

DOI: 10.17803/1729-5920.2025.228.11.070-080

А. А. СитникМосковский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
г. Москва, Российская Федерация

Перспективы правового регулирования образования и использования публичных криптовалютных резервных фондов

Резюме. Статья посвящена анализу перспектив и возможных проблем финансово-правового регулирования публичных криптовалютных резервных фондов. Рассматривается понятие публичных финансовых резервов, делается вывод о том, что указанные резервы состоят не только из денежных средств (в национальной и иностранной валюте), но и из других высоколиквидных активов. Потенциально в качестве резервного актива может выступать и криптовалюта (цифровая валюта). В работе исследуется опыт США, связанный с образованием Стратегического резерва биткоинов и Запаса цифровых активов Соединенных Штатов, раскрываются особенности формирования и управления данными фондами. Отмечается, что опытом США заинтересовались в первую очередь развивающиеся экономики. Развитые экономики пока настороженно относятся к подобной практике. В России криптовалюты теоретически могут быть включены в состав суверенного фонда (Фонда национального благосостояния), золотовалютных (международных) резервов или же отдельного фонда (фондов). Вместе с тем реализация одного из приведенных вариантов нецелесообразна в силу как волатильности цифровых валют, так и существенных санкционных рисков. В то же время необходимо закрепление порядка реализации конфискованных, а также полученных государством иным путем криптовалют в целях повышения рационального распоряжения публичными финансовыми ресурсами.

Ключевые слова: криптовалюты; цифровые валюты; публичные финансовые резервы; суверенный фонд; золотовалютные резервы; международные резервы; стратегический резерв биткоинов; запас цифровых активов; цифровые активы; финансовое право; финансовый рынок

Для цитирования: Ситник А. А. Перспективы правового регулирования образования и использования публичных криптовалютных резервных фондов. *Lex russica*. 2025. Т. 78. № 11. С. 70–80. DOI: 10.17803/1729-5920.2025.228.11.070-080

Благодарности. Статья подготовлена в рамках выполнения работ по государственному заданию на тему «Российская правовая система в реалиях цифровой трансформации общества и государства: адаптация и перспективы реагирования на современные вызовы и угрозы (FSMW-2023-0006)». Регистрационный номер ЕГИСУ НИОКТР: 124012000079-6.

Prospects for the Legal Regulation of the Formation and Use of Public Cryptocurrency Reserve Funds

Alexander A. SitnikKutafin Moscow State Law University
Moscow, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to an analysis of the prospects and potential problems of the financial and legal regulation of public cryptocurrency reserve funds. It examines the concept of public financial reserves and concludes that such reserves consist not only of cash (in domestic and foreign currencies) but also of other liquid assets. Cryptocurrency (digital currency) can potentially serve as a reserve asset. The paper studies U.S.

© Ситник А. А., 2025

experience related to the establishment of the Strategic Bitcoin Reserve and the U.S. Digital Assets Reserve, revealing the features of the formation and management of these funds. The author concludes that developing economies have been the first to take an interest in the U.S. experience, while developed economies remain cautious about this practice. In Russia, cryptocurrencies could theoretically be included in a sovereign fund (the National Wealth Fund), in gold and foreign exchange (international) reserves, or in a separate fund (or funds). However, implementing any of these options is impractical due to both the volatility of digital currencies and substantial sanctions-related risks. At the same time, it is necessary to establish procedures for handling confiscated cryptocurrencies and cryptocurrencies otherwise acquired by the State in order to improve the rational management of public financial resources.

Keywords: cryptocurrencies; digital currencies; public financial reserves; sovereign wealth fund; gold and foreign-exchange reserves; international reserves; strategic Bitcoin reserve; stockpile of digital assets; digital assets; financial law; financial market

Cite as: Sitnik AA. Prospects for the Legal Regulation of the Formation and Use of Public Cryptocurrency Reserve Funds. *Lex russica*. 2025;78(11):70-80. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2025.228.11.070-080

Acknowledgements. The paper was prepared as part of the state assignment entitled «The Russian Legal System in the Context of the Digital Transformation of Society and the State: Adaptation and Prospects for Responding to Contemporary Challenges and Threats» (FSMW-2023-0006). EGISU NIOKTR registration number: 124012000079-6.

Введение. Финансово-правовое регулирование обращения криптовалют, или, в терминологии российского законодательства, цифровых валют¹, прошло пусть и недолгий, но сложный путь становления. Более того, обоснованно утверждать, что мы до сих пор находимся на первоначальном этапе формирования механизма правового регулирования оборота цифровых валют — не только в России, но и в масштабе всей мировой финансовой системы.

На момент своего появления криптовалюты представляли собой особый, принципиально новый, отличный от уже существовавших объект правового регулирования. Его отличие прежде всего заключается в том, что он может существовать без посредничества контролируемых государством финансовых организаций, что значительно снижает эффективность правового воздействия на отношения, возникающие в процессе их обращения. Ограниченность традиционных моделей и инструментов регулирования поставила перед финансовыми органами трудную задачу по выработке правовых решений, которые обеспечили бы эффективный контроль за оборотом криптовалют. При этом обоснованное желание государства включить обозначенные отношения в правовое поле вступает в противостояние с причинами, обусловившими появление

и распространение криптовалют: данный актив во многом и возник для того, чтобы исключить государственный контроль и обеспечить анонимность транзакций.

