

Тема IV: Прогресс в исполнении методов и техники исполнения СДС в центральной и восточной Европе

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАЩИТЫ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОЙ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В УКРАИНЕ

Вспомогательный доклад

Документ представлен Государственным статистическим Комитетом Украины

1. Одним из самых важных направлений текущего реформирования государственной статистики в Украине является обеспечение гарантий защиты конфиденциальной информации, полученной в ходе проведения статистических наблюдений. Реализация этой задачи осуществляется в трех плоскостях: юридической и вытекающей из нее организационной (создание необходимых правовых предпосылок для обеспечения защиты данных и принятие адекватных мер для применения установленных законодательных норм в статистической практике), а также технической (внедрение специальных технических и программных средств, отвечающих требованиям стандартов относительно безопасности информации). При этом в современных условиях как приоритетное задание рассматривается именно создание правовых основ для строгого соблюдения требований защиты конфиденциальных данных.
2. Необходимость законодательного урегулирования вопросов, связанных с обеспечением конфиденциальности статистической информации в Украине, обусловлена многими факторами. Обновление законодательной базы в области статистики - прежде всего, составная часть осуществляемой адаптации национального законодательства к международным правовым нормам и стандартам. Этот процесс обусловлен последовательным интегрированием Украины в Европейские Сообщества. Предоставление Украине в 1995 году статуса полноправного члена Совета Европы подтверждает признание приверженности нашей страны к основным положениям европейского права и, в частности, демократическим принципам свободы слова и информации.
3. Кроме того, с того времени как Украина в 1991 году стала независимым государством, кардинально изменилось ее правовое поле. Существенных изменений претерпело национальное информационное право. В 1992 году был принят Закон Украины «Об информации» - базовый законодательный акт, сфера применения которого распространяется на различные виды информации и сферы информационной деятельности, в том числе и на статистическую. В 1996 году была принята Конституция Украины, которая установила, что основы организации государственной статистики и основы регулирования демографических и миграционных процессов в стране определяются исключительно законами Украины. Исходя с этого, действующее та тот период национальное законодательство в области статистики должно было быть пересмотрено с целью обеспечения его соответствия конституционным нормам и международным правовым стандартам. Еще одним чрезвычайно важным конституционным положением, которое непосредственно касается вопросов защиты конфиденциальной информации, является установление жестких ограничений относительно возможности получения кем-либо персонифицированных данных о физическом лице. Согласно статье 32 Конституции Украины "не допускается сбор, сохранение, использование и распространение конфиденциальной информации о физическом лице без его согласия, кроме

случаев, определенных законом, и лишь в интересах национальной безопасности, экономического благосостояния и прав человека".

4. Таким образом, Конституция Украины предоставила основания и определила направления для дальнейшего совершенствования и гармонизации национального статистического законодательства. Исходя из этого, в 1997-1998 г.г. была начата подготовка законопроектов «О внесении изменений в Закон Украины «О государственной статистике», «О Всеукраинской переписи населения» и «О внесении изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях» (в частности, в статью Кодекса, которая устанавливает ответственность за нарушение порядка предоставления и использования данных государственных статистических наблюдений). В основу разработки вышеуказанного пакета законопроектов были положены Основные принципы официальной статистики, принятые Статистической Комиссией ООН в 1994 году. Наряду с этим глубоко и всесторонне изучались с целью возможного применения положения действующих статистических законодательных актов многих европейских стран, а также Канады и Австралии. Кроме того, проекты указанных законов дорабатывались с учетом соответствующих норм модельного Закона о статистике, который был разработан Евростатом для Новых независимых государств и Монголии и одобрен на Заседании Координационной группы статистического департамента Европейских Сообществ по вопросам сотрудничества в области статистики в мае 1999 года. Необходимо отметить, что в сложном законодательном процессе национальным органам государственной статистики чрезвычайно полезную помощь оказали Евростат и Статистический Департамент МВФ, в частности Постоянный советник МВФ по вопросам статистики в Украине г.К.Блекберн.

5. На сегодня вышеупомянутые законы уже приняты Верховным Советом Украины, и в связи с этим следует подчеркнуть, что, в конечном счете, осуществленный пересмотр национальной законодательной базы в области статистики ставил своей целью создание правовых предпосылок для выполнения двоякой задачи: как можно более полного удовлетворения информационных потребностей многочисленных пользователей статистической информации в сочетании с безусловным соблюдением конфиденциальности данных государственных статистических наблюдений. То есть тех аспектов государственной статистической деятельности, которые в существовавшем до сих пор статистическом законодательстве, к сожалению, не находили надлежащего правового обеспечения.

