



Локализация баз с персональными данными в РФ: Рациональный подход



Алексей Мунтян

Управляющий партнер в компании Privacy Advocates

+7 (903) 762-64-15

alexey.muntyan@privacy-advocates.ru

- 17 лет опыта в защите персональных данных
- Соучредитель «Сообщества профессионалов в области инфоприватности» - RPPA.pro
- Участник центра компетенций Роскомнадзора и научно-технического совета ГРЧЦ
- Сопредседатель Privacy & Legal Innovation кластера РАЭК
- Ex-DPO в Johnson&Johnson, DHL Express, «Альфа-Групп», Sber CIB и Восточно-африканском офисе Управления Верховного комиссара ООН по правам человека



Норма о локализации	Содержание нормы
149-ФЗ ст.16 ч.4 п.7	Обладатель информации, оператор информационной системы в случаях, установленных законодательством РФ, обязаны обеспечить нахождение на территории РФ баз данных информации, с использованием которых осуществляются сбор, запись, систематизация, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение ПД граждан РФ.
152-ФЗ ст.18 ч.5	При сборе ПД, в том числе посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», запись, систематизация, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение ПД граждан РФ с использованием баз данных за пределами территории РФ не допускаются.
ФСБУ 27/2021 п.25	Экономический субъект должен хранить документы бухгалтерского учета, а также данные, содержащиеся в таких документах, и размещать базы указанных данных на территории РФ. Если в месте ведения деятельности за пределами РФ есть требование хранения документов бухгалтерского учета на территории данной страны, то это хранение должно быть обеспечено.
126-ФЗ ст.64 ч.1 п.1	Операторы связи обязаны хранить на территории РФ текстовые сообщения, голосовую информацию, изображения, звуки, видео-, иные электронные сообщения пользователей сети «Интернет» до 6 месяцев, а информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки вышеуказанных данных – до 3 лет.
149-ФЗ ст.10.1 ч.3	Организаторы распространения информации в сети «Интернет» обязаны хранить на территории РФ текстовые сообщения, голосовую информацию, изображения, звуки, видео-, иные электронные сообщения пользователей сети «Интернет» до 6 месяцев, а информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки вышеуказанных данных – до 1 года.
87-ФЗ ст.4 п.6	Экспедитор обязан хранить на территории РФ информацию о заключенных договорах транспортной экспедиции, сторонах этих договоров, лицах, привлекаемых к выполнению этих договоров, свойствах грузов, фактах приема, обработки, погрузки, хранения, разгрузки, передачи, выдачи грузов, маршрутах следования, видах транспорта, осуществляющего их перевозку, иную информацию, размещаемую в информационных системах, используемых при оказании экспедиционных услуг, в течение 3 лет после окончания исполнения договоров.
Закон 4015-1 ст.29.1 п.5	Технические средства страховщика, используемые для хранения баз данных, должны размещаться на территории РФ.
580-ФЗ ст. 14 ч. 3 п. 3	Технические средства службы заказа легкового такси, которые используются для получения, хранения, обработки и передачи заказов легкового такси, базы данных должны размещаться на территории РФ.
381-ФЗ ст. 12 ¹ п.п. 2-3	Организатор исследований товарных рынков обязан осуществлять запись, систематизацию, накопление, хранение, анализ, извлечение информации, полученной в результате проведенных исследований, с использованием баз данных, находящихся на территории РФ, а также размещать на территории РФ технические средства, используемые для исследований товарных рынков.
ПП РФ №1393 п. 9 пп. «г»	Правообладатель автоматизированной информационной системы оформления воздушных перевозок должен иметь собственную инфраструктуру обеспечения полного жизненного цикла автоматизированной системы, находящуюся на территории РФ и под ее юрисдикцией.
Приказ ФСТЭК №239 п.31	Входящие в состав значимого объекта 1 и 2 категорий значимости программные и программно-аппаратные средства, осуществляющие хранение и обработку информации, должны размещаться на территории РФ (за исключением случаев, когда размещение указанных средств осуществляется в зарубежных обособленных подразделениях субъекта критической информационной инфраструктуры (филиалах, представительствах), а также случаев, установленных законодательством РФ и (или) международными договорами РФ)



[2015.09.01] добавление ч.5 ст.18 152-ФЗ «О персональных данных»:

При сборе ПД, в том числе посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оператор обязан обеспечить **запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение** персональных данных граждан РФ с использованием **баз данных, находящихся на территории РФ**, за исключением случаев, указанных в п.п.2, 3, 4, 8 ч. 1 ст.6 152-ФЗ.

[2022.09.01] дополнение в ст.6 152-ФЗ «О персональных данных»:

В поручении должна быть установлена обязанность обработчика соблюдать требования, предусмотренные **ч.5 ст.18** [ч.3 ст.6 152-ФЗ], а **иностранные лица**, являющиеся обработчиками для операторов в РФ, **несут ответственность перед субъектами ПД в РФ** наравне с российскими операторами [ч.6 ст.6 152-ФЗ].

