



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 January 2026
Russian
Original: Spanish

Совет по правам человека

Шестдесят первая сессия

23 февраля — 2 апреля 2026 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Международный сбор персональных данных

Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на неприкосновенность частной жизни Аны Брайан Нугрер

Резюме

Настоящий доклад является дополнением к докладу Специального докладчика по вопросу о праве на неприкосновенность частной жизни от 17 июля 2024 года (A/79/173), в котором было представлено предложение об обновлении резолюции 45/95 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года, озаглавленной «Руководящие принципы регламентации компьютеризованных картотек, содержащих данные личного характера».

В данном докладе анализируется международный сбор персональных данных с целью выявления проблем, которые возникают в этой связи на международном уровне, и принятия мер по предотвращению безнаказанности в Интернете в отношении обработки персональных данных.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Сбор персональных данных на национальном и международном уровне.....	3
III. Нормы в области международной передачи данных не распространяются на международный сбор персональных данных	5
IV. Справочная информация и рекомендации Организации Объединенных Наций по международному сбору персональных данных	6
V. Использование куки-файлов для международного сбора персональных данных.....	7
VI. Экстерриториальное применение законов как альтернативный способ решения проблем в области международного сбора персональных данных	11
A. Отсутствие международного договора и непредусмотренность внутригосударственного регулирования во всех странах мира	12
B. Отсутствие общего для всех стран мира регулирования в области обработки персональных данных	12
C. Наличие региональных норм с территориальной и экстерриториальной сферой применения	13
VII. Выводы.....	14
VIII. Рекомендации	15

I. Введение

1. Ежедневно персональные данные граждан разных стран собирают и обрабатывают компании, физические лица или структуры, не имеющие физического присутствия на территории этих стран. Эти международные сборщики данных обычно утверждают, что, поскольку они не зарегистрированы в стране владельца информации, законодательство этой страны о защите данных на них не распространяется. Кроме того, они считают, что власти этой страны не имеют правовых полномочий или юрисдикции для того, чтобы в соответствующих случаях проводить расследования в их отношении, обязать их соблюдать нормативные акты или накладывать на них санкции.
2. В результате без защиты остаются права миллионов людей, чьи персональные данные постоянно собираются международными сборщиками данных, находящимися за пределами территории стран, в которых проживают субъекты этих данных.
3. Кроме того, такие технологические инструменты, как куки-файлы, позволяют собирать персональные данные миллионов людей в каждой стране. Действия международных сборщиков данных оказывают значительное и крупномасштабное воздействие на жизнь многих людей. Поэтому нельзя «нормализовать» ситуацию безнаказанности в отношении прав человека в Интернете или относиться к ней с «терпимостью», особенно когда такие сборщики данных не соблюдают законодательство стран, в которых они получают информацию.
4. В настоящем докладе международный сбор персональных данных рассматривается с целью выявления проблем, возникающих в связи с этой практикой на глобальном уровне, и предложения решений для обеспечения надлежащего обращения с персональными данными любого физического лица в мире.

II. Сбор персональных данных на национальном и международном уровне

5. Внутригосударственные и международные нормативные акты в основном касаются сбора персональных данных на национальном уровне, но практически не затрагивают вопрос их сбора на международном уровне.
6. Сбор персональных данных на национальном уровне имеет место в случае, когда сборщик информации (организующий или осуществляющий обработку оператор) зарегистрирован в той же стране (страна А), в которой имеет место жительства субъект персональных данных (страна А). В данном случае сбор и обработка таких данных регулируются законодательством страны А.
7. Международный сбор персональных данных, в свою очередь, имеет место в случае, когда сборщик информации (организующий или осуществляющий обработку субъект) зарегистрирован в стране (страна А), отличной от страны, в которой имеет место жительства субъект персональных данных (страна В).
8. Вышесказанное можно резюмировать следующим образом:

	<i>Сбор персональных данных на национальном уровне</i>	<i>Международный сбор персональных данных</i>
Сборщик информации зарегистрирован в той же стране, в которой имеет место жительства субъект персональных данных?	Да	Нет

	<i>Сбор персональных данных на национальном уровне</i>	<i>Международный сбор персональных данных</i>
Существует ли определенность в отношении законодательства, применимого к сбору и обработке персональных данных?	Да	Нет ^{a, 1}
Существует ли определенность в отношении компетентного органа, ответственного за защиту прав субъекта персональных данных?	Да	Нет ^a

9. Международный сбор данных не упоминается ни в одном международном документе, а на национальном уровне упоминается в документах очень небольшого числа стран. В Бразилии в резолюции CD/ANPD № 19 от 23 августа 2024 года международный сбор персональных данных определен как сбор персональных данных заинтересованного лица, осуществляемый непосредственно зарубежным оператором, организующим обработку данных². Следует отметить, что характерной чертой определения международного сбора персональных данных является то, что сборщик данных находится или зарегистрирован в стране, отличной от страны субъекта персональных данных.

