

Próba przejęcia przez Kreml kontroli nad rynkiem kryptowalut w Rosji

Iwona Wiśniewska

Rosyjskie władze pracują nad projektem ustawy mającym na celu kompleksowe uregulowanie rynku kryptowalut. Dokument, który miał – według pierwotnych planów – wejść w życie 1 lipca 2026 r., oczekuje na drugie czytanie w Dumie Państwowej i najprawdopodobniej zacznie obowiązywać jesienią br. Przyczyną są przedłużające się spory dotyczące szczegółowych zasad obrotu tego rodzaju aktywami w kraju i wykorzystywania ich do rozliczeń transgranicznych.

Projekt ustawy wynika z chęci władz przejęcia kontroli nad dynamicznie rozwijającym się, mocno zdecentralizowanym i zanonimizowanym rynkiem cyfrowych aktywów w Rosji. Jednocześnie Kreml pozostawia dużą swobodę rosyjskim podmiotom w zakresie wykorzystywania kryptowalut do obsługi handlu zagranicznego, a tym samym wspiera je w obchodzeniu zachodnich sankcji finansowych.

Proces regulowania rynku kryptowalut w Rosji

Kreml od ponad pięciu lat podejmuje próby prawnego uregulowania rynku aktywów cyfrowych. Jednak dotychczas dynamiczny wzrost popularności kryptowalut w dużej mierze odbywał się poza kontrolą państwa. Ogólna ustawa z 2020 r. o cyfrowych aktywach finansowych oraz walucie cyfrowej wprowadziła jedynie definicję takich walut i uznała je za zbywalne prawo majątkowe (tzn. zezwoliła na ich zakup, sprzedaż, wydobycie (*mining*)), zabroniła jednak ich reklamowania i wykorzystywania jako środka płatniczego w Rosji. Jak dotąd rosyjskim władzom udało się w 2024 r. uregulować jedynie zasady miningu (m.in. powstał rejestr tzw. górników, określono zasady dostępu do energii elektrycznej niezbędnej do wydobycia oraz opodatkowanie sektora kryptowalut).

Dodatkowo w 2024 r. Centralny Bank Rosji (CBR) zezwolił – w ramach tzw. eksperymentalnego reżimu prawnego (ustanowionego już w 2020 r.) – wybranym uczestnikom handlu zagranicznego FR (dużym koncernom eksportowym i bankom) na rozliczenia w kryptowalutach z kontrahentami z państw trzecich.

Procedowany obecnie przez parlament [projekt ustawy „O walucie cyfrowej i prawach cyfrowych”](#) ma za zadanie uregulować dotychczas pominięte przez prawo kwestie, przede wszystkim zasady obrotu kryptowalutami. Dokument został przyjęty przez Dumę Państwową w pierwszym czytaniu w kwietniu br., jednak zgłoszono do niego liczne uwagi, co wyhamowało tempo prac nad projektem. Rosyjskie władze nadal zakładają, że uda się sfinalizować proces legislacyjny jeszcze w wiosennej sesji parlamentu (tj. do 21 lipca br.),

tak aby ustawa mogła wejść w życie jesienią 2026 r.

Próba przejęcia kontroli nad rynkiem wewnętrznym

Przygotowany przez CBR w konsultacji z rządem projekt ustawy jest bardzo rygorystyczny, jeśli chodzi o wykorzystywanie cyfrowych walut na rynku wewnętrznym. Bank domaga się niemal całkowitej kontroli nad rynkiem. Nowe przepisy przewidują pojawienie się w kraju licencjonowanych podmiotów, które będą mogły prowadzić ewidencję aktywów cyfrowych (depozytaria cyfrowe), organizować obrót kryptowalutami, przeprowadzać transakcje wymiany waluty cyfrowej na walutę fiducjarną (tj. opartą na zaufaniu do jej emitenta, zazwyczaj banku centralnego danego kraju; np. na rubla, dolara, juana), a także obsługiwać transgraniczne rozliczenia w kryptowalutach na zlecenie klientów. De facto ich przechowywanie mogłoby odbywać się w Rosji wyłącznie za pośrednictwem licencjonowanych depozytariuszy (np. banku lub brokera) i to on zarządzałby prywatnymi kluczami do aktywów. Logika nowej infrastruktury została zapożyczona z rynku papierów wartościowych, gdzie między inwestorem a aktywami zawsze stoi pośrednik. W parlamencie trwają także dyskusje nad umożliwieniem przechowywania choć części aktywów w prywatnych, niepowierniczych portfelach, które zapewniają użytkownikowi bezpośrednią kontrolę nad kluczami i środkami, czego domagają się inwestorzy. CBR dopuszcza taką możliwość, pod warunkiem że odbywać się to będzie poza granicami Rosji i bez wykorzystania krajowej infrastruktury finansowej (np. kont bankowych). Nie jest jednak jasne, jak w praktyce będzie stosowany ten przepis – zdecydują o tym przepisy wykonawcze.