[2025.07.01] уточнение ч.5 ст.18 152-ФЗ «О персональных данных»:

При сборе ПД, в том числе посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», ~~оператор обязан обеспечить~~ запись, систематизация, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение ПД граждан РФ с использованием баз данных, ~~находящихся на за пределами~~ территории РФ, **не допускаются**, за исключением случаев, указанных в пунктах 2, 3, 4, 8 части 1 статьи 6 [152-ФЗ «О персональных данных»].

💡 Вопросы, адресованные Роскомнадзору в контексте новой [с 01.07.2025] редакции требований о локализации баз с ПД граждан РФ [23-ФЗ от 28.02.2025]:

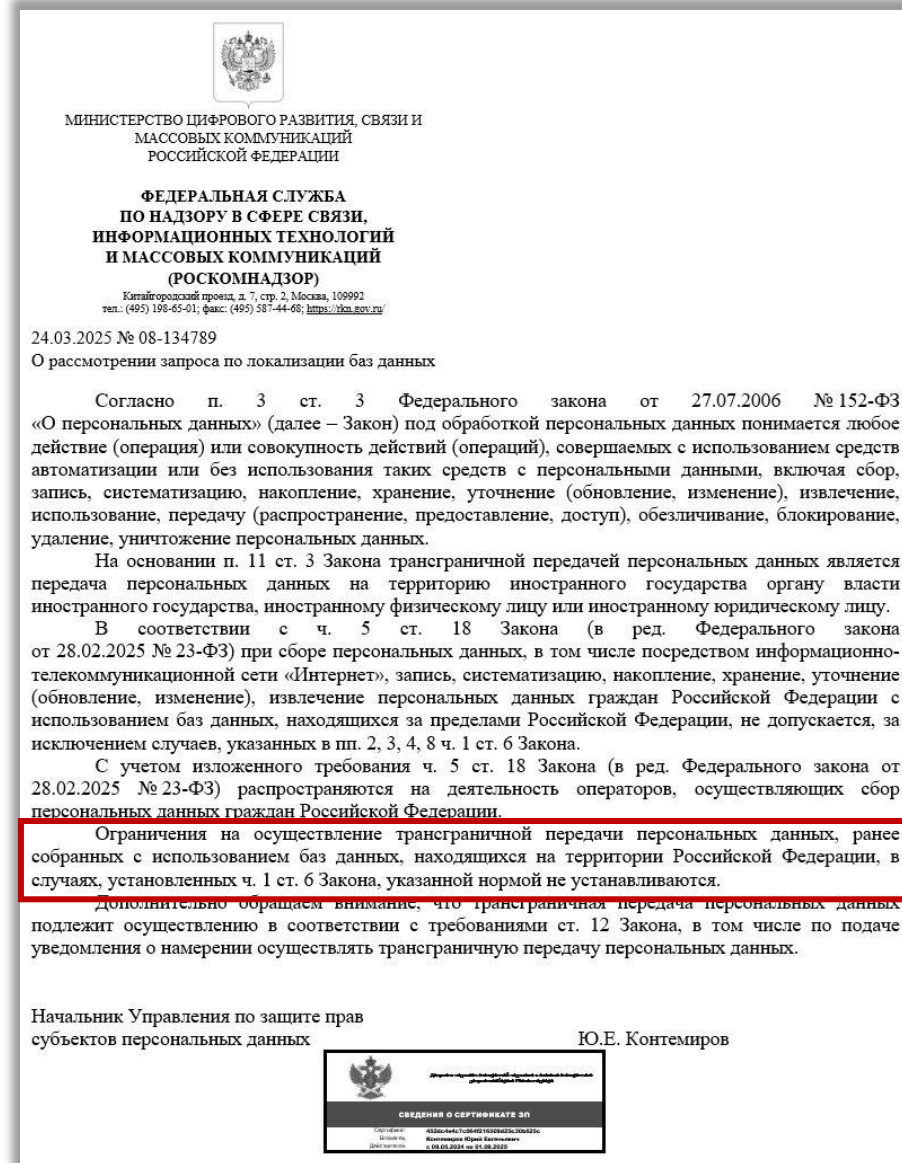
- ♦ В какой момент оператор может считать сбор ПД завершенным?
- ♦ Какая из двух нижеперечисленных позиций в отношении новой редакции ч.5 ст.18 является корректной:

1. новая редакция уточняет действующие до ее принятия требования о локализации ПД при сборе и не запрещает последующую трансграничную передачу ПД в соответствии со статьей 12 152-ФЗ;

2. новая редакция вводит новый запрет на использование иностранных баз ПД, как при сборе, так и после его завершения и локализации ПД в базах данных на территории РФ.

 Роскомнадзор [субстантивная часть ответа]:

Ограничения на осуществление трансграничной передачи ПД, ранее собранных с использованием баз данных, находящихся на территории РФ, в случаях, установленных ч.1 ст.6 152-ФЗ, указанной нормой [ч.5 ст.18 152-ФЗ] не устанавливаются.