10. В Колумбии отсутствует определение международного сбора персональных данных, но в Статутном законе № 1581 от 2012 года в отношении органа по защите персональных данных устанавливается следующее: «Главное управление промышленности и торговли будет выполнять следующие функции: ... j) направлять запросы о содействии международным или иностранным организациям в случаях, когда права субъектов данных затрагиваются за пределами территории Колумбии, в частности в связи с международным сбором персональных данных»³.

11. Таким образом, регулирование сбора персональных данных в основном сосредоточено на национальном уровне, а международному сбору персональных данных уделяется мало внимания. Сбор данных на национальном уровне имеет место в случаях, когда сборщик и субъект данных находятся в одной стране, и регулируется законодательством этой страны. Международный сбор данных, напротив, происходит тогда, когда сборщик данных находится за пределами страны места жительства их субъекта.

12. Специальные положения, касающиеся международного сбора персональных данных, существуют лишь в немногих странах. В Бразилии, например, его определение содержится в вышеупомянутой резолюции, в которой акцент делается на том, что сборщик данных находится за границей. В Колумбии, хотя точного определения международного сбора персональных данных и не существует, упомянутый выше закон этой страны гласит, что орган по защите персональных данных должен обращаться за помощью к иностранным организациям для защиты прав колумбийцев, когда их права нарушаются сборщиками информации, находящимися за пределами территории Колумбии.

¹ Как правило, считается, что определенности нет, но ответ может меняться в зависимости от страны и сферы применения ее нормативных актов.

² Национальное управление по защите данных Бразилии, Положение о международной передаче данных, ст. 3: «Для целей настоящего Положения принимаются следующие определения: ... V. Международный сбор данных: сбор персональных данных субъекта, осуществляемый непосредственно оператором данных, расположенным за рубежом». С официальным текстом нормативного акта можно ознакомиться по URL: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/13458/2/RES_ANPD_2024_19.pdf.

³ Колумбия, Статутный закон № 1581 от 2012 года, устанавливающий общие положения о защите персональных данных. С официальным текстом можно ознакомиться по URL: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1581_2012.html.

III. Нормы в области международной передачи данных не распространяются на международный сбор персональных данных

13. Несколько десятилетий назад стало очевидным, что различия в правовом регулировании в области защиты неприкосновенности частной жизни граждан являются препятствием для трансграничного оборота персональных данных. Поэтому в XX веке начался процесс гармонизации правового регулирования с целью достижения глобального консенсуса о том, как содействовать свободному международному обороту персональных данных и в то же время защитить права физических лиц, особенно их право на неприкосновенность частной жизни, при обработке их персональных данных.

14. Соображения, связанные с неприкосновенностью частной жизни и международной передачей персональных данных, стали основными причинами процессов гармонизации и регулирования обработки информации о физических лицах. Однако сбор данных на международном уровне не входил в число причин процессов гармонизации и не был одной из ее целей. Другими словами, действующие нормативно-правовые положения были разработаны в целях регулирования международной передачи данных без учета вопросов международного сбора персональных данных.

15. Нормативные положения, регулирующие международную передачу данных или трансграничный обмен данными⁴, призваны гарантировать, что экспорт или передача персональных данных граждан одной страны в другую страну (страны) не приведет к ослаблению или прекращению предоставляемой в отношении них защиты. Это правило известно как «принцип непрерывности защиты данных», который основан на том, что международная передача данных не должна оказывать влияния на защиту, предоставляемую заинтересованным лицам в отношении обработки их персональных данных. Поэтому в нормативных положениях предусмотрены обязательства для экспортера данных, намеревающегося направить эту информацию из одной страны в другую страну или страны.

16. Экспорт персональной информации не может приводить к снижению уровня защиты, предоставляемой владельцу данных в стране, из которой экспортируются персональные данные. Этот процесс не должен способствовать нарушению прав физических лиц или приводить к попустительству или терпимости в отношении нарушения прав, а также к ослаблению гарантий, предоставляемых физическим лицам в той стране, из которой экспортируются данные.

17. На сегодняшний день в международных документах основное внимание уделяется обязанности экспортера данных выполнить ряд требований в стране, из которой экспортируются данные. При этом преследуется цель защиты прав физических лиц путем предварительной проверки соблюдения определенных условий в данной стране. Если государство назначения данных не соответствует минимальным стандартам защиты, в стране происхождения, как правило, не разрешено осуществлять международную передачу данных.

18. В случае международной передачи персональных данных ответственность за передачу несет отправитель информации, а контроль осуществляется в стране происхождения предназначенных для передачи данных. Другими словами, в нормативных положениях, регулирующих международную передачу данных, основное внимание уделяется экспорту такой информации и ее экспортеру.

19. Хотя вопросы конфиденциальности и международной передачи данных сохраняют свою важность и актуальность, возникает также вопрос международного сбора персональных данных. Нормы в области трансграничного оборота персональных данных не охватывают процесс международного сбора персональных

⁴ Для обозначения международной передачи персональных данных используются также выражения «трансграничный поток данных» или «международное перемещение данных».