Первоначально криптовалюты рассматривались исключительно как платежный инструмент, который ставит под угрозу государственную монополию по эмиссии денег. Именно проблеме влияния цифровых валют на денежное обращение была посвящена первая волна научной дискуссии. Действительно, появление криптовалют привело к трансформации отношений, складывающихся в рамках денежного обращения, предоставив физическим и юридическим лицам новый способ перевода денежных средств. Однако в дальнейшем стало понятно, что цифровые валюты в первую очередь интересны организациям и физическим лицам как финансовый инструмент, объект вложения. Рынок криптовалют — стремительно формирующийся сектор финансового рынка, в рамках которого происходит взаимодействие инвесторов, профессиональных участников, опосредующих оборот цифровых валют, и государства. Таким образом, правовая природа криптовалют, их место в системе объектов финансово-правового регулирования предопределяются выполняемыми ими функциями, что и отражено в легальном определении цифровых

¹ В рамках статьи термины «криптовалюта» и «цифровая валюта» будут использоваться как равнозначные. В то же время автор полагает, что сам по себе термин «цифровая валюта» является неудачным, а его легальное определение нуждается в корректировке (например, в объем данного понятия не включаются стейблкоины, имеющие централизованного эмитента).

валют: согласно ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² они могут быть приняты в качестве средства платежа и (или) инвестиций.

Кроме того, безотносительно к вопросам правовой природы криптовалют выпуск и проведение операций с указанными цифровыми активами влечет за собой возникновение доходов (прибыли), которые должны облагаться государством. В рассматриваемом случае налогообложение выполняет не только фискальную функцию, связанную с поступлением налоговых доходов в бюджеты бюджетной системы, но и регулирующую: выведение доходов (прибыли) от криптовалют создавало бы необоснованные преимущества для данного сектора финансового рынка и, соответственно, способствовало бы выводу капитала из других его сегментов (рынка ценных бумаг, банковского сектора и т.д.). В этих целях, в частности, в ноябре 2024 г. Налоговый кодекс РФ был дополнен пакетом норм, определивших место цифровых валют в системе объектов налогообложения, а также закрепивших особенности обложения операций с рассматриваемым видом имущества отдельными налогами.

Как видим, в рамках системы финансового права отношения, возникающие в процессе обращения цифровых валют, регулируются нормами практически всех наиболее крупных образований (подотраслей): налоговым правом, правом денежного обращения, правом финансового рынка. Известное исключение до сегодняшнего дня составляло только бюджетное право, которое в силу своего предмета слабо соприкасается со сферой цифровых валют. Вместе с тем широко обсуждаемый в настоящее время вопрос о целесообразности включения криптовалют в состав публичных финансовых резервных фондов дает возможность оценить перспективы бюджетно-правового регулирования названных отношений.

Публичные финансовые резервные фонды. В рамках финансово-правовой науки принцип плановости традиционно называется в числе основополагающих принципов финансовой

деятельности государства и муниципальных образований. Любой план — это заранее определенный порядок действий, направленный на достижение поставленных целей в установленные сроки. В планировании находит внешнее выражение свойственное человеку стремление к упорядочению бытия. Оно отражает субъективные ожидания того, как будет развиваться та или иная ситуация. Между тем, как известно, если и есть что-то постоянное, то это перемены, и любой план должен предусматривать разные сценарии развития ситуации, учитывать возможные непредвиденные обстоятельства. Одним из инструментов преодоления негативных последствий непредвиденных обстоятельств служат резервы.

Как определяется в словаре С. И. Ожегова, резерв — это запас, откуда черпаются новые силы, ресурсы³. Резервы создают запас прочности, позволяющий преодолеть кризисные явления с наименьшими потерями, это становится возможным за счет расходования заранее накопленных излишков, а не изъятия уже задействованных в экономике ресурсов. Резерв — это еще неиспользованные возможности. Резервы, помимо всего прочего, играют важную психологическую роль, создавая чувство уверенности в ближайшем будущем.

Резервы могут быть классифицированы по различным основаниям. Так, в зависимости от объектов, их составляющих (включаемых), выделяют материальные, кадровые, технологические резервы, резервы денежных средств и иных активов. По назначению можно выделить частные и публичные резервы.

Для целей дальнейшего исследования необходимо сделать ряд замечаний.

Во-первых, тематика статьи предопределяет тот факт, что далее внимание будет сосредоточено только на резервах, правовой режим которых устанавливается нормами финансового права.

Во-вторых, несомненно, финансовое право регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе образования, распределения (перераспределения) и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. И всё же ведущие ученые справедливо указывают на неоднознач-

² СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5018.

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 18-е изд., стер. М., 1986. С. 586.

Таким образом, «резерв» и «запас» могут рассматриваться в качестве синонимов.

ность термина «фонд денежных средств»⁴, а некоторые авторы подчеркивают, что регулируемые финансовым правом публичные фонды могут включать в себя и иные высоколиквидные активы⁵ (это, например, относится к золотому запасу как части золотовалютных резервов).