6. Действительно, вопрос защиты конфиденциальной статистической информации требовал большей определенности и более четкой регламентации, что и было сделано при подготовке новой редакции закона о статистике и разработке закона о переписи населения. В предыдущий (1992 г.) редакции Закона Украины «О государственной статистике» понятие «конфиденциальная информация» вообще не употреблялось. Это обусловлено тем, что Закон Украины «Об информации» был принят позднее статистического законодательного акта, однако именно в нем было приведено определение термина «конфиденциальная информация». С учетом этого, прямого провозглашения обязательного соблюдения требований, касающихся защиты конфиденциальной статистической информации, в национальном статистическом законодательстве до этого времени не было. Хотя в статье, регламентирующей вопросы использования статистических данных, было сказано, что «собранные сведения о гражданах могут быть использованы только в обезличенном или сводном виде, а относительно юридических лиц - с сохранением государственной и коммерческой тайны».

7. Следовательно, после принятия пакета новых законопроектов в терминологию статистического законодательства Украины было введено понятие «конфиденциальной информации». В соответствии с этим, в обязанность органов государственной статистики и их работников было поставлено безусловное соблюдение конфиденциальности статистической информации. В специальном разделе Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О государственной статистике» изложены положения о гарантиях органов государственной статистики относительно обеспечения конфиденциальности статистической информации и определены исключения из нее, на которые не распространяется запрет относительно предоставления данных. Так, отныне законодательно установлено, что первичные данные, полученные органами государственной статистики от респондентов во время проведения статистических наблюдений, являются конфиденциальной информацией, которая охраняется законом, используется исключительно для статистических целей и может быть предоставлена пользователям только в сводном обезличенном виде. Распространение

данных, на основании которых можно определить конфиденциальную статистическую информацию относительно конкретного респондента, запрещается. Законом также установлен порядок и условия доступа пользователей к статистической информации с учетом требований относительно ее защиты.

8. При подготовке новой редакции закона о государственной статистике и в особенности в процессе разработки закона о переписи населения соответствующие законодательные нормы в контексте правового обеспечения гарантий защиты персонифицированной статистической информации согласовывались с положениями Конвенции Совета Европы «О защите (прав) физических лиц в связи с автоматизированной обработкой персональных данных» (1981 г.) и Директивы 95/46/ЕС Европейского Парламента и Совета ЕС «О защите (прав) физических лиц в связи с автоматизированной обработкой персональных данных и свободной передаче таких данных» (1995 г.). Сам факт принятия этих законов отвечает требованиям указанных выше документов законодательства ЕС относительно обязательной законности получения и обработки персональных данных. В связи с этим имеет смысл следующее уточнение: до сего времени в Украине не существовало законодательной предпосылки для реализации такого масштабного демографического наблюдения, каким является перепись населения. Объясняется это тем, что во времена СССР существовала иная организационно-правовая процедура осуществления переписей населения, они проводились в соответствии с директивными решениями правительства. Разумеется, что вопрос правового урегулирования отношений субъектов переписи населения, а также установление гарантий государства относительно защиты конфиденциальной информации, полученной в ходе этого наблюдения, не были предметом указанных нормативных актов. Поэтому в соответствии с положениями Директивы 95/46/ЕС Европейского Парламента и Совета ЕС «О защите (прав) физических лиц в связи с автоматизированной обработкой персональных данных и свободной передаче таких данных» и согласно требованиям Конституции Украины и действующего информационного законодательства, Закон Украины «О Всеукраинской переписи населения» ввел в себя нормы, которые определяют цель, основания и методы проведения переписи населения, субъектов наблюдения, а также их права, обязанности и ответственность, устанавливают перечень основных первичных данных, сбор которых осуществляется в процессе переписи населения, регламентируют вопросы защиты полученной персонифицированной информации и распространения сводных обезличенных данных переписи населения.

