

Легализация майнинга и криптобиржи в России: риски и пределы правового регулирования

Аннотация. Развитие технологий радикально меняет все сферы жизни человека, в том числе и финансовую. В результате появляются новые институты и модернизируются существующие. Экономические отношения всё больше перемещаются в цифровое пространство, что приводит к трансформации традиционных финансовых инструментов. Деньги утрачивают свои материальные формы выражения и регулирующие свойства, уступая место альтернативным инструментам в экономике. Санкции, введенные против России в последние годы, оказали значительное влияние на экономическую и финансовую системы страны. Одним из наиболее заметных последствий стало ускорение развития криптовалютного рынка. В статье рассматриваются вопросы легализации майнинга и криптобиржи в России. Работа посвящена изучению правового режима обращения криптовалют, определению места цифровых валют в правовой системе России и за рубежом, а также выявлению рисков, связанных с их обращением. Автор рассматривает особенности майнинга, правовые аспекты выпуска и обращения цифровых валют, а также правовые основы их использования в международных расчетах. Обращается внимание на пределы правового регулирования отношений в данной сфере. Анализируются текущее состояние и перспективы развития криптовалютной сферы в России, а также изучается роль Правительства РФ и ЦБ РФ в регулировании данной деятельности.

Ключевые слова: финансовая система; криптобиржа; криптовалюта; майнинг; пределы правового регулирования; финансовые правоотношения; финансовый рынок; публичная финансовая деятельность; экономическая безопасность; риски.

Для цитирования: Савина А. В. Легализация майнинга и криптобиржи в России: риски и пределы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 5. — С. 64–71. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.174.5.064-071.

© Савина А. В., 2025

* Савина Анна Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина, докторант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Интернациональная ул., д. 33, г. Тамбов, Российская Федерация, 392000
anna.savina56@mail.ru

Legalization of Mining and Cryptocurrency Exchanges Work in Russia: Risks and Limits of Legal Regulation

Anna V. Savina, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Civil Law, Institute of Law and National Security, Tambov State University named after G.P. Derzhavin; Doctoral Student, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Tambov, Russian Federation
anna.savina56@mail.ru

Abstract. The development of technology is radically transforming all spheres of human life, including finance. As a result, new institutions are emerging, and existing ones are being modernized. Economic relations are increasingly shifting into the digital space, leading to transformation of traditional financial instruments. Money is losing its material forms and regulatory properties, giving way in the economy to alternative instruments. The sanctions imposed against Russia in recent years have significantly affected the country's economic and financial systems. One of the most notable consequences has been the accelerated development of the cryptocurrency market. The paper addresses the issues of legalizing mining and cryptocurrency exchanges in Russia. The study is dedicated to examining the legal regime governing the circulation of cryptocurrencies, determining the place of digital currencies within the legal system of Russia and abroad, and identifying the risks associated with their circulation. The author analyzes the peculiarities of mining, the legal aspects of issuance and circulation of digital currencies, as well as the legal foundations for their use in international settlements. Attention is drawn to the limitations of legal regulation concerning relations in this sphere. The paper evaluates the current state and development prospects of the cryptocurrency sector in Russia and explores the role of the Government of the Russian Federation and the Central Bank of Russia in regulating this activity.

Keywords: financial system; cryptocurrency exchange; cryptocurrency; mining; limits of legal regulation; financial legal relations; financial market; public financial activity; economic security; risks.

Cite as: Savina AV. Legalization of Mining and Cryptocurrency Exchanges Work in Russia: Risks and Limits of Legal Regulation. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(5):64-71. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.174.5.064-071.

Развитие технологических процессов в мире так или иначе оказывает влияние на трансформацию многих групп общественных отношений. Государство, в свою очередь, сталкивается с необходимостью оперативного и гибкого реагирования на изменения, происходящие в обществе, его запросы в удовлетворении возникающих интересов и регулировании новых форм взаимодействия.

Существует справедливое мнение, что технологии развиваются не только быстрее, чем правовое регулирование, но и быстрее, чем человеческое воображение¹. Поэтому видится, что актуализация законодательства становится критически важной задачей, поскольку законы

должны отражать современные реалии и быть уместными в условиях быстрого развития технологий. Это требует регулярного пересмотра и обновления нормативных правовых актов, чтобы они соответствовали изменениям в обществе и экономике.