В-третьих, с точки зрения теории финансового права резервы представляют собой разновидность фондов, в связи с чем их также именуют резервными фондами. Резервные фонды — это относительно обособленная совокупность денежных средств, а в определенных случаях и других высоколиквидных финансовых активов, предназначенных в первую очередь для покрытия непредвиденных расходов. Аккумулированные в резервах средства могут использоваться и для достижения иных целей финансовой политики государства.

В-четвертых, резервные фонды имеют особый порядок формирования, определяемый правовыми нормами. Так, этими нормами устанавливаются перечень объектов, составляющих содержание резервов, условия, при наличии которых указанные объекты зачисляются в резервы, а не используются на текущие нужды, направления использования резервов, перечень субъектов, осуществляющих управление резервными фондами, и т.д.

Публичные финансовые резервные фонды могут формироваться в рамках бюджетов бюджетной системы, выступая их структурным элементом, или же носить обособленный характер. В качестве примера бюджетных резервных фондов можно привести резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций) и резервный фонд Президента РФ. К числу резервных можно отнести и формируемый в составе федерально-

го бюджета Фонд национального благосостояния (далее также — ФНБ).

С точки зрения общепризнанной терминологии Фонд национального благосостояния относится к так называемым суверенным фондам⁶ — государственным инвестиционным фондам, средства которых размещаются в иностранной валюте и иных высоколиквидных финансовых активах⁷. В основном такие фонды формируются государствами, относящимися к числу крупнейших экспортеров нефтегазовых ресурсов, — в периоды высоких цен на соответствующие товары они получают сверхприбыль от внешнеэкономической деятельности, аккумулируемую в специально созданном для этого фонде. Формируя суверенный фонд, государство, с одной стороны, изымает из обращения излишнюю денежную массу, снижая ее инфляционное воздействие на экономику, с другой — обеспечивает сохранение покупательной способности денег и генерацию дополнительного дохода от вложения в финансовые активы. Как правило, такие фонды образуются в целях финансового обеспечения публичных социальных расходов (в частности, на выплату пенсий). В то же время ничто не ограничивает государство от использования средств суверенных фондов на иные установленные законодательством цели.

Так, на основании п. 1 ст. 96.10 БК РФ средства ФНБ могут использоваться, помимо всего прочего, для покрытия дефицита федерального бюджета. Например, государство использовало средства российского суверенного фонда для покрытия дефицита бюджета в период пандемии COVID-19⁸, в целях преодоления негативных последствий экономических санкций недружественных государств и финансирования дополнительных расходов, связанных с проведением специальной военной операции.

⁴ Покачалова Е. В. «Система финансов» и «финансовая система», «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном финансовом праве и экономике // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 138–151.

⁵ Кучеров А. И. Финансово-правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 8–9.

⁶ См., например: Мирошник С. В. Суверенные фонды в системе бюджетного права // Финансовое право. 2016. № 8. С. 27–29 ; Моторина А. А. Возникновение и правовой режим стабилизационных (суверенных) фондов за рубежом и в России // Финансовое право. 2020. № 4. С. 38–42.

⁷ П. 4 ст. 96.11 БК РФ.

⁸ По компетентным зарубежным оценкам, Россия проходит этот кризис лучше многих стран // URL: https://realnoevremya.ru/articles/209520-dengami-fnb-nachali-latat-dyry-deficita-byudzheta?_URL=%2Farticles%2F209520-dengami-fnb-nachali-latat-dyry-deficita-byudzheta&utm_source=desktop&utm_medium=redirect&utm_campaign=mobile (дата обращения: 20.06.2025).

Предполагается, что в 2025 г. на цели покрытия дефицита федерального бюджета будет использовано 447 млрд руб. из средств ФНБ⁹.

Оставляя за скобками спор об экономической целесообразности института суверенного фонда¹⁰, отметим, что он обладает всеми признаками резервного фонда: формируется за счет «излишков», дополнительных доходов, которые используются для покрытия непредвиденных расходов. Более того, часть ФНБ, размещаемая в иностранной валюте, а также депозиты и остатки на банковских счетах в Банке России в драгоценных металлах являются частью международных или золотовалютных резервов¹¹.

Как указывает Н. А. Поветкина, золотовалютные (международные) резервы выступают основой обеспечения финансовой стабильности, являются признаком суверенности государства, служат гарантом выполнения его международных обязательств, выполняют защитную, компенсационную и стабилизирующую функции¹². Л. Л. Арзуманова и А. О. Логвенчева подчеркивают, что золотовалютные резервы имеют особую значимость, выполняя функции финансирования дефицита федерального бюджета, источника валютных интервенций, средства уравнивания платежного баланса и т.д.¹³

По состоянию на 1 января 2025 г. международные резервы РФ составляли 609 068 млн долл. США, в том числе:

- 385 040,5 млн долл. США — резервные активы в иностранной валюте;
- 4 794,1 млн долл. США — резервная позиция МВФ;
- 22 999,6 млн долл. США — специальные права заимствования (СДР);
- 195 707,3 млн долл. США — монетарное золото;

— 526,5 млн долл. США — иные международные резервы (средства в форме обратных РЕПО и прочая дебиторская задолженность, учитываемые в международных резервах)¹⁴.