9. Этим законом установлено, что респонденты имеют право знать, какие персональные данные о них собираются в процессе переписи населения, с какой целью они собираются, как, кем и с какой целью используются. Респондент может беспрепятственно ознакомиться с записями в переписных листах и в прочей переписной документации, которая содержит информацию о нем и, в случае необходимости, внести в нее необходимые исправления и уточнения. Работникам органов государственной статистики и временному переписному персоналу, который привлекается к подготовке и проведению переписи населения, обработке, обобщению, распространению и использованию ее результатов, вменено в обязанность во время проведения наблюдения безусловно придерживаться перечня вопросов, установленных программой переписи населения, точно передавать их содержание, четко и достоверно записывать сведения, которые сообщает респондент, не допускать искажения их смысла. Все лица, которые имеют отношение к персональным данным переписи населения, должны неукоснительно соблюдать требование, касающееся запрета сообщать кому бы то ни было, кроме респондента, содержание заполненной о нем переписной документации. Необходимо подчеркнуть, что все вышеупомянутые положения Закона Украины «О Всеукраинской переписи населения» в обобщенном виде изложены также в основном статистическом законодательном акте - в Законе Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О государственной статистике». При этом, понятно, что сфера их применения распространяется на все статистические наблюдения, которые проводятся национальными органами государственной статистики.

10. Отдельной статьей Закона Украины «О Всеукраинской переписи населения» установлены гарантии, касающиеся защиты персональных данных переписи населения, и определены процедуры сохранения и уничтожения указанной информации:

«Первичные (персональные) и прочие данные, полученные в процессе проведения переписи населения, являются конфиденциальной информацией, которая охраняется законом. Записи в

переписной документации, касающиеся респондента, не подлежат распространению без его согласия и используются только для статистических целей в сводном обезличенном виде.

Первичные (персональные) данные Переписи населения не могут быть затребованы судом, органами прокуратуры, иными органами для изучения и использования в качестве доказательств во процессе рассмотрения гражданских и уголовных дел.

Заполненные переписные листы и прочая переписная документация, включающая в себя первичные (персональные) данные, подлежат архивному хранению в недоступных для неуполномоченных лиц помещениях сроком, не менее чем два года, а первичные (персональные) данные в виде электронного документа - не меньше чем десять лет. По истечению указанных сроков переписная документация подлежит уничтожению в установленном порядке.».

11. Уместно отметить, что приведенные выше нормы не только полностью согласуются с требованиями национального и международного законодательства в области защиты персональных данных, но и способствуют более доверительному отношению респондентов к статистическим наблюдениям. Такой подход, по нашему мнению, является основополагающим в организации открытого и конструктивного сотрудничества всех субъектов в ходе осуществления государственной статистической деятельности. Не секрет, что даже когда участие респондентов в статистическом наблюдении законом определено как обязательное, к примеру, участие в переписи населения, ожидать получения надежных данных можно только при условии доброжелательного и ответственного отношения к нему граждан. Такое отношение должно основываться на уверенности респондентов в том, что конфиденциальность представленной ими информации будет безусловно соблюдена. При этом гарантии защиты таких данных должны иметь не только правовое, организационное и техническое обеспечение, они обязательно должны быть психологически восприняты и усвоены населением. Чрезвычайно важным является как можно более полное информирование респондентов об их правах относительно защиты предоставляемых ими данных, используемого механизма реализации этой защиты, а также об установленной законом ответственности за нарушение требований конфиденциальности статистической информации.

12. Исходя с этого, еще одно требование Директивы 95/46/ ЕС Европейского Парламента и Совета ЕС «О защите (прав) физических лиц в связи с автоматизированной обработкой персональных данных и свободной передаче таких данных» - определение в национальном законодательстве ответственности субъектов информационной деятельности за недостаточное обеспечение защиты персональных данных - была учтена при подготовке Закона Украины «О внесении изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях». Изменение норм соответствующей статьи Кодекса ставило своей целью урегулирование вопросов, связанных с установлением административной ответственности юридических и физических лиц за нарушение порядка предоставления и использования статистических данных, и в частности конфиденциальной информации. В новой редакции статьи административная ответственность за указанные правонарушения установлена не только для работников органов государственной статистики, но и для временных работников, которые привлекаются к проведению статистических наблюдений, а также для респондентов и пользователей данных статистических наблюдений. Применение отредактированных норм Кодекса в статистической практике призвано, с одной стороны, способствовать улучшению отчетной дисциплины и повышению достоверности предоставляемых респондентами данных, с другой - обеспечивать безусловное соблюдение требований конфиденциальности статистической информации и на этой основе формировать у населения позитивное, доверительное отношение к государственной статистической деятельности.