Операции с ПД по ч.5 ст.18 152-ФЗ	до 01.07.2025	с 01.07.2025
Трансграничная передача ПД Ст.12 и ч.5 ст.18 152-ФЗ прямо не предусматривают ограничений на осуществление трансграничной передачи ПД, собранных в РФ.	✓	✓
Сбор/обновление собранных ПД в ЗБД [ЗБД]: зарубежные базы данных, прямо или косвенно (поручение) контролируемые российскими операторами или обработчиками. [Собранные ПД]: • получены от субъектов или их представителей; • взяты из общедоступных или открытых источников; • зафиксированы путем отслеживания поведения субъектов.	✗	✗
Хранение собранных ПД в ЗБД после локализации в РФ	✓	!?
Генерация ПД и их последующее хранение в ЗБД [Сгенерированные ПД]: • получены не от субъектов или их представителей, а от других лиц; • образованы путем совершения действий в отношении субъектов; • временно или постоянно присвоены субъектам; • синтезированы после простого анализа других данных; • спрогнозированы после продвинутого анализа наборов данных.	✓	✓

**01**

Основная концепция локализации БПД в РФ при сборе ПД не затронута, явных предпосылок к запрету последующей трансграничной передачи ПД не наблюдается

02

Аргументированное и доказуемое определение момента завершения сбора ПД и соответствующее окончание применимости требования ч.5 ст.18 152-ФЗ является критичным

03

Желательно не размещать собранные на территории РФ ПД в контролируемых зарубежных БД и не признавать использование таких БД в обработке собранных ПД



- ♦ До конца 2025 года Минцифры и ФСТЭК должны определить условия перехода операторов ПД на использование российского программного обеспечения. Об этом говорится в [перечне поручений](#) председателя правительства РФ Михаила Мишустина по итогам конференции ЦИПР.
- ♦ Минцифры [предлагает установить запрет](#) на использование иностранных корпоративных облачных сервисов и программного обеспечения (ПО) в информационных системах обработки ПД с **01.09.2027**.
- ♦ Запрет не коснется малых и средних предприятий, индивидуальных предпринимателей (ИП) и физических лиц. Полной блокировки доступа к иностранному ПО предложением Минцифры также не предусмотрено.
- ♦ Минцифры предлагает ввести поэтапный запрет на использование для каждой категории и класса таких решений и сервисов с учетом зрелости и конкурентоспособности имеющихся для них российских аналогов, а соответствующие законопроекты разработать совместно с Минпромторгом и другими ведомствами к **01.05.2026**.
- ♦ В Минпромторге согласны с подходом о необходимости поэтапного введения ограничений на использование иностранного ПО в работе государственных органов и объектов критической информационной инфраструктуры (КИИ). Сейчас в России действует запрет на использование иностранных облачных сервисов только для госструктур.



♦ При определении понятия «база данных» (БД) следует учитывать, что в законодательстве и правоприменительной практике существует несколько понятий БД, например:

- представленная в объективной форме совокупность самостоятельных материалов (статей, расчетов, нормативных актов, судебных решений и иных подобных материалов), систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть найдены и обработаны с помощью электронной вычислительной машины (ЭВМ) [ст.1260 ГК РФ];
- совокупность взаимосвязанных данных, организованных в соответствии со схемой базы данных таким образом, чтобы с ними мог работать пользователь [п.2.1 ГОСТ 34.321-96];
- упорядоченный массив данных, независимый от вида материального носителя информации и используемых средств его обработки (архивы, картотеки, электронные базы данных), *например, таблица в формате Excel, в которой содержатся ПД* [[комментарий Роскомнадзора от 09.11.2016](#)].

💡 Согласно п.10 ст.3 152-ФЗ, информационная система ПД (ИСПД) - совокупность содержащихся в БД ПД и обеспечивающих их обработку информационных технологий и технических средств. Иначе говоря, БД является неотъемлемым элементом ИСПД.

⚠ При определении упорядоченного массива данных, содержащего ПД, в качестве БД дополнительным квалифицирующим признаком является возможность формального определения БД в качестве составного элемента ИСПД в РФ.



♦ Согласно комментарию Роскомнадзора от 09.11.2016 :

- первичное формирование БД с собранными ПД на бумажных носителях с последующим их внесением в БД ИСПД, используемую в целях, аналогичных сбору ПД на бумажных носителях, следует рассматривать как единый процесс;
- разделение указанного единого процесса на отдельные действия законодательством РФ в области ПД не предусмотрено, и отдельные виды обработки ПД, предусмотренные ч.5 ст.18 152-ФЗ, должны осуществляться как единый процесс в правовом поле законодательной нормы, обязывающей хранить ПД на территории РФ.

💡 **Интерпретация комментария Роскомнадзора:** определение момента завершения сбора ПД и окончания применимости требования ч.5 ст.18 152-ФЗ является не самой тривиальной задачей в силу сложности и комплексности некоторых процессов обработки ПД, т.е. необходимо досконально изучать всю цепочку целенаправленных операций с ПД как «единого процесса» обработки ПД и быть готовым аргументированно и доказуемо обосновать момент («точку») завершения сбора ПД.

⚠ В качестве аргументируемой и доказуемой «точки» завершения сбора ПД представляется целесообразным обозначать расположенную на территории РФ БД, формально являющуюся составным элементом ИСПД в РФ.