Таким образом, повторим еще раз, что публичные финансовые резервы включают в себя не только денежные средства в национальной и иностранной валюте, но и иные высоколиквидные активы. Размещение денежных средств в таких активах позволяет сохранить их стоимость и получить прибыль за счет изменения цены актива между моментами приобретения и продажи и (или) дохода в других формах (в частности, получения процентов по облигациям). Рассматриваемые активы можно легко реализовать и конвертировать в деньги для финансового обеспечения потребностей государства, а также для целей проведения финансовой политики (например, изменения объема денежной массы и изменения курса национальной валюты). Следовательно, резервы выполняют сберегательную, инвестиционную, защитную, регулируемую и другие функции.

Дифференциация объектов вложения — одно из основных правил инвестирования, оно позволяет снизить риски потерь вследствие «отрицательного роста» рыночной цены соответствующего имущества. В свою очередь, процесс цифровизации, значительным образом изменивший ландшафт финансового рынка, обусловил появление новых объектов, в том числе криптовалют, которые потенциально могут быть включены в публичные финансовые резервы.

Практика свидетельствует о том, что государство может становиться обладателем цифровых валют без прямого волеизъявления на возмездное приобретение указанных активов,

⁹ Минфин потратит 447 миллиардов рублей из ФНБ для покрытия дефицита бюджета // URL: <https://ria.ru/20250506/minfin-2015372035.html> (дата обращения: 20.06.2025).

¹⁰ В данном случае имеется спор, что лучше — сохранить часть денежных средств на будущее, получить прибыль от их вложения и снизить инфляционное воздействие на экономику или же использовать данные деньги на поддержку реального сектора экономики и увеличение социальных выплат населению.

¹¹ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790) одновременно оперирует обоими терминами.

¹² См. подробнее: Поветкина Н. А. Проблемы правовой квалификации золотовалютных резервов (запасов) Российской Федерации и их роль в обеспечении финансовой устойчивости государства // Законодательство и экономика. 2016. № 2. С. 28–37.

¹³ Арзуманова Л. Л., Логвенчева А. О. Управление золотовалютными резервами: к вопросу о понятии // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 96.

¹⁴ Международные резервные активы и другая ликвидность в иностранной валюте Российской Федерации // URL: https://www.cbr.ru/vfs/statistics/credit_statistics/reserves_liquidity_25.xlsx (дата обращения: 20.06.2025).

а зачастую даже вопреки вектору правовой политики в рассматриваемой области — такая ситуация складывается в отношении конфискованных правоохранительными органами криптовалют. Например, как известно, Китай последовательно проводит политику, направленную на ограничение оборота криптовалют: в 2013 г. введен запрет на использование финансовыми учреждениями биткоинов (BTC) в расчетах, а также предоставление клиентам иных услуг в отношении данной криптовалюты¹⁵, а в 2017 г. — запрет на выпуск токенов, или «виртуальных валют»¹⁶. При этом, по имеющимся оценкам, по состоянию на май 2025 г. Китай занимал второе после США место в перечне государств — обладателей биткоинов, владея 194 тыс. биткоинов¹⁷.

Применительно к конфискованным криптовалютам государство может выбрать одну из следующих основных линий поведения:

— децентрализованное хранение (вследствие отсутствия правовых норм, разъясняющих порядок действий с конфискованной криптовалютой, правоохранительные, финансовые и иные государственные органы, в распоряжении которых оказалась цифровая валюта, фактически не знают, что с ней делать, оставляя ее на изъятых носителях или зачисляя на кошелек специально уполномоченных органов);

— продажа (после реализации изъятой цифровой валюты полученные доходы зачисляются в публичные фонды);

— аккумуляирование в резервах (государство сохраняет криптовалюты в целях получения прибыли за счет роста ее цены).

Соединенные Штаты Америки стали первым экономически развитым государством, создавшим резервные фонды криптовалют¹⁸. Несмотря на всю неоднозначность такого решения, приведенный опыт представляется небезынтересным.

Опыт США и его оценка в разных странах.

Исходя из имеющейся в открытом доступе информации о судебных процессах, связанных с конфискацией криптовалют, по состоянию на конец 2024 г. общий объем находившихся в распоряжении американского правительства биткоинов оценивался в более чем 200 тыс. BTC. Так, в ноябре 2020 г. Министерство юстиции США конфисковало 69 370 BTC, связанных с анонимным даркнет-маркетплейсом SilkRoad¹⁹, в ноябре 2021 г. американскими правоохранительными органами было изъято 50 676 BTC, похищенных с названной платформы²⁰, а в феврале 2022 г. конфисковано 94 636 BTC, незаконно выведенных с биржи Bitfinex²¹. Это лишь самые известные случаи, и очевидно, что в действительности общий объем оказавшихся

¹⁵中国人民银行等五部委发布《关于防范比特币风险的通知》// URL: http://www.pbc.gov.cn/eportal/fileDir/image_public/UserFiles/zhengwugongkai/upload/File/%E5%85%B3%E4%BA%8E%E9%98%B2%E8%8C%83%E6%AF%94%E7%89%B9%E5%B8%81%E9%A3%8E%E9%99%A9%E7%9A%84%E9%80%9A%E7%9F%A5.PDF (дата обращения: 20.06.2025).

