статистики для предоставления заинтересованным пользователям. С момента принятия этого Закона в 1996 г. Госкомстат России реализует эту практику.

IV. Возможности применения законодательства о коммерческой тайне

21. До принятия в Российской Федерации специального закона об официальной статистической деятельности решению задачи обеспечения конфиденциальности индивидуальных статистических данных может также способствовать законодательное урегулирование института коммерческой тайны.

22. В настоящее время Правительством Российской Федерации в парламент страны (Государственную Думу) внесен проект Федерального закона «О коммерческой тайне», подготовленный в том числе с учетом требований Всемирной торговой организации. В законопроекте установлено, что право на отнесение сведений к коммерческой тайне и определение состава такой информации принадлежит обладателю этой информации – юридическому или физическому лицу, занимающемуся предпринимательской деятельностью.

23. Обладатель коммерческой тайны будет обязан по требованиям федеральных органов государственной власти представлять им информацию, составляющую его коммерческую тайну – в случаях, когда это необходимо для выполнения данными органами своих функций в рамках их компетенции, установленной федеральными законами.

24. Таким образом при представлении первичной статистической информации респондент сам может принять решение об отнесении ее к коммерческой тайне, а органы государственной статистики должны будут обеспечить безусловную конфиденциальность этой информации.

V. Доступ к микроданным для органов государственной власти

25. Вопрос о предоставлении пользователям статистических микроданных о предприятиях представляет немало сложностей. В целях развития работы в этом направлении Госкомстат России в 2001 и 2002 гг. провел специальные опросы крупных и средних предприятий. При этом предприятиям задавался один вопрос – согласны ли они с тем, чтобы их индивидуальные данные, собираемые в ходе регулярных статистических обследований, были бы доступны любому пользователю без каких-либо дополнительных согласований? В среднем около 22% опрошенных предприятий дали однозначно положительный ответ.

26. В настоящее время в Российской Федерации общим является правило, по которому доступ заинтересованных пользователей к микроданным юридических лиц и других хозяйствующих субъектов может осуществляться только при наличии письменного согласия представивших эти данные отчитывающихся субъектов (за исключением особых случаев, предусмотренных законодательством). Такой порядок регулируется специальным нормативным документом, принятым Госкомстатом России. Этот документ, содержащий правила доступа официальных пользователей к микроданным, доступен на сайте Госкомстата.

27. Несмотря на это, на Госкомстат России и особенно на его территориальные органы оказывается сильное давление для того, чтобы получить доступ к микроданным конкретных предприятий. Больше всего запросов такого рода поступает от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, налоговых органов.

28. Вместе с тем, в соответствии с законодательством Российской Федерации некоторые органы государственной власти имеют право запрашивать сведения конфиденциального характера. Это в первую очередь – судебные и правоохранительные органы (суды, прокуратура, милиция и т.д.). Для них в соответствии с действующим законодательством Госкомстат России установил специальный порядок предоставления им статистических данных.

29. Указанные органы государственной власти должны представить в территориальные органы Госкомстата России письменный мотивированный запрос о предоставлении индивидуальных данных, содержащихся в формах федерального государственного статистического наблюдения. Запрос должен быть оформлен на соответствующем бланке и подписан уполномоченным на то должностным лицом. При поступлении такого запроса он направляется в подразделение Госкомстата России по вопросам информационной безопасности для рассмотрения его правомерности. Предоставление запрашиваемых индивидуальных данных осуществляется только после получения письменного разрешения этого подразделения с учетом требований законодательства Российской Федерации.

VI. Доступ к микроданным для исследователей

30. Большой интерес к индивидуальным статистическим данным проявляют научные работники. Как правило, информационные массивы микроданных необходимы при проведении научно-исследовательских работ, а также дополнительных расчетов с применением новых методологий.

31. В случаях, когда массивы микроданных используются для расчетов и при этом принадлежность к конкретному объекту не имеет значения, применяются методы обработки массивов микроданных, исключающие возможность идентификации объектов статистического наблюдения. Такие обработанные микроданные могут распространяться для научно-исследовательских работ.

