



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
6 January 2015
Russian
Original: English

Шестьдесят девятая сессия

Пункты 120 и 121 повестки дня

Укрепление системы Организации

Объединенных Наций

Реформа Организации Объединенных

Наций: меры и предложения

Укрепление административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В своей резолюции 68/306 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря изучить все препятствия или трудности, выявленные в связи с использованием счетов, открытых постоянными представительствами государств-членов или государств, имеющих статус наблюдателя, или их сотрудниками в Нью-Йорке, и влияние этих препятствий на надлежащее функционирование их подразделений и представить Генеральной Ассамблее соответствующий доклад, а также представить информацию о финансовых отношениях Секретариата с банковскими учреждениями в Нью-Йорке. В настоящем докладе анализируется влияние, которое испытывают на себе представительства и их сотрудники, на основании полученных от них сведений. В докладе также приводится информация, представленная страной пребывания во исполнение озвученной в резолюции просьбы, о нормах и правилах, применимых к банковской системе в отношении конфиденциальности личных данных и информации.



I. Справочная информация

1. В своей резолюции 68/306 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря изучить все препятствия или трудности, выявленные в связи с использованием счетов, открытых постоянными представительствами государств-членов или государств, имеющих статус наблюдателя, или их сотрудниками в Нью-Йорке, и влияние этих препятствий на надлежащее функционирование их подразделений и представить Генеральной Ассамблее соответствующий доклад, а также представить информацию о финансовых отношениях Секретариата с банковскими учреждениями в Нью-Йорке. Ассамблея также просила страну пребывания предоставить информацию о нормах и положениях, применимых к банковской системе в отношении конфиденциальности личных данных и информации.

II. Сбор данных

2. Чтобы получить соответствующую информацию, Секретариат провел опрос, состоящий из двух частей: первая часть касалась постоянных представительств, вторая часть — их сотрудников. Представительствам было предложено дать обобщенный ответ на вопросы второй части анкеты и заполнить анкеты в сети Интернет. Им также была предоставлена бумажная копия анкет.

3. В целях обеспечения информационной безопасности анкета была создана на базе внутренней информационно-коммуникационной системы, размещенной в Центре хранения и обработки данных Организации Объединенных Наций, который отвечает международным стандартам в области информационной безопасности и в котором была обеспечена обработка и защита анкетных данных с помощью систем сетевой защиты и обнаружения вторжения.

4. На момент завершения опроса из 193 государств-членов и 2 государств-наблюдателей 34 постоянных представительства (17,4 процента) представили свои обоснованные ответы. Ответы, полученные после этой даты, в настоящем докладе не отражены.

5. Собранные данные использовались только для целей составления настоящего доклада. В аналитических данных, представленных в настоящем докладе, не указываются какие-либо конкретные постоянные представительства или имена их сотрудников в целях защиты частных и персональных данных и информации.

III. Влияние на счета, открытые постоянными представительствами в Нью-Йорке

6. Банковские счета 19 из 34 постоянных представительств, участвовавших в опросе (55,9 процента), были в одностороннем порядке закрыты финансовыми учреждениями в Нью-Йорке в период с 2010 по 2014 год, причем большинство счетов (9) были закрыты в 2011 году. В среднем за этот период было закрыто по два банковских счета на каждое представительство. Из указанных 19 представительств в 7 представительствах (36,8 процента) финансовыми учреждениями был закрыт один банковский счет, а в 6 представительствах

(31,6 процента) было закрыто два счета. Двенадцать представительств (63,2 процента) указали, что причина закрытия счетов была связана с требованиями местных регулирующих органов.

7. В общей сложности 16 постоянных представительств (84,2 процента) сообщили о том, что трудности, возникшие в результате закрытия счетов, сказались на их нормальном функционировании, в то время как три представительства (15,8 процента) не придерживаются такого мнения. Для большинства представительств (15 представительств, или 78,9 процента) последствия закрытия счетов в денежном выражении были неизвестны, однако некоторым удалось дать количественную оценку последствий (в диапазоне от 75 000 долл. США до 50 млн. долл. США).

8. Из последствий можно перечислить трудности с осуществлением выплат сотрудникам и поставщикам (73,7 процента), с выплатой начисленных и добровольных взносов для Организации Объединенных Наций (57,9 процента) и с переводом средств (52,6 процента).

