





Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

# БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО РОССИИ

*Учебник*

Под редакцией  
*Н.А. Поветкиной*

Москва  
ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ»  
2026

**УДК 336.14**  
**ББК 67.402.1**  
**Б98**

*Одобрено секцией публичного права ученого совета  
Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

**Рецензенты:**

**А.С. Емельянов** — Заместитель директора ИЖиСП, доктор юридических наук, доцент;

**Е.Ю. Грачева** — Заведующая кафедрой финансового права Московского государственного юридического университета, доктор юридических наук, профессор

**Б98**      **Бюджетное право России: учебник /** Н.А. Поветкина, Е.В. Рябова, Ю.В. Тютина; под ред. Н.А. Поветкиной. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2026. — 352 с.

ISBN 978-5-6051056-3-3

Настоящий учебник представляет собой современное системное изложение бюджетного права Российской Федерации, организованное в соответствии с классическим делением на общую и особенную части. В нем органично сочетаются фундаментальные теоретические положения с актуальными практическими аспектами, учитывающими последние изменения бюджетного законодательства и новейшие достижения правовой науки. Особое внимание уделено ответам на вызовы цифровой эпохи, включая использование цифровых платформ, казначейское сопровождение и государственный аудит, что делает издание соответствующим современным требованиям к подготовке специалистов в области публичных финансов.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего образования четвертого поколения.

В качестве правовой основы исследования использованы нормативные правовые акты, действующие по состоянию на 01.01.2026.

Издание предназначено для студентов, аспирантов и преподавателей юридических и экономических специальностей. Оно также будет полезно практикующим юристам, государственным и муниципальным служащим, участвующим в бюджетном процессе и управлении публичными финансами.

Издание подготовлено при информационной поддержке СПС «Консультант-Плюс».

**УДК 336.14**  
**ББК 67.402.1**

© Институт законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве  
Российской Федерации, 2025

ISBN 978-5-6051056-3-3

The Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation

---

# BUDGET LAW OF RUSSIA

*Textbook*

Edited by  
*N.A. Povetkina*

Moscow  
LAW FIRM CONTRACT  
2026

*Approved by the Section of Public Law of the Academic Council  
of the Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

**A.S. Emelyanov** — Deputy Director of the ILCL, Doctor of Law, Associate Professor;

**E. Yu. Gracheva** — Head of the Department of Financial Law, Moscow State Law University, Doctor of Law, Professor

**Budget law of Russia:** textbook / N.A. Povetkina, E.V. Ryabova, Yu.V. Ledneva; edited by N.A. Povetkina. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; LAW FIRM CONTRACT, 2026. — 352 p.

ISBN 978-5-6051056-3-3

This textbook offers a modern and systematic exposition of the budget law of the Russian Federation, structured according to the classical division into General and Special Parts. It seamlessly integrates fundamental theoretical principles with relevant practical aspects, taking into account the latest changes in budget legislation and the most recent advancements in legal science. Particular attention is paid to addressing the challenges of the digital age, including the use of digital platforms, treasury support, and state audit, making the publication aligned with contemporary requirements for training specialists in the field of public finance.

The textbook meets the requirements of the Federal state educational standard of higher education of the fourth generation.

The legal basis for the textbook is the legal acts in force of January 1, 2026.

The publication is intended for students, postgraduates, and instructors of law and economics. It will also be useful for practicing lawyers, state and municipal civil servants involved in the budget process and the management of public finances.

The textbook was prepared with information support of the ConsultantPlus electronic legal database system.

© The Institute of Legislation  
and Comparative Law under the Government  
of the Russian Federation, 2025

ISBN 978-5-6051056-3-3

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

**Поветкина Наталья Алексеевна**, заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства, заведующий кафедрой публичного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, почетный работник науки и высоких технологий Российской Федерации — гл. 1 (совместно с Е.В. Рябовой), § 4 гл. 2, § 1, 2 гл. 5 (совместно с Е.В. Рябовой), § 1 гл. 6 (совместно с Е.В. Рябовой), § 2 гл. 6, § 2–4 гл. 7, § 1 гл. 11 (совместно с Ю.В. Тютиной);

**Рябова Елена Валерьевна**, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук — гл. 1 (совместно с Н.А. Поветкиной), § 3 гл. 3, гл. 4, § 1, 2 гл. 5 (совместно с Н.А. Поветкиной), § 3 гл. 5, § 1 гл. 6 (совместно с Н.А. Поветкиной), § 3, 4 гл. 6, § 1 гл. 7, § 3, 4 гл. 9, гл. 10, § 2 гл. 11;

**Тютина Юлия Викторовна**, ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент — § 1–3, 5 гл. 2, § 1, 2 гл. 3, гл. 8, § 1, 2 гл. 9, § 1 гл. 11 (совместно с Н.А. Поветкиной).

## AUTHORS

**Povetkina N.A.**, Head of the Department of Financial, Tax and Budget Legislation, Head of the Department of Legal Support of Public Finance of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Science and High Technologies of the Russian Federation — Chapter 1 (together with Ryabova E.V.), § 4 Chapter 2, § 1, 2 Chapter 5 (together with E.V. Ryabova), § 1 Chapter 6 (together with E.V. Ryabova), § 2 Chapter 6, § 2–4 Chapter 7, § 1 Chapter 11 (together with Yu.V. Tyutina);

**Ryabova E.V.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Law of Lomonosov Moscow State University, Senior Researcher of the Department of Financial, Tax and Budget Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — Chapter 1 (together with N.A. Povetkina), § 3 Chapter 3, Chapter 4, § 1, 2 Chapter 5 (together with N.A. Povetkina), § 3 Chapter 5, § 1 Chapter 6 (together with N.A. Povetkina), § 3, 4 Chapter 6, § 1 Chapter 7, § 3, 4 Chapter 9, Chapter 10, § 2 Chapter 11;

**Tyutina Yu.V.**, Candidate of Legal Sciences, Senior researcher of the Department of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — § 1–3, 5 Ch. 2, § 1, 2 Ch. 3, Ch. 8, § 1, 2 Ch. 9, § 1 Ch. 11 (together with N.A. Povetkina).