¹⁶中国人民银行 中央网信办 工业和信息化部 工商总局 银监会 证监会 保监会关于防范代币发行融资风险的公告 04.09.2017 // URL: https://www.gov.cn/xinwen/2017-09/04/content_5222657.htm (дата обращения: 20.06.2025).

¹⁷Данные средства были изъяты у финансовой пирамиды PlusToken. См.: Top 10 Biggest Holders of Bitcoin and the Billions They Are Worth // URL: <https://www.ccn.com/top-10-biggest-bitcoin-holders/> (дата обращения: 20.06.2025).

¹⁸Было бы неправильно утверждать, что США стали первым государством в мире, которое пошло на такой шаг. Например, известно, что Сальвадор вкладывает бюджетные средства в биткоины (El Salvador Government. URL: <https://intel.arkm.com/explorer/entity/el-salvador> (дата обращения: 20.06.2025)), а правительство Бутана — и в другие цифровые активы (Royal Government of Bhutan (Druk Holdings). URL: <https://intel.arkm.com/explorer/entity/druk-holding-investments> (дата обращения: 20.06.2025)).

¹⁹Власти США конфисковали связанные с Silk Road биткоины на более чем \$1 млрд. Это те самые 69 370 BTC // URL: <https://forklog.com/news/vlasti-ssha-konfiskovali-svyazannye-s-silk-road-bitkoiny-na-bolee-chem-1-mlrd-eto-te-samye-69-370-btc> (дата обращения: 20.06.2025).

²⁰Жителя США осудили на год за мошенничество на Silk Road на 50 000 BTC // URL: <https://forklog.com/news/zhitelya-ssha-osudili-na-god-za-moshennichestvo-na-silk-road-na-50-000-btc> (дата обращения: 20.06.2025).

²¹Причастных к похищенным с Bitfinex активам нашли благодаря закрытию AlphaBay // URL: <https://forklog.com/news/prichastnyh-k-pohishhennym-s-bitfinex-aktivam-nashli-blagodarya-zakrytiyu-alphabay> (дата обращения: 20.06.2025).

в распоряжении властей США в разные периоды времени криптовалют значительно больше.

До недавнего времени изъятые в рамках уголовных и гражданских дел криптовалюты подлежали продаже. С 2014 г. соответствующая функция была возложена на Службу федеральных маршалов (U.S. Marshals Service). В июне 2024 г. Служба заключила соглашение с криптовалютной биржей Coinbase Prime для предоставления услуг по хранению и реализации («утилизации») криптовалют²². Впервые перевод (и, как предполагается, последующая продажа) 2 тыс. биткоинов с контролируемого американскими государственными органами криптокошелька на биржу осуществлен в апреле 2024 г. В декабре указанного года Минюст США получил судебное решение, разрешающее реализацию упомянутых выше биткоинов, конфискованных у SilkRoad. Тогда же появилась информация о том, что 19 800 биткоинов, изъятых по соответствующему делу, переведено на биржу Coinbase Prime²³.

В то же время практика продажи криптовалют нашла критику среди американских «криптоэнтузиастов» и политиков. Так, по заявлению Д. Сакса, правительство США потеряло около 17 млрд долл. США от продажи биткоинов, что стало следствием отсутствия долгосрочной стратегии по сохранению криптовалют на балансе государства²⁴. Несмотря на отсутствие официальной отчетности об объемах реализованных цифровых валют, которая могла бы послужить базой для проведения соответствующих расчетов и в целом экономического обоснования приведенной информации, мнение о том, что рассматриваемое государство получило бы большую прибыль при условии сохра-

нения криптовалют, в целом следует считать обоснованным.

План по созданию резерва криптовалют был озвучен Д. Трампом в ходе предвыборной кампании на конференции «Биткоин-2024». В частности, он пообещал:

- сохранить 100 % биткоинов, которыми уже обладало или будет обладать в будущем правительство США;

- проводить политику своей администрации, направленную на развитие криптоиндустрии в США;

- создать специальный президентский консультативный совет по биткоину и другим криптовалютам;

- разработать нормативные правовые акты, направленные на прозрачное регулирование обращения криптовалют.

В последующем перечисленные и связанные с ними обещания были неоднократно повторены в средствах массовой информации, что привело, с одной стороны, к возникновению значительных ожиданий на финансовом рынке, с другой — к дискуссии об экономической целесообразности создания соответствующего резерва. Критике в первую очередь подверглась возможность вложения государственных средств в криптоактивы²⁵. Между тем в итоге был выбран компромиссный вариант: с одной стороны, приостановлена продажа цифровых активов, оказавшихся в распоряжении правительства США, с другой — ограничена возможность приобретения таких активов за счет свободных денежных средств федерального бюджета.