9. После закрытия банковских счетов 17 представительств (89,5 процента) приняли меры для открытия новых банковских счетов в Нью-Йорке, в то время как два представительства (10,5 процента) воспользовались другими счетами, открытыми ранее.

10. Постоянные представительства, которые приняли меры в целях открытия новых счетов, можно разделить на три группы: представительства, которым удалось открыть новые счета в Нью-Йорке, представительства, которым удалось открыть новые счета за пределами Нью-Йорка и представительства, которым не удалось открыть новые счета.

Постоянные представительства, которым удалось открыть новые банковские счета в Нью-Йорке

11. Среди представительств, которые приняли соответствующие меры, 15 представительств (88,2 процента) удалось открыть новые счета в Нью-Йорке, большинство из них сделало это в течение одного месяца (13 представительств, или 86,7 процента). Для небольшого количества представительств этот процесс занял от одного до трех месяцев. Относящиеся к этой категории представительства обращались в среднем к пяти финансовым учреждениям в Нью-Йорке, и 60 процентов из них получили хотя бы один отказ. Более половины представительств, получивших отказ, сочли, что отказ обусловлен требованиями местных регулирующих органов, в то время как другие представительства сообщили, что причина отказа им неизвестна. В качестве временной меры в период между закрытием счетов и открытием новых счетов восемь представительств (53,3 процента) пользовались альтернативными счетами. Оставшиеся семь представительств (46,7 процента) не приняли никаких временных мер.

Постоянные представительства, которым удалось открыть новые банковские счета за пределами Нью-Йорка

12. Среди представительств, которые приняли соответствующие меры, одному представительству (5,9 процента) удалось открыть новый счет за пределами Нью-Йорка, и этот процесс занял менее трех месяцев. Оно обратилось в четыре финансовых учреждения в Нью-Йорке и получило отказ по неизвестным

причинам. Затем это представительство обратилось в финансовое учреждение за пределами Нью-Йорка и смогло открыть в нем счет. В качестве временной меры представительство использовало наличные средства для осуществления необходимых операций.

Постоянные представительства, которым не удалось открыть новые банковские счета в Нью-Йорке или за его пределами

13. Среди представительств, которые приняли соответствующие меры, одно представительство (5,9 процента) не смогло открыть новый счет ни в Нью-Йорке, ни за его пределами. Представительство пока не нашло решения, следовательно, для ведения своей нормальной деятельности оно полагается на наличные операции.

IV. Влияние на счета, открытые сотрудниками постоянных представительств в Нью-Йорке

14. Из 34 постоянных представительств, участвовавших в опросе, банковские счета сотрудников 22 представительств (64,7 процента) были закрыты финансовыми учреждениями в Нью-Йорке. Эти меры коснулись в общей сложности 100 сотрудников (30 процентов). Большинство счетов были закрыты в период 2013–2014 годов, хотя некоторые счета были закрыты в 2011 и 2012 годах. Примерно 45,5 процента из этих представительств сочли, что закрытие счетов было связано с требованиями местных регулирующих органов, в то время как для остальных представительств причины остались неизвестными.

15. Все представительства заявили о том, что закрытие счетов вызвало у сотрудников, которых это коснулось, трудности в их повседневной жизни. Около 90,9 процента опрошенных не смогли оценить это воздействие в денежном выражении, в то время как некоторые опрошенные оценивают его в диапазоне от 55 000 долл. США до 2 млн. долл. США. Закрытие счетов сказалось на способности сотрудников осуществлять финансовые операции, необходимые для повседневной жизни, такие как оплата счетов (86,4 процента), погашение займов (36,4 процента), получение заработной платы и пособий (81,8 процента) и перевод средств (54,5 процента).

16. Из 22 постоянных представительств, чьи сотрудники испытали на себе последствия указанных мер, 16 представительств (72,7 процента) оказали сотрудникам помощь с открытием новых счетов, в том числе путем поиска финансовых учреждений в Нью-Йорке (68,8 процента), организации разъяснительных мероприятий (56,3 процента) и предоставления рекомендательных писем в адрес финансовых учреждений (18,8 процента). Одно представительство сообщило, что эти мероприятия по поддержке обошлись ему в 5000 долл. США, в то время как другие представительства не смогли оценить свою помощь в денежном выражении.