данных. При международном сборе персональных данных информация покидает одну страну и попадает в другую, но не посредством экспорта кем-либо данных из страны А в страну В, а путем извлечения данных граждан страны А сборщиком, находящимся в стране В.

20. Таким образом, термины «международный сбор данных» и «международная передача данных» относятся к двум разным правовым институтам, общей чертой которых является трансграничный поток персональных данных. В обоих случаях информация о физических лицах покидает территориальные границы одного государства и попадает на территорию другого государства. Однако в каждом из этих двух случаев это происходит по-разному.

IV. Справочная информация и рекомендации Организации Объединенных Наций по международному сбору персональных данных

21. В своем докладе от 2024 года⁵ Специальный докладчик представила предложение об обновлении резолюции 45/95 Генеральной Ассамблеи, озаглавленной «Руководящие принципы регламентации компьютеризованных картотек, содержащих данные личного характера». В нем подчеркивалось, что современные технологии позволяют собирать из любой точки мира данные о лицах, имеющих место жительства или постоянно проживающих в другой стране. Это явление, известное как «международный сбор данных»⁶, не нашло отражения в тексте резолюции, о которой говорится в докладе, но, поскольку оно представляет собой основной способ сбора данных о физических лицах со всего мира, его следует предусмотреть в международных документах.

22. Поэтому предложение об обновлении резолюции 45/95 Генеральной Ассамблеи предусматривало добавление следующего текста:

«23. Международный сбор персональных данных.

Государства должны принимать надлежащие, полезные и своевременные меры для обеспечения должной обработки персональных данных и эффективной защиты прав лиц, информация о которых собирается контролерами или обработчиками данных, находящимися в странах, не являющихся страной домицилия или проживания субъекта персональных данных, и не имеющими физической штаб-квартиры или представительства в стране домицилия или проживания субъекта персональных данных (международный сборщик данных).

Кроме того, государства должны сотрудничать друг с другом, с органами по защите данных и с субъектами данных для обеспечения достижения цели, указанной в предыдущем пункте.

Тот факт, что международный сборщик данных не присутствует в стране субъекта данных или не имеет в ней физической штаб-квартиры или представительства, не должен способствовать или приводить к безнаказанности или отсутствию защиты прав людей».

23. В докладе отмечалось, что во всем мире происходит пересмотр соответствующих международных документов по обработке данных и национальных законов в целях их обновления.

24. В качестве примера была приведена работа Глобальной ассамблеи по вопросам неприкосновенности частной жизни, принявшей в 2023 году резолюцию о соблюдении

⁵ A/79/173.

⁶ См. Nelson Remolina Angarita, *Recolección internacional de datos personales: un reto del mundo post-internet*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015.

глобальных норм по защите данных⁷, в которой среди прочего было принято решение защищать, распространять и поощрять принципы, права, и другие элементы, определенные в резолюции, чтобы обеспечить их эффективное применение и соблюдение во всех ситуациях, особенно при обработке данных с помощью новых и новейших технологий и инноваций. В частности, Глобальная ассамблея подчеркнула важность трансграничной защиты персональных данных для обеспечения того, чтобы предоставляемая информации защита «сопровождала» ее в случае трансграничного оборота.

25. Явление международного сбора данных наиболее заметно в киберпространстве, которое включает следующие элементы: а) технологическую инфраструктуру (технологические ресурсы), состоящую из бесчисленных единиц оборудования (серверов, компьютеров, мобильных телефонов, планшетов и т. д.), расположенных в различных частях света; б) всемирную платформу коммуникационных систем (глобальная коммуникационная сеть), информационных инструментов и взаимосвязанных сетей (Интернет), известную как «глобальная информационная инфраструктура»; в) миллионы организаций и людей различных национальностей, которые находятся в странах с различными правовыми системами и которые из любой точки мира используют технологии, средства связи и информацию для взаимодействия с другими людьми и пользуются услугами, доступными в Интернете; г) огромные объемы информации (включая персональные данные), которые постоянно циркулируют внутри стран и между ними.

26. Наконец, в докладе отмечается, что глобальный, международный и трансграничный характер многих видов деятельности, осуществляемых в Интернете, в частности таких, как электронная торговля, стал одним из ключевых аспектов, обусловивших необходимость установления соответствующих норм, с тем чтобы, с одной стороны, способствовать развитию и инновационной деятельности, а с другой — должным образом защищать права людей, данные которых собираются и используются компаниями, людьми и правительствами по всему миру.

27. Ниже рассматривается вопрос использования куки-файлов как технологического инструмента, посредством которого происходит сбор данных на международном уровне.