На основании Указа президента США от 06.03.2025²⁶ (далее — Указ) образовано два

²² Coinbase станет кастодианом конфискованных биткоинов для Службы маршалов США // URL: <https://forklog.com/news/coinbase-stanet-kastodianom-konfiskovannyh-bitkoinov-dlya-sluzhby-marshalov-ssha> (дата обращения: 20.06.2025).

²³ Silk Road Bitcoin Worth Nearly \$2B Moved to Coinbase Prime // URL: <https://www.coindesk.com/markets/2024/12/02/silk-road-bitcoin-worth-nearly-2-b-moved-to-coinbase-prime> (дата обращения: 20.06.2025).

²⁴ «Криптоцарь» США насчитал убыток в \$17 млрд от продажи биткоинов властями // URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/67c9aca49a7947c4484cd18f?from=copy> (дата обращения: 20.06.2025).

²⁵ См., например: Trump's Crypto Reserve Hit With Unexpected Backlash From Billionaire Allies // URL: <https://www.forbes.com/sites/dereksaul/2025/03/03/trumps-crypto-reserve-hit-with-unexpected-backlash-from-billionaire-allies/> (дата обращения: 01.06.2025); Donald Trump's Bitcoin Reserve Would Rip Off Taxpayers // URL: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2024-12-09/donald-trump-s-bitcoin-reserve-would-rip-off-taxpayers> (дата обращения: 01.06.2025); 8 Reasons a Strategic Crypto Reserve Is a Bad Idea // URL: <https://www.coindesk.com/opinion/2025/03/04/8-reasons-a-strategic-crypto-reserve-is-a-bad-idea> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁶ Establishment of the Strategic Bitcoin Reserve and United States Digital Asset Stockpile // URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/establishment-of-the-strategic-bitcoin-reserve-and-united-states-digital-asset-stockpile/> (дата обращения: 20.06.2025).

новых фонда — Стратегический резерв биткоинов и Запас цифровых активов Соединенных Штатов (далее также — Запас), аккумулирующий соответствующие активы, отличные от биткоина. Данный подход отражает ситуацию, сложившуюся на рынке криптовалюты: биткоин выступает его фундаментом, эталонной криптовалютой, котировки на которую влияют на цену иных криптовалют (альткоинов). Так, в разд. 1 Указа отмечается, что биткоин часто называют цифровым золотом в силу того, что объем данной криптовалюты ограничен, а его протокол никогда не был взломан. Кроме того, подчеркивается, что рассматриваемый нормативный правовой акт имеет своей целью внедрение политики, направленной на «максимизацию стратегической позиции BTC как уникального средства сбережения в мировой финансовой системе», а также «вдумчивое управление национальной собственностью».

Министерству финансов США поручено образовать офисы²⁷, занимающиеся управлением названными фондами, а всем агентствам, обладающим биткоинами и иными цифровыми активами²⁸, конфискованными в рамках уголовного или гражданского разбирательства, перевести указанные активы в Стратегический резерв биткоинов и Запас цифровых активов США и предоставить министру финансов отчет.

Указом дифференцируются подходы к управлению Стратегическим резервом биткоинов и Запасом цифровых активов США. Если применительно к первому отмечается, что правительственные BTC, депонированные в данном резерве, не следует продавать и они должны поддерживаться в качестве резервных активов Соединенных Штатов, то в отношении Запаса цифровых активов США на министра финансов возлагается обязанность по разработке стратегии ответственного управления средствами фонда. Помимо этого, Указ обязывает министра

финансов и министра торговли разработать стратегию «для приобретения дополнительных государственных BTC при условии, что такие стратегии являются нейтральными для бюджета и не налагают дополнительных расходов на налогоплательщиков Соединенных Штатов», в то время как Запас цифровых активов США может пополняться только за счет цифровых активов, полученных в рамках уголовного и гражданского судопроизводства. Таким образом, в перспективе правительство США сможет приобретать дополнительные биткоины, но при условии, что соответствующие действия будут «нейтральными для бюджета». Можно предположить, что речь идет прежде всего о конвертации цифровых активов из Запаса в биткоины.

Исходя из вышеизложенного стратегия США в криптовалютной сфере может быть описана фразой: «не можешь победить — возглавь».

Идея о рецепции американского опыта нашла разную оценку со стороны высших должностных лиц и государственных органов стран мира. Так, премьер-министр Японии исключил подобную возможность, указав на наличие законодательного запрета²⁹. Центральный банк Швейцарии также выступил с заявлением об отказе от использования криптовалют в качестве резервных активов³⁰. Об отсутствии подобных планов объявило и правительство Австралии³¹. Между тем власти Пакистана поддержали идею образования криптовалютных резервов в этой стране³².

Особый интерес представляют заявления по рассматриваемому вопросу официальных лиц государств, входящих в Евразийский экономический союз, как важнейших геополитических и экономических партнеров Российской Федерации. Например, глава Национального банка Казахстана одобрил идею образования криптовалютного резерва. В свою очередь, председатель Национального банка Киргизии в январе

²⁷ Вместе с тем из содержания Указа не вполне ясно, будет ли это несколько структурных подразделений или всё же одно.

²⁸ Совместно по тексту Указа «государственные цифровые активы».