Сбор ПД (требования локализации применимы)



Предоставленные данные¹

получены от субъектов или их представителей
заполнение веб-форм на сайте, предоставление резюме



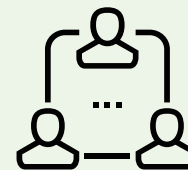
Распространенные данные²

взяты из общедоступных или открытых источников
исследование учетных записей в социальных сетях



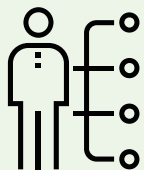
Наблюдаемые данные³

зафиксированы путем отслеживания поведения субъектов
онлайн-трекинг, геолокация, видеонаблюдение



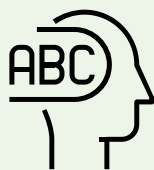
Принятые данные⁴

получены не от субъектов или их представителей, а от других лиц
рекомендация от бывшего работодателя соискателя



Инициированные данные⁵

образованы путем взаимодействия или совершения действий в отношении субъектов
заключение трудового договора, предъявление иска о выплате алиментов



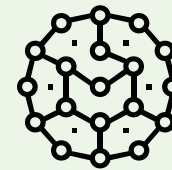
Назначенные данные⁵

временно или постоянно присвоены субъектам
номер социального страхования, наименование должности



Производные данные⁵

синтезированы после простого анализа других данных
расчет прибыльности клиента по количеству посещений и купленных товаров



Предполагаемые данные⁵

спрогнозированы после продвинутого анализа наборов данных
расчет кредитного рейтинга или прогнозирование состояния здоровья

¹ Сбор ПД означает, что оператор или специально привлеченное оператором для этого третье лицо должен их получать непосредственно у первоисточника, то есть у субъекта ПД или его представителя [[комментарий Роскомнадзора](#)].

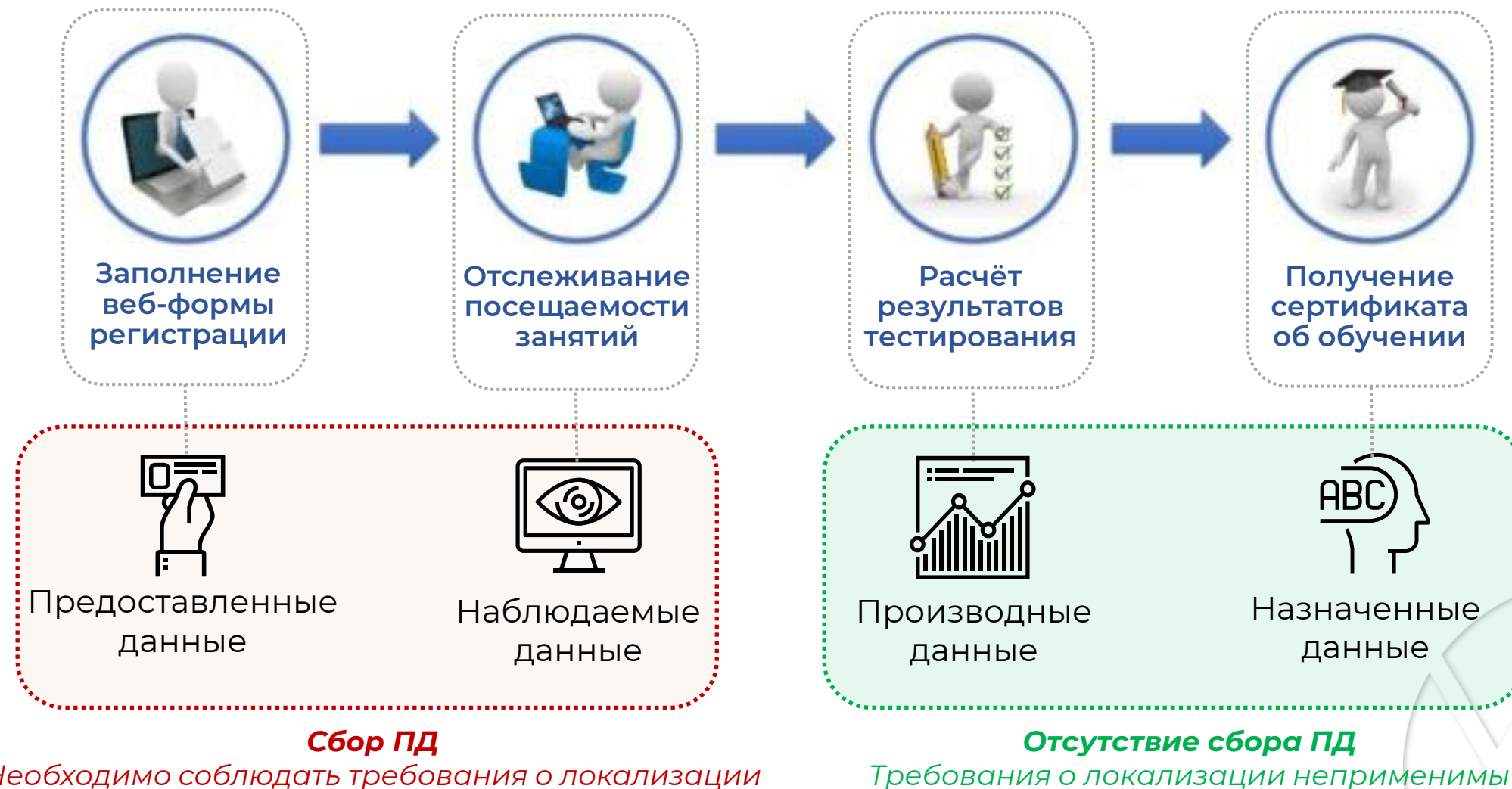
² На сбор общедоступных ПД требования ч.5 ст.18 152-ФЗ распространяются в полном объеме [[комментарий Роскомнадзора](#)].