V. Использование куки-файлов для международного сбора персональных данных

28. Одним из примеров технологий, используемых для сбора персональных данных являются куки-файлы. Органы по защите данных нескольких стран (Ирландии, Испании, Италии, Колумбии, Соединенных Штатов Америки, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Уругвая), Суд Европейского союза и другие суды дали определение куки-файлам и описали их функции. Из этого можно сделать среди прочего следующие выводы:

а) куки-файлы устанавливаются на устройствах физических лиц (мобильных телефонах, планшетах, компьютерах или любых других устройствах, на которых хранится информация);

б) куки-файлы предназначены для сбора или хранения персональных данных (имя пользователя, уникальный идентификатор, адрес электронной почты, поисковые запросы пользователя и его привычки при использовании Интернета, а также веб-сайты, которые он посещает) и других видов информации;

⁷ Глобальная ассамблея по вопросам неприкосновенности частной жизни, резолюция о соблюдении глобальных норм по защите данных, содержащая принципы обеспечения высокого уровня защиты данных и неприкосновенности частной жизни во всем мире, принятая на сорок пятой ежегодной сессии Глобальной ассамблеи в октябре 2023 года. С текстом резолюции можно ознакомиться по адресу <https://globalprivacyassembly.com/document-archive/adopted-resolutions/>.

с) куки-файлы являются механизмом наблюдения за людьми или отслеживания их действий; например, они позволяют подробно отслеживать поисковые запросы пользователя в Интернете или его привычки при просмотре веб-страниц;

d) сбор или хранение информации с помощью куки-файлов представляют собой обработку персональных данных.

29. В Ирландии Комиссия по защите данных опубликовала в 2020 году руководство по куки-файлам и другим технологиям отслеживания⁸. В нем отмечалось следующее:

«Куки-файлы — это небольшие текстовые файлы, которые хранятся на устройстве, таком как персональный компьютер, мобильное устройство или любое другое устройство, способное хранить информацию. К устройствам, которые могут использовать куки-файлы, также относятся так называемые устройства “Интернета вещей”, которые подключаются к Интернету.

Куки-файлы выполняют ряд важных функций, в том числе запоминают пользователя и его предыдущие взаимодействия с веб-сайтом. Они могут использоваться, например, для отслеживания товаров в корзине онлайн-магазина, а также информации, вводимой при заполнении формы онлайн-заявки. Используемые при аутентификации куки-файлы также важны для идентификации пользователей при входе в банковские и другие онлайн-системы. [...]

Информация, хранящаяся в куки-файлах, может включать персональные данные, такие как IP-адрес, имя пользователя, уникальный идентификатор или адрес электронной почты. Но она также может охватывать неперсональные данные, такие как языковые настройки или информация о типе устройства, которое человек использует для просмотра веб-сайта».

30. В Соединенном Королевстве Управление уполномоченного по вопросам информации опубликовало руководство по использованию куки-файлов и аналогичных технологий⁹, в котором отмечалось, что «куки-файлы — это небольшие фрагменты информации, обычно состоящие из букв и цифр, которые онлайн-сервисы предоставляют при посещении их пользователями. Программное обеспечение на устройстве пользователя (например, веб-браузер) может хранить куки-файлы и отправлять их на веб-сайт при следующем посещении». В руководстве подчеркивается, что куки-файлы представляют собой «специальную технологию хранения информации» и используются в следующих целях: а) для отслеживания поведения пользователей при посещении веб-сайта; б) для анализа трафика веб-сайта; или с) для оказания пользователям помощи при входе на веб-сайт.

31. В нем также отмечается, что «без куки-файлов или других подобных методов веб-сайты не имели бы возможности “запоминать” что-либо о посетителях, например то, сколько товаров находится в корзине или вошли ли они в систему».

32. В Италии Национальный орган по защите данных опубликовал в 2021 году свои руководящие принципы в отношении куки-файлов и других инструментов отслеживания¹⁰, в которых среди прочего указывается следующее:

«Куки-файлы, как правило, представляют собой последовательные фрагменты текста, которые посещаемые пользователем веб-сайты (так называемые “издатели” или веб-сайты с “собственными” куки-файлами) или различные веб-сайты или веб-серверы (так называемые “третьи стороны”) размещают и хранят на конечном

⁸ Data Protection Commission of Ireland, “Guidance Note: Cookies and other tracking technologies” (April 2020). URL: <https://www.dataprotection.ie/en/dpc-guidance/guidance-cookies-and-other-tracking-technologies>.

⁹ Information Commissioner’s Office of the United Kingdom, “Guidance on the use of cookies and similar technologies” (2019). URL: <https://ico.org.uk/for-organisations/direct-marketing-and-privacy-and-electronic-communications/guide-to-pecr/cookies-and-similar-technologies/>.

¹⁰ Garante per la protezione dei dati personali d’Italia, “Linee guida cookie e altri strumenti di tracciamento-10 giugno 2021”. URL: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9677876#english>.

устройстве, принадлежащем пользователю, либо напрямую, как в случае с сайтами-издателями, либо косвенно, как в случае с “третьими сторонами”, т.е. через посредничество сайтов-издателей.

Упомянутые конечные устройства включают, например, компьютер, планшет, смартфон или любое другое устройство, способное хранить информацию. [...]