²⁹ Japan and Russia Rule out National Bitcoin Reserves // URL: <https://www.binance.com/en/square/post/12-30-2024-japan-and-russia-rule-out-national-bitcoin-reserves-18244416237522> (дата обращения: 20.06.2025).

³⁰ ЦБ Швейцарии отказался включать биткоин в резервные активы // URL: <https://t.me/RBCCrypto/19044> (дата обращения: 20.06.2025).

³¹ Australia Won't Follow Trump's Lead On Crypto Reserve, Finance Minister Confirms // URL: <https://cryptonews.com.au/news/australia-wont-follow-trumps-lead-on-crypto-reserve-finance-minister-confirms-126932/> (дата обращения: 20.06.2025).

³² Пакистан создает стратегический резерв в биткойнах по примеру США // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7757236> (дата обращения: 20.06.2025).

2025 г. подчеркнул, что регулятор «относится к данной идее с осторожностью»³³. Однако в мае того же года директор Национального агентства по инвестициям при президенте Киргизии констатировал, что создание криптовалютного резерва — одна из важнейших задач данного государства³⁴.

Несмотря на то что на момент написания настоящей работы никаких заявлений со стороны должностных лиц Республики Армения не поступало, факт принятия Закона «О криптоактивах»³⁵ позволяет заключить, что власти названной страны в целом благосклонно относятся к обращению в ней указанных активов.

Президент Республики Беларусь, не высказавшись по обсуждаемому в рамках данной работы вопросу, тем не менее вполне рационально отметил тот факт, что образование криптовалютных резервов в США приведет к повышению спроса на соответствующие активы, в связи с чем призвал развивать майнинг³⁶.

Наконец, Минфин России заявил, что «не рассматривает криптовалюту в качестве актива для Фонда национального благосостояния»³⁷.

Таким образом, государства, входящие в ЕАЭС и стремящиеся к образованию единого экономического пространства, демонстрируют разные подходы к возможному созданию государственных резервов в криптовалютах.

Перспективы создания публичных резервных фондов криптовалют в России. На сегодняшний день российское бюджетное законодательство не предусматривает возможности включения криптовалют в состав одного из существующих резервных фондов — ни посредством покупки цифровых валют, ни путем зачисления криптовалют, оказавшихся в распоряжении государства иным путем. Потенциально криптовалюты могли бы быть размещены в составе:

а) суверенного фонда (Фонда национального благосостояния);

б) золотовалютных (международных) резервов;

в) отдельного фонда (фондов).

Последний способ представляется оптимальным в силу специфики криптовалют как инвестиционного инструмента — они требуют особого учета и стратегии управления.

Очевидно, что на данном этапе не может идти речи о вложении свободных государственных средств в приобретение криптовалют по причине их волатильности. Государство стремится размещать свои резервы в наименее рискованных активах, а инвестиции в криптовалюты прямо противоречат этой стратегии. Государство — не трейдер, который может оперативно играть на курсах криптовалют, неся вместе с тем и повышенные риски. Находящиеся в его распоряжении денежные средства — это деньги всего общества, и публичный интерес при управлении ими смещен скорее в сторону обеспечения сохранности, нежели получения прибыли.

В то же время аккумулирование криптовалют, которые по тем или иным причинам оказались в распоряжении государства, в отдельный фонд (фонды) потенциально имеет ряд плюсов. В сравнении с практикуемым в настоящее время децентрализованным хранением это значительно повысит рациональность использования государственных активов. К тому же такой шаг дал бы мощный импульс для роста криптовалютной индустрии в стране.

Однако сам факт образования государственных криптовалютных резервов подал бы сигнал участникам рынка о том, что государство и его регуляторы считают цифровые валюты в достаточной степени надежным для хранения денежных средств активом. В условиях же отсутствия целостной модели правового регулирования обращения криптовалют, а также четкой стратегии в указанной области Российская Федерация пока не может допустить подобно-

³³ Почему НБ КР не спешит включать криптовалюты в свои резервы, рассказал Мелис Тургунбаев // URL: <https://economist.kg/all/2025/01/22/pochiemu-nb-kr-nie-spieshit-vkliuchat-kriptovaliuty-v-svoi-rieziervy-rasskazal-mielis-turghunbaiev/> (дата обращения: 20.06.2025).

³⁴ Киргизия выпустит обеспеченный золотом Минфина долларový стейблкоин // URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/681872829a794773354e20ac?from=copy> (дата обращения: 20.06.2025).

³⁵ Парламент Армении одобрил ряд законодательных поправок к действующим законам // URL: <https://news.am/rus/news/878230.html> (дата обращения: 20.06.2025).

³⁶ Лукашенко поручил развивать майнинг в Белоруссии // URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/67c6ebb49a79475c2cfb0cf4?from=copy> (дата обращения: 20.06.2025).

³⁷ Минфин прокомментировал создание криптовалютных резервов в России // URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/67c7173f9a794721e90cbc69?from=copy> (дата обращения: 20.06.2025).

го: это создало бы необоснованные ожидания у потенциальных инвесторов в отношении экономической и правовой политики государства. Регуляторы стремятся гарантировать прозрачность финансового рынка, которую субъекты, задействованные в обороте криптовалюты, на сегодняшний день обеспечить не могут.