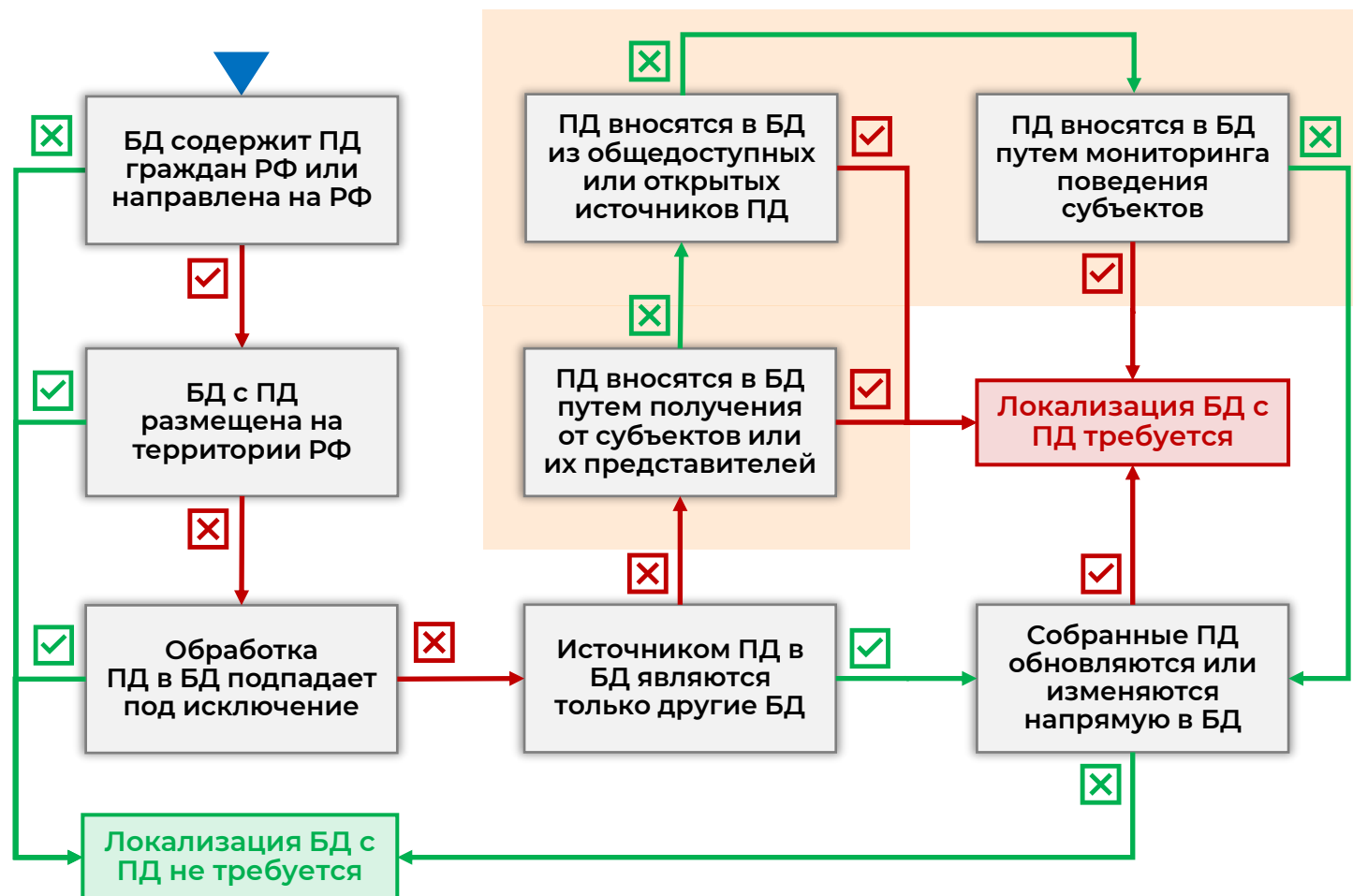
³ [Решение](#) Таганского районного суда от 2018г. по делу сайта «Умное голосование» в отношении использования сервисов Google Analytics и «Яндекс.Метрика», а также [решение](#) мирового судьи Таганского района по делу сервиса Speedtest.net в отношении сведений о сетевой активности, cookies, идентификаторов устройства.

⁴ За исключением случаев, когда оператор получает ПД от третьего лица, специально привлеченного оператором для сбора ПД [[разъяснения Минкомсвязи от 2015г.](#)].

⁵ Данные виды сведений можно квалифицировать как созданные путем *использования* имеющихся в наличии персональных данных, т.к. под «использованием ПД» можно понимать действия с ПД, не относящиеся к иным формам обработки данных [[разъяснения Минкомсвязи от 2015г.](#)].