Информация, закодированная в куки-файлах, может включать персональные данные, такие как IP-адрес, имя пользователя, уникальный идентификатор или адрес электронной почты, но также может охватывать неперсональные данные, такие как языковые настройки или информация о типе устройства, которое человек использует для просмотра веб-сайта.

Таким образом, куки-файлы могут выполнять важные и разнообразные функции, в частности такие, как отслеживание сеанса, хранение конкретной информации о доступе к серверу, связанной с настройками пользователя, или упрощение использования онлайн-контента. Например, они могут использоваться для отслеживания товаров в корзине онлайн-магазина или информации, используемой для заполнения электронной формы».

33. В Уругвае Служба регулирования и контроля в области персональных данных в своем руководстве по куки-файлам и профилям¹¹ указывает следующее: «Куки-файл — это тип файла, в котором хранится информация о пользователе и который отправляется веб-сайтом через браузер. Этот файл загружается на компьютеры, планшеты, мобильные телефоны или любые другие устройства с целью хранения данных, которые могут быть обновлены или извлечены лицом, ответственным за его установку».

34. Колумбийский орган по защите данных установил, что некоторые компании, находящиеся за пределами Колумбии, собирают данные с помощью куки-файлов. Кроме того, он отметил, что для сбора и обработки данных в Колумбии не обязательно находиться внутри страны, поскольку технологические достижения и инструменты позволяют компаниям и организациям собирать данные в Колумбии, не имея физического присутствия на колумбийской территории. Эти организации имеют «технологическое присутствие» на данной территории посредством использования технологических инструментов или приложений, которые устанавливаются на устройствах (телефонах, планшетах, компьютерах и т. д.), находящихся на территории Колумбии.

35. Так, в одном случае колумбийский орган по защите данных пришел к выводу, что ООО «Ватсап» собирает и обрабатывает персональные данные на территории Колумбии, в том числе с помощью куки-файлов и мобильного приложения «Ватсап». С точки зрения данного органа, общеизвестно, что приложение «Ватсап» установлено на миллионах устройств граждан с зарегистрированным местом жительства на территории Колумбии. С помощью этого приложения данные в Колумбии собираются во время установки или после нее¹².

36. В другом случае колумбийский орган по защите данных пришел к выводу, что ООО «Гугл»¹³ использует различные технологии для сбора персональных данных на территории Колумбии, в том числе веб-куки. Согласно этому органу, ООО «Гугл» собирает следующую личную информацию: имена, пароли, платежную информацию, номера телефонов, возраст, адрес электронной почты, способы оплаты, контакты, вкусы и предпочтения, IP-адрес, местоположение, данные датчиков устройства, точки

¹¹ Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales del Uruguay, “Cookies y perfiles” (2018). URL: <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-control-datos-personales/comunicacion/publicaciones/guia-de-cookies-y-perfiles>.

¹² Отдел по защите персональных данных Главного управления промышленности и торговли Колумбии, постановление № 15342 от 28 марта 2022 года. С текстом постановления можно ознакомиться по адресу <https://www.sic.gov.co/decisiones-de-apelacion-2022>.

¹³ Отдел по защите персональных данных Главного управления промышленности и торговли Колумбии, постановление № 2389 от 28 января 2022 года. С текстом постановления можно ознакомиться по адресу <https://www.sic.gov.co/decisiones-de-apelacion-2022>.

доступа Wi-Fi, вышки сотовой связи и устройства с включенным Bluetooth, поисковые запросы, просмотры и взаимодействия с видео, контентом и рекламой, информация о голосе и аудио, просмотренные видео, покупки, люди, с которыми человек общается или делится контентом, активность на сайтах и в приложениях третьих сторон, история посещения веб-сайтов, уникальные идентификаторы, тип и настройки браузера, тип и настройки устройства, операционная система, информация о мобильной сети, название и номер телефона провайдера и номер версии приложения, а также другие данные¹⁴.

37. Колумбийский орган по защите данных пришел к выводу, что ООО «Гугл» должно обеспечивать надлежащую обработку персональных данных детей и подростков, постоянно или временно проживающих в Колумбии. Ни то, что компания пользуется Интернетом, ни то, что она не имеет территориального подразделения или физического присутствия на территории, не являются юридически обоснованными аргументами, оправдывающими несоблюдение нормативных положений, касающихся обработки персональных данных.

38. В Испании Испанское агентство по защите данных указывает в своем руководстве по использованию куки-файлов¹⁵ следующее: «Закон № 34/2002 об услугах информационного общества и электронной торговли применим к куки-файлам в том смысле, в котором они понимаются в соответствии с приведенными в начале данного руководства положениями, т. е. к любому средству хранения и извлечения данных, используемому в конечном устройстве пользователя с целью хранения информации и извлечения уже сохраненной информации, как это установлено в пункте 2 статьи 22 Закона. Куки-файлы позволяют хранить на конечном устройстве пользователя объемы данных от нескольких килобайт до нескольких мегабайт».

39. Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов отметила, что «куки-файлы — это небольшие фрагменты компьютерного текста, которые используются для сбора информации с компьютеров и могут использоваться для показа рекламы, ориентированной на потребителей. Установив отслеживающий куки-файл на компьютере пользователя, рекламная сеть может собирать информацию о его действиях в Интернете и использовать ее для показа онлайн-рекламы, ориентированной на интересы пользователя, или для других целей¹⁶». Кроме того, эта комиссия указывает, что куки-файлы используются для сбора информации о веб-страницах, которые просматривает человек, и действиях, которые он совершает на веб-сайте, а также для персонализации пользовательского опыта просмотра веб-сайта¹⁷. Комиссия опубликовала руководство по защите неприкосновенности частной жизни в Интернете¹⁸, в котором утверждалось следующее: «Когда вы посещаете веб-сайт, он может разместить файл, называемый куки, в вашем интернет-браузере. Веб-сайты используют куки-файлы для персонализации вашего опыта просмотра интернет-страниц».

40. Суд Европейского союза в своем решении по делу C-673/17¹⁹ указал следующее: «...цель куки-файлов заключается в сборе информации для рекламных целей в

¹⁴ Политика конфиденциальности компании «Гугл».

URL: <https://policies.google.com/privacy?hl=ru#infocollect>. Цитируется в постановлении колумбийского органа по защите данных.

¹⁵ Agencia Española de Protección de Datos, “Guía sobre el uso de las *cookies*” (mayo de 2024).

URL: <https://www.aepd.es/guias/guia-cookies.pdf>.

¹⁶ Federal Trade Commission of the United States, “Google will pay \$22.5 million to settle FTC charges it misrepresented privacy assurances to users of Apple’s Safari Internet Browser. Privacy settlement is the largest FTC penalty ever for violation of a Commission order” (9 August 2012).

URL: <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2012/08/google-will-pay-225-million-settle-ftc-charges-it-misrepresented>.

¹⁷ Federal Trade Commission of the United States, “Internet cookies”. URL: <https://www.ftc.gov/site-information/privacy-policy/internet-cookies>.

¹⁸ С полным текстом руководства можно ознакомиться по URL:

<https://www.consumidor.ftc.gov/articulos/como-protger-su-privacidad-en-linea>.

¹⁹ Суд Европейского союза, дело C-673/17, решение от 1 октября 2019 года (Большая палата).

URL: <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?language=EN&critereEcli=ECLI:EU:C:2019:801>.

отношении продуктов компаний, сотрудничающих с организатором рекламной лотереи». Он также отметил, что «из постановления о передаче дела следует, что куки-файлы — это файлы, которые провайдер веб-сайта размещает на компьютерах пользователей данного веб-сайта и к которым он может получить доступ вновь, когда они повторно посещают веб-сайт, с целью упростить просмотр веб-страниц или проведение транзакций либо для получения информации о поведении таких пользователей».

41. Наконец, Конституционный суд Колумбии в деле 2025 года признал использование куки-файлов механизмом сбора данных компаниями, расположенными за пределами территории Колумбии. Так, в разбирательстве по иску, поданному гражданкой Колумбии против компании, расположенной в Соединенных Штатах, суд установил следующее: «...через платформу “Инстаграм” компания “Мета, инк.” собирает и обрабатывает персональные данные в Колумбии. Социальные сети используют технологические инструменты (такие как куки-файлы) для сбора персональных данных, при этом у компаний нет необходимости быть зарегистрированными или физически расположенными на территории страны»²⁰.

VI. Экстерриториальное применение законов как альтернативный способ решения проблем в области международного сбора персональных данных

42. Международный сбор персональных данных и экстерриториальное применение законов — это связанные друг с другом или смежные, но различные вопросы.

43. Как было отмечено выше, международный сбор персональных данных означает действия физического или юридического лица в одной стране (страна А) по сбору информации о физических лицах, имеющих место жительства в другой стране (страна В), без физического присутствия в стране В. Сборщик данных находится в стране, отличной от страны места жительства владельца данных.

44. Экстерриториальное применение закона — это механизм, позволяющий определить или установить, являются ли правила или нормативные положения страны, в которой проживает субъект данных (страна В), обязательными для международного сборщика данных (место жительства или регистрации в стране А). Ответ, утвердительный или отрицательный, будет зависеть от ряда факторов, в том числе от положений международных документов, имеющих обязательную силу для сторон (если таковые имеются), или от определения сферы применения в национальном законодательстве.

45. Случаи, связанные с международным сбором персональных данных через Интернет, ставят под сомнение традиционные нормы, регулирующие международные конфликты юрисдикции и основанные, как правило, на принципе территориальности. Таким образом, не существует единого для всех стран ответа на вопрос о том, как следует поступать в таких случаях, поскольку каждая ситуация должна анализироваться с учетом соответствующих законов и международных нормативных положений, которые могут быть применимы.