Centralny Bank Rosji ma się stać de facto głównym organem regulacyjnym rynku kryptowalut, m.in. będzie prowadził rejestry licencjonowanych podmiotów i decydował o ich wpisaniu i wykreśleniu, wyznaczał wymogi wobec uczestników rynku i kontrolował ich wypełnienie. Zakres kompetencji CBR budzi jednak poważne kontrowersje, tym bardziej że wiele istotnych parametrów rynku (np. wykaz kryptowalut dopuszczonych do obrotu zorganizowanego czy maksymalne kwoty nabycia dla inwestorów niekwalifikowanych) ma zostać ustalonych nie w ustawie, ale w aktach wykonawczych, które CBR przygotowuje w kolejnych miesiącach. Jedynie wydobycie kryptowalut pozostanie poza kompetencjami banku. Kontrolę nad tym segmentem zachowa Federalna Służba Podatkowa i to ona będzie prowadzić rejestr tzw. górników i operatorów infrastruktury wydobywczej.

Ponadto nowe przepisy mają utrzymać zakaz wykorzystywania walut cyfrowych do płacenia za towary, prace i usługi na terytorium Rosji. Zarazem zalegalizowane zostanie ich wykorzystywanie do rozliczeń transgranicznych. Uprawnienia, które obecnie posiada wąskie grono podmiotów, mają zostać rozszerzone na wszystkich uczestników handlu zagranicznego w FR.

Rynek kryptowalut w Rosji i jego rozwój

Za wzrostem popularności kryptowalut w FR stoi kilka czynników, do najważniejszych należą: niskie zaufanie obywateli do państwa, zachodnie sankcje finansowe oraz agresywna polityka wobec Zachodu.

Ważnym katalizatorem popularności kryptowalut wśród osób indywidualnych, które już od dekady chętnie je nabywają (Ministerstwo Finansów FR szacuje ich liczbę na ok. 20 mln, tj. prawie 15% populacji), jest słaba ochrona praw własności w Rosji i niski poziom zaufania do instytucji państwowych i banków. Kryptowaluty stały się w efekcie istotnym sposobem lokowania pieniędzy poza jurysdykcją Kremla.

Wykorzystanie walut cyfrowych wyraźnie zdynamizowało się w 2022 r., po nałożeniu przez Zachód na FR zmasowanych sankcji finansowych w odpowiedzi na rosyjską agresję wobec Ukrainy. Restrykcje te mocno ograniczyły możliwość przeprowadzania przez rosyjskie podmioty transgranicznych operacji finansowych za pomocą dotychczas stosowanych instrumentów. Kryptowaluty pozwalały natomiast zredukować konieczność korzystania z pośrednictwa zachodnich instytucji finansowych (m.in. SWIFT, tj. międzynarodowego systemu komunikacji międzybankowej, czy z banków korespondencyjnych) przy rozliczeniach z kontrahentami z państw trzecich. Z tego powodu znacznie wzrosła skala operacji finansowych z wykorzystaniem kryptowalut oraz ich wartość. Powstały nowe, nieprzewidziane przez prawo mechanizmy obsługi największych rosyjskich eksporterów i importerów. Wymusiło to na władzach zaangażowanie się w rozwój tego segmentu rynku i systemowego jego uregulowania. Efektem było zezwolenie w 2024 r. wybranym podmiotom na rozliczenia za pomocą kryptowalut z zagranicznymi kontrahentami oraz plany rozszerzenia tego rozwiązania na wszystkich uczestników handlu zagranicznego dzięki przyjęciu procedowanego właśnie projektu ustawy.

Równolegle aktywa cyfrowe stały się dla Kremla ważnym sposobem realizacji agresywnych działań wobec Zachodu. Jeszcze przed inwazją na Ukrainę rosyjskie służby specjalne zaczęły używać ich do finansowania operacji za granicą (m.in. działań siatek wywiadowczych, morderstw na zlecenie czy sabotaży). Przykładowo dwa podmioty zarejestrowane w Moscow City (centrum biznesowe w Moskwie) – Smart i TGR – były zaangażowane w jeden z największych nielegalnych schematów wymiany kryptowalut na pieniądze fiducjarne; został on [rozbity w 2024 r. przez służby Wielkiej Brytanii w kooperacji z partnerami z innych państw](#). Za jego pośrednictwem przeprowadzano transakcje warte miliardy dolarów, w tym umożliwiające obchodzenie sankcji, opłacanie operacji szpiegowskich oraz pranie pieniędzy uzyskanych ze sprzedaży narkotyków i broni. Moscow City de facto od lat funkcjonuje jako jądro przeprowadzania operacji kryptowalutowych w Rosji i dokonywania nieoficjalnych płatności transgranicznych. Proceder ten odbywa się w dużej mierze pod patronatem FSB, która regularnie kontroluje firmy tam działające i ma pełną wiedzę o ich operacjach.