Генерирование ПД (требования локализации не применимы)





¹ База данных – упорядоченный массив данных, независимый от вида материального носителя информации и используемых средств его обработки (архивы, картотеки, электронные базы данных) [[комментарий Роскомнадзора](#)].

² Направленность БД сайта или мобильного приложения на территорию РФ ранее определялась, в том числе:

- адресом сайта в российской доменной зоне (.ru, .рф., .su, whois-service.ru/domains/?id=russian);
- русскоязычной версией пользовательского интерфейса;
- возможностью доставки товара, оказания услуги или пользования цифровым контентом в РФ.

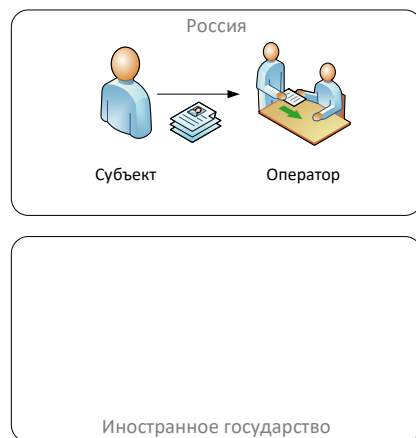
Решение мирового судьи Таганского района по делу сервиса Speedtest.net поставило под сомнение вышеприведенную практику, если на Интернет-ресурсе отсутствуют какие-либо ограничения для прохождения процедуры регистрации российских пользователей.

³ См. п.п. 2, 3, 4, 8 ч.1 ст.6 Федерального закона № 152-ФЗ «О персональных данных».

1. Перенос системы целиком в РФ



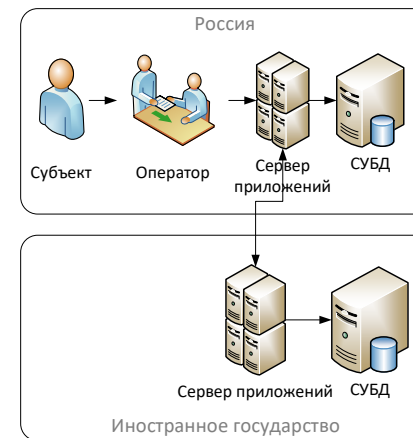
2. Отказ от автоматизированной обработки ПД



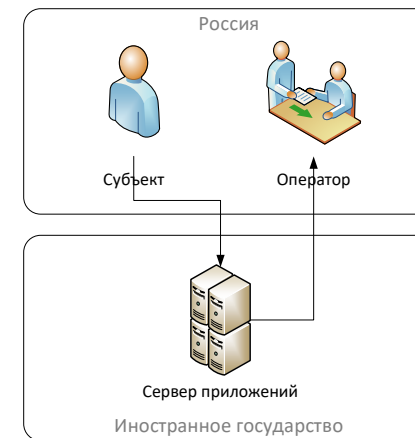
3. Отделение БД от иностранных серверов приложений и перенос БД в РФ



4. Создание в РФ промежуточной БД для сбора, хранения, актуализации и трансграничной передачи ПД



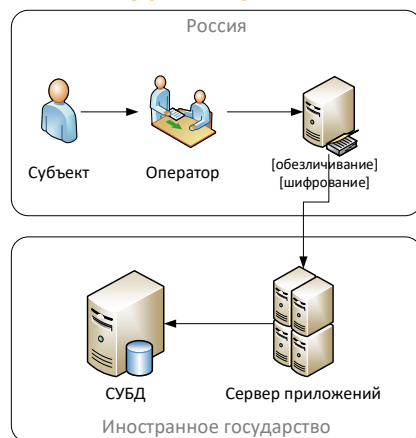
5. Квалификация системы как не имеющей БД для сбора ПД и используемой как сервис коммуникации/передачи ПД



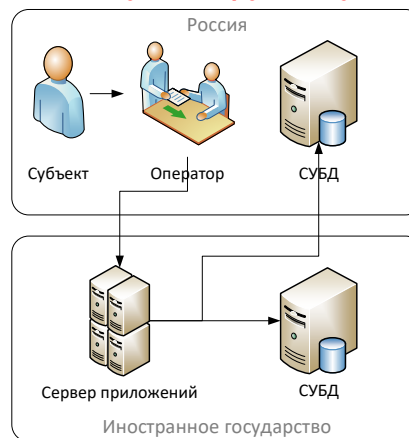
6. Передача статуса оператора ПД иностранному лицу, формально не представленному в РФ