46. Текущую ситуацию в области регулирования обработки персональных данных можно описать следующим образом:

а) не существует международного договора или имеющего обязательную юридическую силу для всех стран мира документа;

²⁰ Эта цитата соответствует пункту 195 и сноске 219 решения Т-256 от 12 июня 2025 года Конституционного суда Колумбии (иск о защите прав, поданный гражданкой Колумбии против упрощенного акционерного общества «Фейсбук Колумбия» и компании «Мета платформс, инк.»): «Отдел по защите персональных данных Главного управления промышленности и торговли, постановление № 1321 от 2019 года». С текстом решения можно ознакомиться по URL: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-256-25.htm>.

b) не во всех странах мира предусмотрены общие нормы в отношении обработки персональных данных;

c) существуют национальные нормы, действие которых распространяется строго на определенную территорию;

d) существуют национальные нормы, имеющие территориальную и экстерриториальную сферу применения;

e) существуют региональные нормы, имеющие территориальную и экстерриториальную сферу применения.

47. Ниже приведены основные характеристики указанной модели.

A. Отсутствие международного договора и непредусмотренность внутригосударственного регулирования во всех странах мира

48. Эта ситуация свидетельствует о наличии пробелов в регулировании на глобальном и национальном уровнях, которые необходимо устранить, поскольку это не только лишает защиты многих людей, но и создает проблемы в области юрисдикции государств и способствует появлению «информационных убежищ» (data havens).

49. В отсутствие международного договора об обработке персональных данных, имеющего обязательную силу для всех стран и определяющего правила установления юрисдикции, возникают различные проблемы, которые можно резюмировать следующим образом:

«При определении правил установления юрисдикции по делам, связанным с Интернетом, перед правовыми системами стоит выбор между двумя крайностями, причем обе по-своему проблематичны. С одной стороны, если принцип территориальности понимать в очень строгом смысле, то можно было бы оставить без регулирования или наказания деятельность, которая не осуществляется в каком-либо физическом пространстве, но в любом случае затрагивает физических лиц или интересы государств. С другой стороны, если не определить критерии, в соответствии с которыми государства могут осуществлять свою юрисдикцию по связанным с Интернетом спорам, каждое из них будет принимать на себя своего рода универсальную юрисдикцию только по той причине, что соответствующая деятельность ведется в киберпространстве. Эта ситуация привела бы к правовой неопределенности для физических и юридических лиц, которые не смогут определять, какими нормами им следует руководствоваться.

Первый вариант, заключающийся в бездумном применении принципа территориальности, является проблематичным, поскольку он подразумевает существование зон, на которые не распространяется юрисдикция государства. Эта ситуация неприемлема с точки зрения Конституции, поскольку власти не могут отказаться от деятельности по обеспечению соблюдения конституционного порядка и основных прав человека»²¹.

B. Отсутствие общего для всех стран мира регулирования в области обработки персональных данных

50. Отсутствие регулирования в некоторых странах означает, что в этих частях мира нет определенности относительно того, как защитить права субъектов данных, или что люди просто не защищены от неправомерной обработки персональных данных. В пояснительной записке к Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных²² признается существование стран, в которых отсутствует законодательство о защите данных или в

²¹ См. Конституционный суд Колумбии, постановление T-256 от 12 июня 2025 года.

²² Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (Страсбург, 28 января 1981 года). URL: <https://rm.coe.int/16806c1abd>.

которых такое законодательство есть, но обеспечивает низкий уровень защиты; такие страны, предоставляющие слабую защиту прав субъектов данных или не предоставляющие ее вовсе, называются «информационными убежищами»²³.

51. «Информационные убежища» — это страны или юрисдикции, в которых отсутствуют законы о защите данных и которые становятся «привлекательными местами для обработки персональных данных, что может нарушать другие законы о защите неприкосновенности частной жизни»²⁴. Понятие «информационные убежища» относится не только к странам, в которых отсутствует регулирование в области обработки персональных данных; оно охватывает и другие вопросы, в том числе компьютерные преступления. Например, с точки зрения Организации Объединенных Наций, «информационные убежища» — это «государства, в которых не отдается приоритет сокращению или предотвращению неправомерного использования компьютерных сетей или не разработаны эффективные процессуальные нормы»²⁵.

С. Наличие региональных норм с территориальной и экстерриториальной сферой применения

52. Такая модель помогает частично решить проблемы, связанные с международным сбором персональных данных, поскольку она предусматривает действие классических правил территориальности, но в то же время открывает возможности для экстерриториального применения норм. Примером этого может служить статья 3 Регламента (ЕС) 2016/679 Европейского парламента и Совета от 27 апреля 2016 года (Общий регламент по защите данных), текст которой гласит следующее:

«Статья 3. Территориальная сфера

1. Настоящий Регламент применяется к обработке персональных данных в контексте деятельности подразделения оператора, организующего или осуществляющего обработку, в Союзе, независимо от того, осуществляется ли обработка данных в Союзе или за его пределами.