13. Изложение вопросов, связанных с созданием в Украине законодательных предпосылок для соблюдения конфиденциальности статистической информации не было бы полным без упоминания о том, что эта работа осуществляется в рамках общего развития национального законодательства о защите данных. Например, в настоящее время проблема защиты персонифицированной информации о физических лицах широко обсуждается в обществе в связи с разработкой законопроектов «О Государственном реестре физических лиц» и «О защите персональных данных». Проект Закона Украины «О защите персональных данных» ставит целью урегулирование вопросов, связанных с

обеспечением соответствующего уровня защиты информации о физических лицах, предусматривает установление общих требований к выполнению действий с персональными данными, определение их содержания, характеристику субъектов отношений, связанных с выполнением этих действий, регламентацию порядка доступа к персональным данным. Относительно гарантий защиты персональных данных законопроектом предусмотрено создание в Украине института уполномоченного по защите персональных данных, а именно создание специально уполномоченного на выполнение этих функций центрального органа исполнительной власти и внедрение механизма государственного регулирования защиты конфиденциальной информации, который будет включать в себя: регистрацию баз данных и систем их автоматизированной обработки, сертификацию технических средств защиты данных, обеспечение взаимодействия со странами-членами Конвенции Совета Европы «О защите (прав) физических лиц в связи с автоматизированной обработкой персональных данных» и тому подобное.

14. Соблюдение конфиденциальности статистической информации помимо правового обеспечения предполагает осуществление ряда организационных и технических мероприятий, которые должны проводиться от начала сбора данных и до момента их уничтожения. Как уже отмечалось выше, это несколько иные аспекты защиты данных статистических наблюдений. И в этом направлении органы государственной статистики Украины также предпринимают усилия для обеспечения достаточного уровня безопасности информации.

15. Следует признать, что до недавнего времени вопросам программной и технической защиты информации в системе органов государственной статистики не придавалось особенного значения. Это было обусловлено технологией обработки статистических данных, которая основывалась на использовании main frame, локальных справочников, нестандартных структур представления данных. В этом случае не было острой необходимости в применении специальных технологий, программных и технических средств и способов защиты данных поскольку несанкционированное использование статистической информации могло быть возможным только при содействии лиц, занятых в процессе обработки данных, хорошо знающих структуры и форматы их сохранения. Поэтому вопросы защиты информации в основном сводились к организационным мероприятиям таким, как разграничение прав доступа к статистической информации путем использования паролей, фиксация доступа к данным в специальных журналах, разработка служебных инструкций для лиц, имеющих право доступа к конфиденциальным статистическим данным, определение ответственности за нарушение установленных правил доступа и использования такой информации.

16. Но с переходом к современным информационным технологиям (применению локальных и глобальных сетей, использованию баз данных статистических показателей, имеющих стандартную структуру, внедрению единой системы ведения нормативно-справочной информации) этих мер обеспечения конфиденциальности статистической информации оказалось явно недостаточно. Исходя из этого, в разработанной Госкомстатом Украины Концепции развития информационной системы определена стратегия и намечены пути развития защиты статистической информации как отдельной, чрезвычайно важной подсистемы.

17. В качестве основных направлений обеспечения защиты статистических данных определены такие:

- защита от частичного или полного разрушения данных, которое может быть вызвано непреднамеренными или преднамеренными действиями (сбои технического оборудования, программного обеспечения, неквалифицированные действия обслуживающего персонала и т. п.);
- защита от несанкционированного использования данных (особенно персональных данных и другой конфиденциальной информации, а также тех данных, которые имеют коммерческую ценность или содержат секретную с точки зрения законодательства Украины информацию).

18. Стратегия защиты статистической информации базируется на следующих основных принципах:

- программно-технические средства не должны существенно ухудшать основные технические характеристики автоматизированной системы обработки статистической информации – надежность, быстродействие, возможность изменения конфигурации;

- неотъемлемой частью работ по защите информации является оценка эффективности средств защиты, которая осуществляется в соответствии с методиками, учитывающими всю совокупность технических характеристик объектов защиты;
- защита автоматизированных систем должна включать контроль эффективности самих средств защиты. Этот контроль может быть периодическим или инициироваться по мере необходимости пользователем или контролирующими органами;
- средства интерпретации (симуляции) данных должны быть прозрачны для пользователя и ни в какой мере не должны нарушать основные свойства совокупности оригинальных данных;
- решения для обеспечения эффективной защиты должны иметь комплексный характер и предусматривать в своем составе как организационные мероприятия, так и соответствующие программно-технические средства.

19. В настоящее время Госкомстат Украины приступил к выполнению работ по анализу программных и технических средств защиты статистической информации (средства контроля доступа к информации, средства фильтрации при обмене информации, средства криптографии), а также разработке концепции и архитектуры системы защиты информации. Учитывая недостаточный практический опыт в осуществлении подобных работ, для Госкомстата Украины представляется исключительно важной возможность ознакомления с разработками и результатами внедрения такого рода систем защиты данных (или их отдельных элементов) в статистических ведомствах других стран.