Но подходы к правовому регулированию определяются не только положительными обстоятельствами, в основе которых лежит, например, технологическое развитие государства, но и негативными факторами, создающими нагрузку на всю правовую систему страны, требующими быстрого и четкого реагирования.

Важным и, пожалуй, злободневным фактором настоящего времени для Российской Феде-

¹ Undheim K., Erikson T., Timmermans B. True uncertainty and ethical AI: regulatory sandboxes as a policy tool for moral imagination // *AI and Ethics*. 2023. Vol. 3. P. 997. URL: <https://doi.org/10.1007/s43681-022-00240-x> (дата обращения: 21.08.2024).

рации следует назвать экономические санкции коллективного Запада, нацеленные на подрыв ее экономики и глобальную изоляцию.

Ввиду того что многие экономические отношения между российскими и зарубежными компаниями были налажены до введения санкций и разрушения политических и экономических связей между РФ и рядом недружественных стран, за границу выводилось значительное количество активов, а иностранные компании активно вели экономическую деятельность в России.

В последнее время наблюдается тенденция стремительного роста активов российских организаций за границей. В открытых иностранных источниках приводятся статистические данные, согласно которым активы российских компаний за половину 2024 г. увеличились более чем на 40 млрд долл.², вместе с тем обозначая сложности их вывода в российскую валюту.

Центральный банк РФ указывает на то, что произошло усложнение цепочки международных расчетов, и ввиду угрозы вторичных санкций (в том числе в адрес государств — партнеров РФ) возникают проблемы с платежами при международных расчетах с иностранными государствами. Так, видится, что возникает значительная угроза некой блокировки России во внешнеэкономических расчетах вследствие последовательного ужесточения экономических санкций.

Министр финансов РФ, оценивая ситуацию относительно печати денег в России «в любых нужных количествах», как это делается в США, подчеркнул: «...доллар и евро имеют статус резервных валют, и многие другие страны хранят свои золотовалютные резервы в ценных бумагах США и ЕС. Рубль не является резервной валютой», указав на то, что «их государственные бумаги покупают по всему миру. У нас — нет»³.

Учеными не раз отмечалась необходимость создания альтернативы для расчетов российских компаний с иностранными партнерами, и с появлением криптовалюты возможность подобных расчетов появилась. Например, А. А. Ситник справедливо спрогнозировал, что «имеющийся запрос у субъектов внешнеэкономической деятельности рано или поздно приведет к легализации расчетов между резидентами и нерезидентами в цифровых (крипто-) валютах. В то же время это будет возможно только при условии обеспечения контроля (в первую очередь валютного контроля и финансового мониторинга) за соответствующими операциями. Цифровые (крипто-) валюты могут выступать в качестве эффективного инструмента для противодействия ограничительным мерам со стороны недружественных государств, но они же могут служить средством вывода капитала из России», и это нашло свое отражение. Вместе с тем названный ученый подчеркнул: «...на сегодня законодательство не допускает использование цифровых валют для расчетов по внешнеэкономическим контрактам. Тем не менее имеются свидетельства того, что российские лица прибегают к платежам в криптовалюте для обхода ограничительных мер, наложенных США и иными недружественными государствами»⁴.

А. Г. Силуанов заявил о подготовке предложений о легализации криптобиржи в России, включая появление законодательной инфраструктуры для внешних платежей криптовалютами и цифровыми финансовыми активами. Проект скоординированно готовится ЦБ РФ и Правительством РФ в лице Министерства финансов РФ, но есть значительное количество сложностей, которые в первую очередь заключаются в достижении договоренностей во избежание асимметрии правовых норм уже

² См., например: URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-08-14/russian-businesses-see-billions-stuck-abroad-on-payment-delays> (дата обращения: 20.08.2024).

³ URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38609-anton_siluanov_deneg_strane_khvatit (дата обращения: 20.08.2024).

⁴ Ситник А. А. Объекты валютных правоотношений в условиях противодействия ограничительным мерам, введенным со стороны недружественных государств // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 7. С. 71–72.

действующего и принимаемого в этой сфере законодательства.