2. Настоящий Регламент применяется к обработке персональных данных заинтересованных лиц, проживающих в Союзе, оператором, организующим или осуществляющим обработку, не имеющим подразделений в Союзе, когда деятельность по обработке связана с:

- а) предложением товаров или услуг указанным заинтересованным лицам в Союзе, независимо от того, требуется ли от них оплата, или
- б) отслеживанием их действий, в той мере, в какой они совершаются на территории Союза.

3. Настоящий Регламент применяется к обработке персональных данных оператором, организующим обработку данных, который не имеет подразделений в Союзе, но находится на территории, в пределах которой право государств-членов применяется в соответствии с международным публичным правом».

²³ В пояснительной записке говорится следующее: «Однако на практике расширение географической сферы охвата влечет за собой ослабление защиты физических лиц. Была выражена обеспокоенность по поводу того, что пользователи данных могут попытаться обойти меры по защите данных, перенеся центр своей деятельности, полностью или частично, в “информационные убежища”, т. е. страны, в которых действуют менее строгие законы о защите данных или которые в принципе не имеют таких законов». С полным текстом пояснительной записки (на английском и французском языках) можно ознакомиться по URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/108.htm>.

²⁴ Pablo Palazzi, “Comercio electrónico, transferencia internacional de datos personales y armonización de leyes en un mundo globalizado”, в *Derecho de Internet y Telecomunicaciones*, Bogotá, Legis, 2003, пág. 299.

²⁵ A/CONF.187/10, п. 3 с).

53. Следует отметить, что в пункте 2 статьи 3 предусмотрено экстерриториальное применение Регламента к некоторым конкретным ситуациям, а не ко всем случаям международного сбора персональных данных.

VII. Выводы

54. С учетом вышеизложенного и на основе специализированных исследований в области международного сбора персональных данных²⁶ можно сделать следующие выводы.

55. Международный сбор персональных данных — понимаемый как сбор персональных данных из-за границы лицом, не имеющим места жительства или не зарегистрированным в стране субъекта данных — не был определен как юридическое явление в международных документах, и в этой области не существует всеобъемлющих и юридически обязательных средств для защиты прав лиц, которые могут быть нарушены в результате международного сбора персональных данных или в связи с ним.

56. В этом смысле международный сбор персональных данных представляет собой вызов для государств и для правовой системы, поскольку порождает национальные и глобальные проблемы, для которых необходимо найти решения такого же характера (национального и международного). Перед лицом этого явления недостаточно односторонних и изолированных усилий, прилагаемых каждой страной. В то время как национальные проблемы решаются с помощью национальных решений, глобальные проблемы, как правило, требуют глобальных решений.

57. Глобальный технологический контекст претерпел колоссальные изменения с того момента, когда возникла необходимость защищать права физических лиц в связи с неправомерной обработкой их персональных данных. Интернет «расширил возможности» граждан, компаний и правительственных органов по всему миру, поскольку через Интернет можно собирать и обрабатывать персональные данные лиц любой национальности, место жительства которых может находиться практически в любой точке мира. Использование Интернета вызвало целый ряд правовых проблем, в том числе связанных с международным сбором персональных данных.

58. Каждое лицо, имеющее доступ к Интернету, является потенциальным международным сборщиком персональных данных, и по мере увеличения числа лиц, имеющих доступ к Интернету, пропорционально будет увеличиваться и потенциальное количество сборщиков данных, находящихся во всех частях мира, где есть доступ к Интернету.

59. К вышесказанному следует добавить, что значительная часть осуществляемой в Интернете деятельности имеет многонациональный и трансграничный характер, что в зависимости от конкретного случая может создавать для различных существующих правовых систем разнообразные проблемы международного и даже глобального характера.

60. Положения, регулирующие международную передачу данных, не применимы к международному сбору данных, поскольку при международном сборе персональных данных нет отправителя данных, в отношении которого могли бы осуществлять контроль органы власти страны происхождения данных. В рамках международного сбора данных миллиарды людей, имеющих доступ к Интернету, из любой точки мира собирают данные о других людях, находящихся в другой стране (странах), отличной от страны сборщика данных. Именно такие

²⁶ При подготовке настоящего доклада Специальный докладчик учитывала выводы, сделанные в докторской диссертации профессора Нельсона Ремолины Ангариты из Андского университета (Богота), автора следующей книги: *Recolección internacional de datos personales: un reto del mundo post-internet*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015.

масштабы имеет одна из проблем, связанных с международным сбором персональных данных.

VIII. Рекомендации

61. С учетом вышеизложенного и в дополнение к рекомендациям, содержащимся в ее докладе за 2024 год²⁷, Специальный докладчик почтительно призывает государства:

а) разработать международный договор, имеющий обязательную юридическую силу для всех стран мира, который бы содержал корректные и всеобъемлющие решения для проблем, возникающих в области защиты прав людей в связи с международным сбором персональных данных;

б) изменить сферу применения норм в области обработки персональных данных универсального и локального характера таким образом, чтобы они также охватывали экстерриториальные ситуации, такие как международный сбор персональных данных.

²⁷ [A/79/173](#).