32. Примером такого распространения является предоставление результатов проводимого в Российской Федерации в рамках проекта Международного банка реконструкции и развития «SPII» Национального обследования благосостояния домашних хозяйств и участия в социальных программах (НОБУС). Информация, распространяемая в рамках программы НОБУС, включает документацию программы, статистические обобщающие данные и обработанные микроданные, не позволяющие идентифицировать объект.

33. Аналогичным образом к началу 2005 года планируется открыть доступ научных исследователей к обезличенным микроданным обследования бюджетов домашних хозяйств.

34. Решению этого вопроса посвящен ряд мероприятий, включенных в План действий по реализации проекта по совершенствованию измерения, мониторинга и анализа бедности в Российской Федерации. Проект реализуется Госкомстатом России совместно с Минтрудом России по поручению Правительства Российской Федерации и при поддержке Всемирного Банка и Министерства по делам международного развития Великобритании (DFID).

35. Обеспечение конфиденциальности статистических материалов как на уровне микроданных, так и на агрегированном уровне подразумевает реализацию комплекса технических и программно-технологических мер по защите информации.

VII. Вопросы обработки статистической информации для обеспечения ее конфиденциальности

36. К статистическим методам обеспечения неразглашения конфиденциальной информации при ее публикации можно отнести: микроагрегирование, снижение степени детализации в классификационной структуре данных, гашение конфиденциальных клеток статистических таблиц, модификацию информации. Оптимальное сочетание различных методов зависит от конкретных характеристик исходной информации и условий процесса обработки данных.

37. Серьезные особенности в обеспечении конфиденциальности первичных данных связаны с анализом малых группировок. В российской практике это играет особенно заметную роль при проведении регионального анализа.

38. Так, например, в целях исключения идентификации конкретных предприятий при предоставлении микроданных о производстве определенного товара не сообщаются формальные характеристики (название и т.д.) соответствующих предприятий-производителей. Однако это дает эффект в случае, когда одновременно приводятся данные по достаточно большому числу предприятий относительно одинакового размера. Для проведения регионального анализа такой подход себя оправдывает при рассмотрении, как правило, многих однотипных предприятий (например, по производству хлеба). Вместе с тем, если на исследуемой территории находится крупный (например, металлургический) завод, то даже сокрытие его формальных реквизитов не дает эффекта – его данные о производстве настолько выделяются по объему, что все другие показатели также однозначно идентифицируются с этим конкретным предприятием.

39. Такую проблему необходимо учитывать в первую очередь при подготовке микроданных для передачи пользователям. Эффективным решением в этой ситуации является применение специальных правил обобщения микроданных – «правила порога» и «правила доминирования».

40. Учитывая сложность и трудоемкость статистических методов контроля за неразглашением конфиденциальной информации, требуется также соответствующее программное обеспечение для компьютеризации процесса такого контроля.

VIII. Основные проблемы обеспечения конфиденциальности статистических данных

41. К основным проблемам, связанным с обеспечением конфиденциальности статистических данных, в Российской Федерации можно отнести следующие:

- а) Отсутствие специального закона об официальной статистической деятельности и законодательного закрепления принципа конфиденциальности статистических данных;
- б) Наличие положений в законодательстве Российской Федерации, в соответствии с которыми ряд органов государственной власти имеет право требовать представления информации. Из-за отсутствия закона о статистике ссылки на то, что микроданные являются конфиденциальными, ими не воспринимаются. В этих условиях Госкомстат России и его территориальные органы в ряде случаев вынуждены предоставлять им микроданные;
- в) Недостаточное понимание роли статистики. Встречаются ситуации, когда отдельные работники органов исполнительной власти и местного самоуправления рассматривают статистические данные как информационное средство для административного регулирования в регионе и даже по отношению к конкретным предприятиям. Ярче всего это выражено на региональном уровне;
- г) Технические аспекты, в том числе связанные с обеспечением конфиденциальности статистической информации, получаемой от респондентов по телекоммуникационным каналам связи, включая Интернет.