Имеются и существенные санкционные риски: учтенные на принадлежащих государству криптовалютных кошельках активы могут быть идентифицированы и маркированы со стороны недружественных стран, что сделает невозможным их последующую реализацию или иное использование в будущем. Полученная в результате отслеживания криптовалют, прошедших через адрес-идентификатор государственного криптовалютного резерва, раскрыла бы информацию о контрагентах российских субъектов внешнеэкономической деятельности, что создало бы угрозу применения в отношении зарубежных партнеров вторичных санкций. В настоящее время обращение криптовалют значительным образом зависит от зарубежной инфраструктуры и правового регулирования — введение дополнительных ограничений может существенно затруднить возможность использования цифровых активов. Следовательно, существует потенциальная угроза полной или частичной утери контроля над соответствующими резервами.

Выводы

На сегодняшний день вопрос образования публичных криптовалютных резервов связан не столько с желанием государства сохранить и приумножить свои финансовые ресурсы, сколько с поддержкой криптовалютного сектора финансового рынка. Констатируя готовность к долгосрочному держанию цифровых активов, государство дает сигнал другим участникам рынка о том, что они также могут рассматривать

криптовалюты в качестве достаточно надежного объекта инвестиций.

Несмотря на то что создание Стратегического резерва биткоинов и Запаса цифровых активов США во многом является популистским шагом, тем не менее нельзя не признать, что в долгосрочной перспективе он может дать значительный положительный эффект: если США смогут утвердить свое лидерство на глобальном криптовалютном рынке, то в таком случае они смогут диктовать условия функционирования этого рынка. Способность оказывать существенное влияние на ценообразование цифровых активов открывает возможность для этого государства использовать криптовалюты как инструмент денежно-кредитной политики. За счет криптовалют, например, потенциально можно будет покрыть значительную часть государственного долга.

Опыт США в первую очередь заинтересовались развивающиеся экономики: для них это шанс занять новую нишу в международной финансовой системе. В данном случае кто быстрее сможет закрепить свой приоритет, тот, *возможно*, получит больше выгод. Напротив, развитые экономики пока настороженно относятся к подобной практике: они не готовы нести повышенные риски при условии отсутствия гарантий получения значимых результатов.

В этой связи демонстрируемый российскими регуляторами сдержанно-скептический подход к оценке перспектив образования криптовалютных резервов в Российской Федерации следует считать в полной мере оправданным. Одновременно представляется необходимым определить порядок реализации конфискованных, а также полученных государством иным путем криптовалют в целях повышения рационального распоряжения публичными финансовыми ресурсами. Указанные криптовалюты, например, могут реализовываться исключительно участникам экспериментального правового режима для сделок с криптовалютой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Арзуманова Л. Л., Логвенчева А. О. Управление золотовалютными резервами: к вопросу о понятии // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 95–102.
- Кучеров А. И. Финансово-правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 142 с.
- Мирошник С. В. Суверенные фонды в системе бюджетного права // Финансовое право. 2016. № 8. С. 27–29.

Моторина А. А. Возникновение и правовой режим стабилизационных (суверенных) фондов за рубежом и в России // Финансовое право. 2020. № 4. С. 38–42.

Поветкина Н. А. Проблемы правовой квалификации золотовалютных резервов (запасов) Российской Федерации и их роль в обеспечении финансовой устойчивости государства // Законодательство и экономика. 2016. № 2. С. 28–37.

Покачалова Е. В. «Система финансов» и «финансовая система», «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном финансовом праве и экономике // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 138–151.

REFERENCES

Arzumanova LL, Logvencheva AO. Gold and Foreign Currency Reserves Management: Revisiting the Issue of the Concept. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2020;15(11):95-102, DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.095-102. (In Russ.).

Kuchеров AI. Financial and Legal Regulation of the Gold and Foreign Exchange Reserves of the Russian Federation. Cand. Sci. (Law) Diss. Moscow; 2018. (In Russ.).

Miroshnik SV. Sovereign funds in the budget law system. *Financial Law*. 2016;8:27-29. (In Russ.).

Motorina AA. The origination and the legal regime of stabilization (sovereign) foundations abroad and in Russia. *Financial Law*. 2020;4:38-42. (In Russ.).

Povetkina NA. Problems of legal qualifications foreign exchange reserves of the Russian Federation and their role in ensuring the financial stability of the State. *Zakonodatelstvo i ekonomika*. 2016;2:28-37. (In Russ.).

Pokachalova EV. The «system of finance» and «financial system» «funds of funds» and «financial resources»: problems their relations in the modern financial law and economics. *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal*. 2013;3(33):138-151. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ситник Александр Александрович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
д. 9, Садовая-Кудринская ул., г. Москва 125993, Российская Федерация
aasitnik@msal.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alexander A. Sitnik, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor, Department of Finance Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
aasitnik@msal.ru

Материал поступил в редакцию 25 ноября 2024 г.

Статья получена после рецензирования 8 июля 2025 г.

Принята к печати 15 октября 2025 г.

Received 25.11.2024.

Revised 08.07.2025.

Accepted 15.10.2025.