W konsekwencji powyższych procesów w 2025 r. w [globalnym wskaźniku wdrażania kryptowalut opracowanym przez Chainalysis](#) Rosja zajęła 10. pozycję na świecie. Wartość zrealizowanych transakcji w kryptowalutach w tym kraju (od lipca 2024 r. do czerwca 2025 r.) wyniosła [376 mld dolarów](#), co oznacza wzrost o 50% r/r. Wynik ten plasuje FR na pierwszym miejscu wśród państw europejskich. Głównymi czynnikami wzrostu były duże operacje (powyżej 10 mln dolarów), które zwiększyły się o ponad 85%, oraz zdecentralizowane usługi finansowe oparte na technologii *blockchain* (tzw. DeFi), które umożliwiają przeprowadzanie transakcji bezpośrednio między zaangażowanymi stronami, przy całkowitym wyeliminowaniu pośredników. Wykorzystanie usług DeFi wzrosło w ubiegłym roku ośmiokrotnie.

Rosyjskie oficjalne dane są znacznie skromniejsze. Ministerstwo Finansów FR w lutym 2026 r. szacowało obrót kryptowalutami w Rosji na ok. 50 mld rubli dziennie (ok. 650 mln dolarów). Co oznacza, że rocznie mogły one przekroczyć 200 mld dolarów. W większości obrót odbywał się z wykorzystaniem platform zagranicznych.

Według szacunków CBR najwięcej aktywów w cyfrowych portfelach Rosjan ulokowanych jest w bitcoinach, na co istotny wpływ ma duża rola FR w ich wydobywaniu. W 2025 r. kraj ten zajmował drugie miejsce na świecie (za USA) pod względem wydobywania bitcoinów. Od 2018 r. Rosja znajduje się wśród światowych liderów miningu kryptowalut ogółem.

W ostatnich dwóch latach na potrzeby rozliczeń transgranicznych coraz częściej wykorzystywane są natomiast stablecoiny (kryptowaluty o stabilnym kursie, uzyskanym dzięki powiązaniu ich wartości z aktywami rezerwowymi, np. walutami fiat lub złotem). Do najpopularniejszych należy przywiązany do dolara token firmy Tether (USDT), a od 2025 r. umacnia się pozycja pierwszego tokena przywiązanego do rubla – A7A5 emitowanego w Kirgistanie przez rosyjską spółkę, której współwłaścicielem jest państwowy rosyjski PromSwiazbank zajmujący się przede wszystkim obsługą sektora zbrojeniowego FR. Na początku 2026 r. (tj. w ciągu roku od rozpoczęcia emisji) jego obroty przekroczyły 120 mld dolarów, tj. ok. 15% wartości rosyjskiego handlu zagranicznego.

Niepewna przyszłość rynku kryptowalut w Rosji

Procedowany projekt ustawy o kryptowalutach jest próbą uregulowania rynku przez lata rozwijającego się poza jurysdykcją Kremla i służy przejściu przez CBR kontroli nad operacjami wewnątrz Rosji, przy pozostawieniu sporej swobody wykorzystywania kryptowalut do rozliczeń zagranicznych.

Celem Kremla jest odejście od zdecentralizowanego, anonimowego modelu rozliczeń na rzecz w pełni kontrolowanego, wielopoziomowego i przejrzystego systemu. Jak skuteczny okaże się ten proces, trudno jeszcze wyrokować. Nie znamy ostatecznego kształtu ustawy oraz aktów wykonawczych do niej, które będą miały duży wpływ na jej wdrażanie. Biorąc jednak pod uwagę doświadczenie zdobyte w ciągu wielu lat przez rosyjskich inwestorów, a także dużą popularność instrumentów silnie zanonimizowanych (np. DeFi), można przypuszczać, że część podmiotów pozostanie poza rosyjskim systemem, utrzymując aktywność na platformach zagranicznych.

Dodatkowo poważną barierą dla osiągnięcia celu przez Kreml jest pogodzenie wprowadzenia przejrzystego systemu z w pełni ewidencjonowanymi aktywami cyfrowymi i ochroną ich przed polityką sankcyjną Zachodu. Identyfikacja powiązań aktywów cyfrowych z Rosją może skutkować objęciem ich restrykcjami. Istnieje również zagrożenie, że przeregulowanie tego rynku w Rosji będzie negatywnie wpływać na jego dalszy rozwój.