7. Обезличивание или шифрование ПД при сборе в зарубежную БД



8. Одновременный параллельный сбор ПД в российскую и зарубежную БД



9. Сбор ПД в зарубежную БД с последующей репликацией ПД в российскую БД



10. Отказ от модификации системы и связанных с ней потоков ПД в зарубежных БД





*Стратегия 1.
Перенос системы в РФ*

*Стратегия 10.
Оставить всё как есть*

Расходы

Максимальные

Минимальные

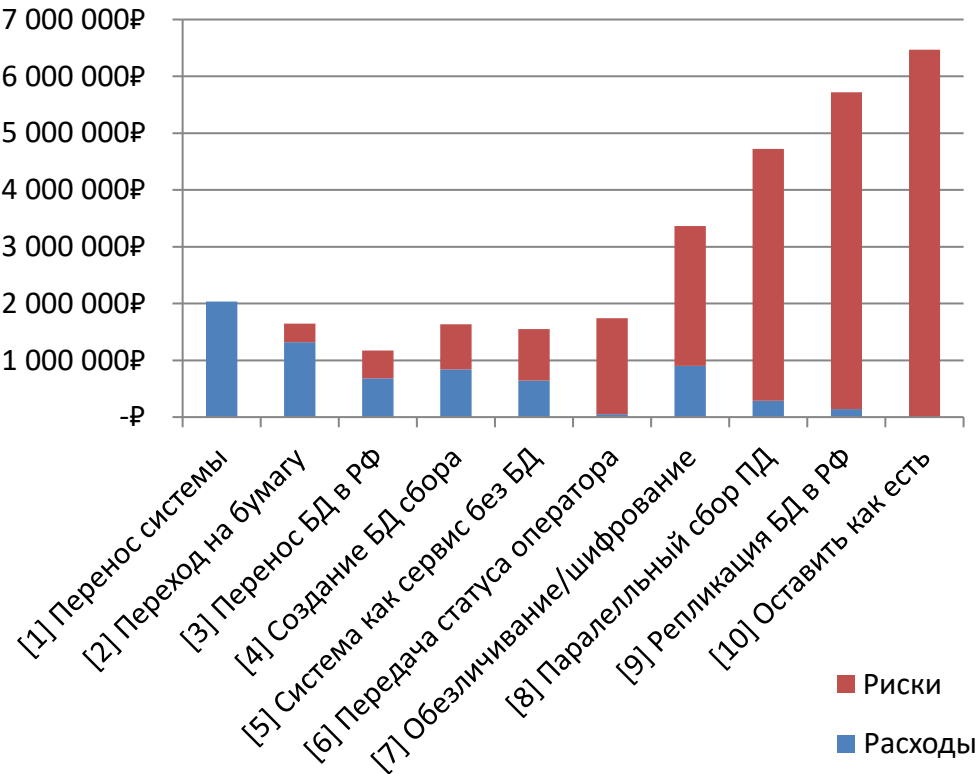
Риски

Минимальные

Максимальные



Количественный [пример]



Качественный [пример]

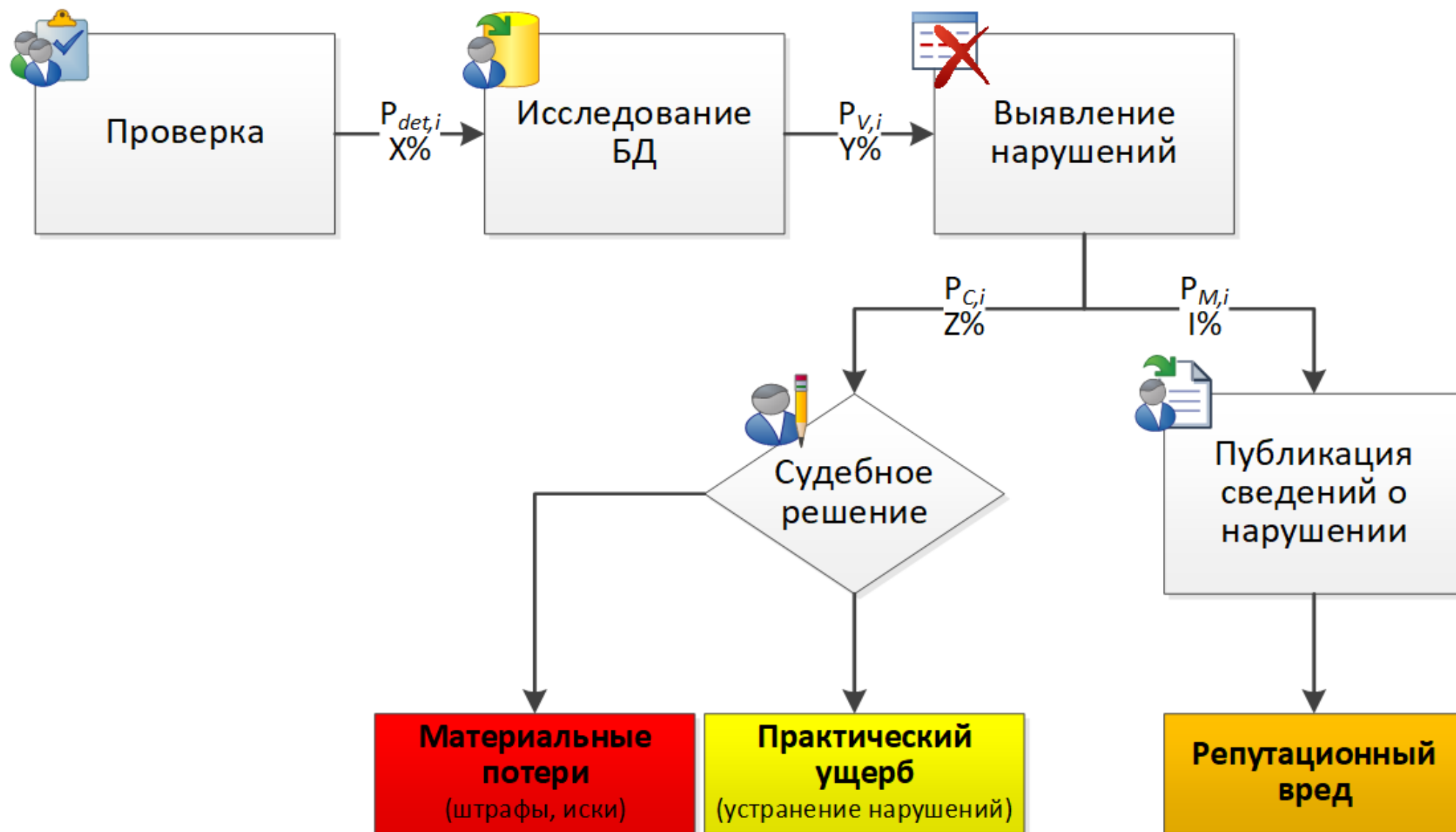
Implemen- tation	Run cost					
	None	Low	Medium	High	Very high	n/a
None	None	Low	Low	Medium	High	n/a
Low	Low	Low	Medium	Medium	High	n/a
Medium	Low	Low	Medium	High	High	n/a
High	Medium	Medium	Medium	High	Very high	n/a
Very high	Medium	High	High	High	Very high	n/a
n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a