Тем не менее нельзя оставить без внимания угрозы, которые не раз обозначались службой финансовой разведки Росфинмониторинга и связаны с тем, что легализация криптовалют может привести к легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Важным шагом к легализации криптовалют и криптобиржи в России стал Федеральный закон от 08.08.2024 № 221-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ (далее — Федеральный закон № 221-ФЗ), где официально разрешается майнинг для «добычи» криптовалюты, с помощью которой предлагается производить международные расчеты с зарубежными партнерами. Реализация этих процессов требует наличия отечественной криптобиржи, которая в первую очередь должна подпадать под государственное регулирование и контроль, не создавая угроз для экономической и политической безопасности страны.

Федеральный закон № 221-ФЗ затрагивает разные сферы: энергетическую, рекламную, сферу противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и др. Например, предполагается ведение перечня адресов-идентификаторов, по которым предположительно (или действительно) могли осуществляться действия с цифровой валютой в противоправных целях. Такое регулирование способствует увеличению прозрачности и безопасности финансовых операций в цифровой среде.

Следует подчеркнуть, что риски развития криптоиндустрии в стране и использование

криптовалюты в противоправных целях длительное время обсуждались представителями государственной власти и ЦБ РФ.

В 2022 г. ЦБ РФ в своем докладе сформулировал список угроз, связанных с распространением криптовалют. Среди перечисленных обозначились угрозы мошенничества, высокой волатильности курса, вывод денежных средств граждан за периметр российского финансового сектора, взяточничество и др.⁶

И. И. Кучеров и Н. А. Поветкина, анализируя риски легализации криптовалют в России, пишут: «...с одной стороны, криптовалюта действительно обладает потенциалом привлечь новые инвестиции в экономику государств, однако при этом появление такого инструмента способнократно повысить криминогенные риски при обеспечении экономической безопасности государств, проявляющиеся, в частности, в возможности использования ее в преступной деятельности и отсутствием надлежащего государственного контроля»⁷.

Федеральный закон № 221-ФЗ вносит ряд изменений в уже действующий Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о ЦФА). Например, он включает в предмет регулирования операцию майнинга, майнинг-пул, а также дает определения соответствующих терминов⁸. Видится, что законодательство расширяет контуры регулирования, уделяет внимание сочетанию технологических и правовых основ, вводя собирательные понятия.

Положения Федерального закона № 221-ФЗ являются новыми для отечественного права,

⁵ СЗ РФ. 2024. № 33 (ч. I). Ст. 4917.

⁶ Доклад Банка России «Криптовалюты: тренды, риски, меры» // URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/132241/consultation_paper_20012022.pdf (дата обращения: 20.08.2024). С. 2.

⁷ Кучеров И. И., Поветкина Н. А. Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее : монография. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ ; Юриспруденция, 2022. С. 72.

⁸ Под майнингом законодатель предлагает понимать «деятельность по проведению математических вычислений путем эксплуатации технических и программно-аппаратных средств для внесения записей в информационную систему, использующую технологию, в том числе технологию распределенного реестра, имеющих целью выпуск цифровой валюты и (или) получение лицом, осуществляющим такую деятельность, вознаграждения в цифровой валюте за подтверждение записей в информационной системе».

расширяют терминологический аппарат и задают новые векторы научных дискуссий. В этой связи представляются интересными особенно расширением пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности, осуществляемой Правительством РФ, ввиду легализации майнинга и связанных с ним операций в России.

Публичная финансовая деятельность среди множества целей имеет цель защиты финансового суверенитета страны, стабильности ее экономики, и важная роль в достижении названной цели принадлежит Правительству РФ. Примечательно, что полномочия Правительства РФ, закрепленные в ст. 114 Конституции РФ, в части, касающейся финансовых аспектов, сводятся к бюджетной деятельности, проведению финансовой, кредитной, денежной политики. Название ст. 19 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁹ (далее — Закон о Правительстве РФ) составляет другое, близкое по значению словосочетание — «полномочия Правительства Российской Федерации в области бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики».

Пункт 2 ст. 1 Закона о Правительстве РФ устанавливает: «Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды».

Несмотря на то что статья 18 Закона о Правительстве РФ в п. 1 дает широкое, обобщенное определение полномочий Правительства РФ в сфере экономической деятельности («1) осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами, распоряжениями и поручениями Пре-

зидента РФ регулирование экономических процессов»), а статья 19 этого же Закона предусматривает его полномочия в области бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики, где выделено отдельное полномочие — «принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг», можно предположить, что регулирование криптовалютных отношений допускается в Законе о Правительстве РФ, хотя прямо в нем не закреплено.