17. После закрытия счетов 97 затронутых сотрудников (97 процентов), работающих в 21 представительстве, приняли меры к открытию новых счетов в Нью-Йорке, а 3 процента не сделали этого. Причина их бездействия не может быть определена на основании предоставленных ответов.

18. Сотрудников, которые приняли меры для открытия новых счетов, можно разделить на три категории: сотрудники, которым удалось открыть новые счета в Нью-Йорке, сотрудники, которым удалось открыть новые счета за пределами Нью-Йорка, а также сотрудники, которым не удалось открыть новые счета.

19. Более 60 процентов представительств сообщили о том, что соответствующие сотрудники в первых двух категориях не принимали каких-либо временных мер, в то время как 27,3 процента сообщили, что затронутые этими мерами сотрудники использовали альтернативные банковские счета в Нью-Йорке или за его пределами.

Сотрудники, которым удалось открыть новые банковские счета в Нью-Йорке

20. Из всех затронутых указанными мерами сотрудников, предпринявших соответствующие шаги, 92 сотрудника (94,8 процента) из 19 представительств смогли открыть новые счета в Нью-Йорке. Большинство представительств сообщили о том, что затронутые этими мерами сотрудники открыли новые счета в течение одного месяца: 11 представительств (57,9 процента) сообщили, что этот процесс занял менее двух недель, в то время как сотрудники 7 представительств (36,8 процента) смогли открыть новые счета в течение одного месяца. Число финансовых учреждений в Нью-Йорке, в которые обращались сотрудники в этой категории, варьировалось от одного до шести. Почти 60 процентов представительств сообщили, что сотрудники, которых коснулись указанные меры, обращались к финансовым учреждениям. Соответствующие сотрудники восьми представительств (42,1 процента) получили отказ от финансовых учреждений в Нью-Йорке. В общей сложности 15 сотрудников (16,3 процента) получили отказ от в среднем 2,3 финансовых учреждений. Соответствующие представительства указали, что отказ был обусловлен либо требованиями местных регулирующих органов, либо неизвестными причинами.

Сотрудники, которым удалось открыть новые банковские счета за пределами Нью-Йорка

21. Среди затронутых указанными мерами сотрудников, которые предприняли соответствующие шаги, четыре сотрудника (4,1 процента) из двух представительств смогли открыть новые счета за пределами Нью-Йорка. В среднем этот процесс занял менее двух недель. Одно представительство указало, что затронутые мерами сотрудники открыли новые счета за пределами Нью-Йорка из-за полученного ими отказа со стороны финансового учреждения в Нью-Йорке на основании требований местных регулирующих органов. Другое представительство не указало конкретных причин. В среднем число финансовых учреждений, отказавшихся удовлетворить их просьбу, составляет одно.

Сотрудники, которым не удалось открыть новые банковские счета в Нью-Йорке или за его пределами

22. Из вышеуказанных сотрудников, которые приняли соответствующие меры, одному сотруднику (1 процент) не удалось открыть новый счет ни в Нью-Йорке, ни за его пределами. Из предоставленного ответа не ясно, смог ли этот сотрудник найти решение.

V. Финансовые отношения Секретариата с банковскими учреждениями в Нью-Йорке

23. В настоящее время Секретариат поддерживает финансовые отношения примерно с 40 банковскими учреждениями в Нью-Йорке по таким вопросам, как вклады, платежи, инвестиции и обмен иностранной валюты. Шесть учреждений обеспечивают банковское обслуживание физических лиц.

VI. Нормы и правила, применяемые к банковской системе в отношении конфиденциальности личных данных и информации

24. Информация, излагаемая в нижеследующих пунктах, была предоставлена страной пребывания в соответствии с пунктом 5 резолюции 68/306.