$$TCO = CapEx + OpEx$$

Расходы
= Однократные расходы
+ Ежегодные расходы
× Жизненный цикл в годах

Расходы на реализацию стратегии включают в себя трудозатраты, связанные с модификацией процесса обработки ПД и с его приведением в соответствие с требованиями законодательства о ПД.





$$S_i = \underbrace{C_i + O_i \times T_{lc}}_{\text{ТСО}} + \underbrace{P_{det,i} \times P_{V,i} \times P_{C,i} \times M \times S_1 + P_{det,i} \times P_{V,i} \times P_{M,i} \times D}_{\text{Совокупный риск}}$$

где:

C_i – однократные расходы при реализации стратегии i (CapEx);

O_i – периодические расходы при реализации стратегии i (OpEx);

T_{lc} – ожидаемый период жизненного цикла реализации стратегии;

$P_{det,i}$ – вероятность обнаружения БД надзорным органом при реализации стратегии i ;

$P_{V,i}$ – вероятность выявления нарушений в обнаруженной БД по результатам проверки при реализации стратегии i ;

$P_{C,i}$ – вероятность подтверждения нарушений в обнаруженной БД судом при реализации стратегии i ;

M – мультипликатор влияния на бизнес, в т.ч. учитывающий практический ущерб (Urgency factor);

S_1 – расходы на реализацию Стратегии 1, включая периодические за период жизненного цикла;

$P_{M,i}$ – вероятность публикации информации о нарушении при реализации стратегии i ;

D – совокупность возможных материальных потерь и репутационного вреда для оператора (System risk size).

Пример оценки стратегий локализации для отдельно взятой системы

Стратегии	Перенос системы	Переход на бумагу	Перенос БД в РФ	Создание БД сбора	Система как сервис без БД	Передача статуса оператора	Обезличивание или шифрование	Параллельный сбор ПД	Репликация БД в РФ	Оставить как есть
Внедрение	High	Low	Medium	High	Low	n/a	Low	None	None	None
Поддержка	Low	High	Very High	Medium	Low	Medium	n/a	None	Low	None
ТСО (10 лет)	Medium	Medium	High	Medium	Low	n/a	n/a	None	Low	None
Совокупный риск	None	Low	Medium	Medium	Very High	Low	Low	Very High	n/a	n/a
Привлекательность стратегии	1	5	6	4	2	7	8	3	9	10

Шкала оценок

Качественная	Количественная
None	0
Low	10
Medium	30
High	50
Very High	100
n/a	1000

Оценка стратегий

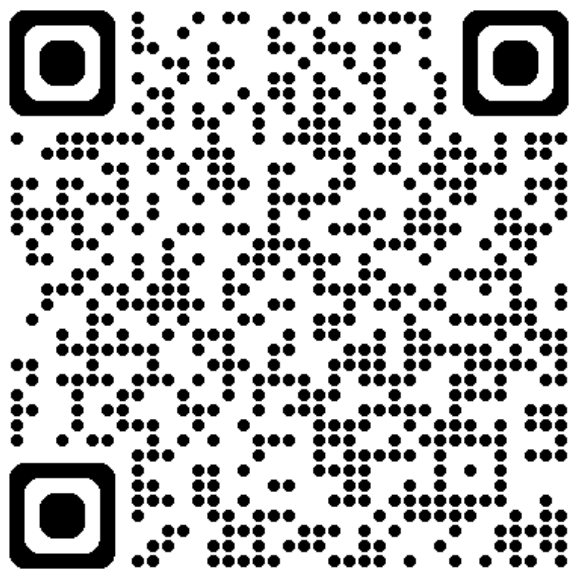
=

Стоимость жизненного цикла

+

Размер совокупного риска







**Privacy
Advocates**

Всегда рады сотрудничеству!

+7 (903) 762-64-15 | corp@privacy-advocates.ru | t.me/prv_adv



Telegram-канал