Но следует понимать, что криптовалютная биржа и обращение цифровых валют, а также цифровых финансовых активов, несмотря на сходство с фондовым рынком, — это новый сложный и комплексный институт, требующий, на наш взгляд, императивного подхода в правовом регулировании и установления четких юридических рамок для всех субъектов этой деятельности, включая закрепление полномочий за соответствующими органами государственной власти.

Видится, что законодатель учитывает риски дестабилизации экономики и финансовой системы страны ввиду легализации криптобиржи, майнинга и иных операций, связанных с ним. В Федеральном законе № 221-ФЗ, вносящем изменения в ряд законов, и в частности в Федеральный закон о ЦФА, наблюдаются дискреционные полномочия¹⁰ Правительства РФ, позволяющие ему действовать по собственному усмотрению, а именно устанавливать правила, запреты, ограничения для участников майнинга и операций, связанных с обращением цифровой валюты. Поэтому целесообразно предложить дополнить Закон о Правительстве РФ положениями о полномочиях Правительства РФ в сфере цифровых инноваций и цифровых валют.

Думается, что тенденция увеличения дискреционных полномочий в области публичной финансовой деятельности ввиду появления новых комплексных институтов, сочетающих финансовую составляющую с технологиями, энергетикой, искусственным интеллектом и др., приобретает всё большие масштабы, поскольку

⁹ СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

¹⁰ См. подробнее: *Савина А. В.* Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений : монография. М. : Юриспруденция, 2023. С. 78.

национальная валюта нашего государства требует особых мер защиты ввиду альтернативных легализуемых цифровых валют, признаки которых всё больше приобретают сходство с признаками денег.

У криптовалют нет единого центра эмиссии, а отсутствие единого эмиссионного центра в стране — децентрализация, устанавливающая независимость криптовалюты от государства или бизнеса, что создает серьезные риски ввиду того, что центробанк того или иного государства теряет контроль над данной сферой. Именно поэтому ряд стран не поддерживают идею внедрения цифровых валют в свою экономику.

Следует отметить, что аспект легализации криптобиржи в РФ представляет особый интерес в сфере исследования проблематики пределов правового регулирования публично-правовых отношений. Ввиду взаимосвязи всех социально-экономических процессов в государстве можно заметить и то, что история финансов делает новый виток.

Осуществление инноваций в области криптовалютных бирж требует установления системы юридического регулирования экономики, которая сочетает гибкий подход с контролем операций в различных секторах, таких как финансы и энергетика. Легализация процесса майнинга криптовалют и связанных с ним операций может стать катализатором для развития цифровой экономики и обеспечить защиту от экономических санкций.

Впрочем, очевидно, что государство подвергнет риску финансовую систему и основы государственной власти, если не установит четкие механизмы регулирования отношений в сфере криптовалют. Их отсутствие может привести к увеличению финансовых преступлений, отмыванию денег и уклонению от налогов, что, в свою очередь, нарушит доверие к финансовым институтам и может вызвать экономическую нестабильность. Таким образом, недостаток эффективного контроля над криптовалютными операциями может не только угрожать финансовой системе, но и подрывать основы государственного управления и общественного порядка.

Введение полномочий для Правительства РФ по установлению ограничений и утверждению правил является важным шагом для обеспечения эффективного регулирования криптовалютного сектора.

Федеральный закон о ЦФА дополняет полномочия Правительства РФ и иных компетентных органов, например, полномочием по установлению требований к майнинг-пулу, а также к лицу, организующему его деятельность. Предусматривается право уполномоченного органа (определяемого Правительством РФ) устанавливать запрет и (или) ограничения на совершение сделок с цифровой валютой. Функционал Правительства РФ расширяется также тем, что оно наделяется полномочием по установлению запретов на осуществление майнинга цифровой валюты (включая участие в майнинг-пуле) в отдельных субъектах РФ или на отдельных территориях.

Примечательно, что в Федеральном законе № 221 упоминается об экспериментальном характере майнинга цифровой валюты и иных связанных с ним операций нет. Усматривается некое дозволение осуществлять майнинг на всей территории страны, где определенные субъекты РФ или территории будут находиться под запретом для осуществления такой деятельности.

Интересен и тот факт, что согласно Федеральному закону от 08.08.2024 № 223-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹ функционал Банка России расширяется полномочием устанавливать экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций для осуществления операций с цифровыми валютами в рамках внешнеторговой деятельности, а также в целях проведения организованных торгов цифровой валютой.