Общие правовые рамки: федеральное законодательство, законодательство штатов, статутное и общее право

25. Что касается коммерческих взаимоотношений, например отношений между банком и клиентом, то в законодательстве Соединенных Штатов нет единого положения, регулирующего эти отношения. И федеральные законы, и законы штатов, и нормы общего права (которые сами по себе могут различаться в зависимости от штата) играют свою роль в определении того, как может и как не может тот или иной банк поступать с личной финансовой информацией своего клиента и каковы средства защиты клиента в случае превышения банком своих полномочий. В некоторых правовых системах существует единая и всеохватная нормативно-правовая база в области защиты данных во всех отраслях (как государственных, так и коммерческих, причем все аспекты защиты коммерческих данных имеют равное значение), а также единый механизм административного взыскания в виде органа по защите данных. Нормы права Соединенных Штатов, охраняющие неприкосновенность частной жизни, развивались по-разному применительно к различным контекстам, а это значит, что конфиденциальность личной информации, находящейся в распоряжении финансовых учреждений, регулируется иначе, нежели конфиденциальность той же информации, находящейся в распоряжении нефинансовых коммерческих предприятий, федерального правительства, правительства штата или органов местного самоуправления. Вопрос конфиденциальности финансовой информации в Соединенных Штатах имеет более всеохватную федеральную законодательную базу, чем другие аспекты неприкосновенности частной жизни, однако законы штатов и нормы общего права по-прежнему играют важную роль.

Федеральное законодательство

26. Право клиента банка на неприкосновенность его личной информации, собранной банком и находящейся в его распоряжении, защищается главным образом Федеральным законом Грэмма-Лича-Блайли. Этот закон, принятый в 1999 году, ликвидировал законодательные и нормативные барьеры, ограничивающие консолидацию банковских, холдинговых и страховых учреждений. Согласно положениям о конфиденциальности этого закона и постановлению о его исполнении, попадающие под его действие финансовые учреждения, включая

коммерческие банки и кредитные союзы, несут прямое и бессрочное обязательство уважать неприкосновенность частной жизни своих клиентов и обеспечивать безопасность и конфиденциальность не подлежащей разглашению личной информации этих клиентов. «Не подлежащая разглашению личная информация» — это любая персональная финансовая информация, которая была получена финансовым учреждением от того или иного лица или о том или ином лице и которая не является общедоступной. Следует отметить, однако, что предусмотренная этим законом защита распространяется только на финансовую информацию, полученную от того или иного лица или касающуюся того или иного лица, если на ее основании можно установить личность этого лица. Следовательно, закон, например, не ограничивает способности банка делиться агрегированными демографическими данными о своей клиентской базе с другими учреждениями или даже распространять информацию об отдельных лицах при условии, что из этой информации были удалены все персональные идентификаторы, такие как имя, адрес и идентификационные номера. Стоит также отметить, что предусмотренная законом защита не распространяется на финансовую информацию, касающуюся коммерческих предприятий и других учреждений или полученную от них, за исключением случаев, когда такая информация содержит сведения о частных лицах.

27. По закону, обязательство банка защищать неприкосновенность частной информации своих клиентов сводится в основном к требованию предоставлять клиентам четкое и конкретное уведомление с описанием своей политики и процедур по обмену информацией в момент начала обслуживания и ежегодно после этого, а также предоставлять клиентам возможность высказаться против разглашения их информации до предоставления какой-либо закрытой личной информации третьим сторонам. При этом банк не обязан предоставлять клиенту возможность высказаться против раскрытия некоторых видов информации, в том числе информации, необходимой для осуществления, администрирования или исполнения транзакции по запросу или с согласия клиента; для защиты от мошенничества, несанкционированных операций, претензий или иной ответственности; для целей организационного контроля рисков; для предоставления правоохранительным и некоторым регулирующим органам или для целей проведения расследования по вопросу, касающемуся общественной безопасности; а также в целях исполнения федеральных законов, законов штатов или местного законодательства или других применимых юридических требований.

28. Помимо Закона Грэмма-Лича-Блайли, использование и распространение банками некоторых конкретных видов информации ограничивается другими федеральными законами. В частности, федеральный Закон о точной отчетности по кредитам регулирует использование банками информации о кредитоспособности потребителей, полученной от агентств по сбору и предоставлению информации о кредитоспособности потребителей и включающей в себя такие сведения, как кредитная история клиента и кредитный рейтинг. Этот закон запрещает банку получать информацию о кредитоспособности потребителей, кроме ряда конкретных исключений, в том числе для целей оценки кредитной операции, проверки счета или принятия на страхование. Кроме того, он является мощным сдерживающим фактором, не позволяющим банку разглашать информацию о кредитоспособности потребителей, поскольку в соответствии с этим законом сам банк считается своего рода агентством по сбору и предоставлению такой информации и в отношении него существуют обременитель-

ные юридические обязательства и риск частных исков. Следует отметить, однако, что установленное законом исключение позволяет банку делиться информацией о кредитоспособности потребителей со своими аффилированными лицами при условии уведомления потребителей об этой практике и предоставления им возможности высказаться против.