Названный Федеральный закон вносит изменения в Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», где статья 4, регулирующая функции Банка России, дополняется пунктом 18.9, устанавливающим, что Банк

¹¹ СЗ РФ. 2024. № 33 (ч. I). Ст. 4919.

России выполняет функции уполномоченного органа и регулирующего органа по вопросам экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций на финансовом рынке.

Тем не менее, несмотря на расширение функционала ЦБ РФ, его решение об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций подлежит согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере финансовых рынков.

Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» расширяется перечнем правоотношений, связанных с угрозой стабильности финансового рынка Российской Федерации, экономической безопасности Российской Федерации, которые не могут быть предметом специального регулирования.

Представляется, что Банк России должен прогнозировать такие угрозы перед утверждением программы экспериментального правового режима. Однако сложность подобного прогнозирования может заключаться в том, что данная программа должна предусматривать особенности использования цифровой валюты в

качестве средства платежа по внешнеторговым договорам (контрактам), права и обязанности резидентов и нерезидентов при осуществлении ими валютных операций с цифровой валютой, а также права и обязанности органов и агентов валютного контроля.

Но в отсутствие актов, регулирующих указанные отношения в другом государстве, с которым предполагаются сделки с использованием криптовалюты, а также договоров, заключенных не между компаниями, а между государствами, вероятность рисков, угрожающих стабильности финансового рынка РФ и ее экономической безопасности, высока.

В целом установление полномочий для Правительства РФ и Банка России по регулированию криптовалютного сектора играет важную роль в обеспечении его устойчивого развития и защите интересов всех заинтересованных сторон.

Несмотря на расширение пределов их ограничительного и дозволительного функционала, распространяющегося на участников новой криптоинфраструктуры, с одной стороны, риски операций при майнинге и обращении цифровой валюты остаются невысокими (поскольку они имеют прямую зависимость от электроэнергии и предполагают прозрачность деятельности посредством введения соответствующего реестра), а с другой — осуществление международных операций при отсутствии международного сотрудничества и обмена информацией между странами может быть подвержено достаточно высоким рискам, так же как и экономическая безопасность государства в целом. В этой связи установление четких юридических рамок является важной мерой, направленной на создание безопасной и устойчивой правовой среды, защищающей экономические интересы граждан, бизнеса и государства в целом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Каку М. Физика будущего : пер. с англ. — М. : Альпина нон-фикшн, 2012. — 584 с.
2. Кучеров И. И., Поветкина Н. А. Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее : монография. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Юриспруденция, 2022. — 272 с.

3. Савина А. В. Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений : монография. — М. : Юриспруденция, 2023. — 160 с.
4. Ситник А. А. Объекты валютных правоотношений в условиях противодействия ограничительным мерам, введенным со стороны недружественных государств // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — № 7. — С. 65–72.
5. Undheim K., Erikson T., Timmermans B. True uncertainty and ethical AI: regulatory sandboxes as a policy tool for moral imagination // AI and Ethics. — 2023. — Vol. 3. — P. 997–1002. — URL: <https://doi.org/10.1007/s43681-022-00240> (дата обращения: 21.08.2024).

Материал поступил в редакцию 3 сентября 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kaku M. Fizika budushchego: per. s angl. — M.: Alpina non-fikshn, 2012. — 584 s.
2. Kucherov I. I., Povetkina N. A. Tsifrovaya sushchnost finansovogo prava: proshloe, nastoyashchee, budushchee: monografiya. — M.: Institut zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitelstve RF, Yurisprudentsiya, 2022. — 272 s.
3. Savina A. V. Dozvolenie kak sposob pravovogo regulirovaniya byudzhethnykh otnosheniy: monografiya. — M.: Yurisprudentsiya, 2023. — 160 s.
4. Sitnik A. A. Obekty valyutnykh pravootnosheniy v usloviyakh protivodeystviya ogranichitel'nykh meram, vvedennym so storony nedruzhestvennykh gosudarstv // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2024. — № 7. — S. 65–72.
5. Undheim K., Erikson T., Timmermans B. True uncertainty and ethical AI: regulatory sandboxes as a policy tool for moral imagination // AI and Ethics. — 2023. — Vol. 3. — P. 997–1002. — URL: <https://doi.org/10.1007/s43681-022-00240> (data obrashcheniya: 21.08.2024).