Законы штатов о неприкосновенности частной жизни

29. Законы штатов, которые обеспечивают более надежную защиту финансовой информации, чем Закон Грэмма-Лича-Блайли, не считаются противоречащими федеральному законодательству, и, следовательно, федеральные законы не превалируют над ними. Одним из таких законов является Калифорнийский закон о конфиденциальности финансовой информации. В соответствии с этим законом финансовые учреждения не имеют права предоставлять конфиденциальную личную информацию неаффилированным третьим лицам для целей маркетинга без явно выраженного согласия клиента, но могут предоставлять конфиденциальную личную информацию аффилированным третьим лицам для целей маркетинга при условии, что клиенту было направлено соответствующее уведомление и предоставлена возможность высказаться против. Исключения, предусмотренные Законом Грэмма-Лича-Блайли, были в значительной степени сохранены.

30. В некоторых других штатах действуют похожие законы, но в большинстве штатов их нет. Что особенно важно, таких законов нет в Нью-Йорке; следовательно, информация, которой располагает финансовое учреждение в Нью-Йорке, защищена в основном федеральными законами, перечисленными выше, и нормами общего права.

Общее право

31. Хотя дать обобщенное представление о нормах общего права по определению практически невозможно, некоторые широко применимые принципы общего права влияют на способность банков разглашать или распространять личные данные своих клиентов.

32. В целом, банк не может использовать или распространять личную информацию клиента, если это могло бы нанести ущерб репутации клиента и лишить его источника средств к существованию, не подвергаясь риску быть привлеченным к ответственности за ущерб в случае гражданского иска со стороны клиента. Эта деликтная ответственность может возникнуть в результате умышленных или небрежных действий банка, и поддержать иск проще всего, если клиент несет в результате действий банка поддающийся исчислению экономический ущерб. Куда менее понятно, может ли клиент предъявить иск банку за предполагаемое нарушение конфиденциальности (и каким образом он может это сделать) в случае нежелательной коммерческой рекламы или просто факта распространения личной информации, если сам факт распространения информации не вызвал никаких негативных последствий.

33. Если банк по договору взял на себя конкретные обязательства касательно обращения с личной информацией клиента, то в случае нарушения банком своих договорных обязательств помимо деликтной ответственности банк будет нести ответственность за ущерб в соответствии с положениями самого договора. Среди договоров между банками и их клиентами, которые могут предусматривать подобные обязательства, можно перечислить договора о депозитных счетах, депозитарные договора, договора займа, а также договора об ипотечном кредитовании и акты учреждения доверительной собственности. Общее право, однако, эти обязательства не регулирует. Обязательство должно быть четко предусмотрено договором, чтобы от банка можно было бы требовать его соблюдения.

VII. Заключение

34. Согласно полученным ответам, банковские счета 19 постоянных представительств и 100 сотрудников 22 постоянных представительств были закрыты в одностороннем порядке. Из всех затронутых этой мерой представительств и сотрудников, которые предприняли шаги для открытия новых счетов, 88,2 процента представительств и 94,8 процента сотрудников смогли сделать это, в основном в течение одного месяца. Хотя последствия закрытия счетов трудно определить в денежном выражении, большинство опрошенных сообщили о трудностях, связанных с каждодневным ведением деятельности и с личной жизнью.

35. Секретариат с признательностью отмечает помощь властей принимающей страны в обеспечении того, чтобы всем постоянным представительством государств-членов Организации Объединенных Наций и государств, имеющих статус наблюдателя, были предоставлены все возможности для выполнения их функций посредством гарантии предоставления им банковского обслуживания на равной, справедливой и недискриминационной основе.

VIII. Меры, которые необходимо принять Генеральной Ассамблее

36. Генеральной Ассамблее предлагается принять к сведению настоящий доклад.