# ОГЛАВЛЕНИЕ

## І. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

### Глава 1

<b>Понятие бюджета и бюджетного устройства государства</b> .....	15
§ 1. Понятие и правовые требования к бюджету .....	15
§ 2. Функциональное содержание бюджета .....	21
§ 3. Понятие бюджетного устройства государства .....	32
§ 4. Структура бюджетной системы Российской Федерации .....	39
<b>Контрольные вопросы</b> .....	41

### Глава 2

<b>Понятие и источники бюджетного права</b> .....	43
§ 1. Бюджетное право в отраслевой системе права, предмет и метод бюджетно-правового регулирования .....	43
§ 2. Система источников бюджетного права. Бюджетное законодательство Российской Федерации .....	48
§ 3. Систематизация бюджетного законодательства Российской Федерации .....	59
§ 4. Экспериментальное бюджетно-правовое регулирование .....	64
§ 5. Наука бюджетного права .....	69
<b>Контрольные вопросы</b> .....	73

### Глава 3

<b>Бюджетные правоотношения</b> .....	74
§ 1. Понятие и состав бюджетного правоотношения .....	74
§ 2. Субъектная характеристика бюджетных правоотношений .....	81
§ 3. Проблема разграничения бюджетных и гражданских правоотношений .....	87
<b>Контрольные вопросы</b> .....	92

### Глава 4

<b>Структура бюджета и принципы бюджетной системы Российской Федерации</b> .....	94
§ 1. Структура бюджета и бюджетная классификация .....	94
§ 2. Общая характеристика принципов бюджетной системы Российской Федерации .....	105
§ 3. Правовое содержание принципов бюджетной системы Российской Федерации .....	108
<b>Контрольные вопросы</b> .....	128

## II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

### Глава 5

<b>Правовое регулирование формирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации</b> .....	129
§ 1. Расходы бюджета: понятие и правовые требования.....	129
§ 2. Классификация расходов бюджетов.....	137
§ 3. Направления бюджетных ассигнований.....	141
<b>Контрольные вопросы</b> .....	157

### Глава 6

<b>Правовое регулирование формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации</b> .....	159
§ 1. Понятие и виды доходов бюджетов.....	159
§ 2. Правовые требования к доходам бюджетов.....	164
§ 3. Система обязательных платежей и система налогов и сборов .....	168
§ 4. Характеристика налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений в бюджет.....	172
<b>Контрольные вопросы</b> .....	186

### Глава 7

<b>Правовое обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации</b> .....	188
§ 1. Понятие сбалансированности бюджетов и бюджетной системы государства.....	188
§ 2. Правовой режим иммунитета бюджета.....	193
§ 3. Правовое обеспечение формирования бюджетных резервов .....	197
§ 4. Бюджетно-правовое регулирование государственных заимствований .....	204
<b>Контрольные вопросы</b> .....	210

### Глава 8

<b>Правовые основы бюджетного процесса в Российской Федерации</b> .....	212
§ 1. Понятие, принципы, стадии бюджетного процесса .....	212
§ 2. Состав и полномочия участников бюджетного процесса .....	219
§ 3. Стадия составления проектов бюджетов.....	238
§ 4. Стадия рассмотрения и утверждения бюджетов.....	244
§ 5. Стадия исполнения бюджетов .....	254
§ 6. Стадия составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.....	260
<b>Контрольные вопросы</b> .....	265

**Глава 9**

<b>Правовые основы казначейского обслуживания, казначейского сопровождения, казначейского мониторинга</b> .....	267
§ 1. Понятие казначейского обслуживания и его соотношение с понятием «казначейское сопровождение» .....	267
§ 2. Понятие и субъектный состав системы казначейских платежей .....	277
§ 3. Правовое регулирование казначейского сопровождения .....	284
§ 4. Понятие и правовое регулирование казначейского мониторинга .....	304
<b>Контрольные вопросы</b> .....	312

**Глава 10**

<b>Публичный финансовый контроль и государственное принуждение в бюджетных правоотношениях</b> .....	314
§ 1. Понятие публичного финансового контроля .....	314
§ 2. Понятие государственного аудита .....	322
§ 3. Государственное принуждение в бюджетных правоотношениях .....	329
<b>Контрольные вопросы</b> .....	332

**Глава 11**

<b>Информационные технологии в бюджетных правоотношениях</b> .....	334
§ 1. Понятие цифрового бюджета .....	334
§ 2. Цифровые платформы в бюджетных правоотношениях .....	342
<b>Контрольные вопросы</b> .....	348

# CONTENTS

## I. GENERAL PART

### Chapter 1

<b>The concept of the budget and the budgetary structure of the state</b> .....	15
§ 1. The concept and legal requirements for the budget .....	15
§ 2. The functional content of the budget .....	21
§ 3. The concept of the budgetary structure of the state .....	32
§ 4. The structure of the budgetary system of the Russian Federation .....	39
<b>Control questions</b> .....	41

### Chapter 2

<b>The concept and sources of budgetary law</b> .....	43
§ 1. Budgetary law in the sectoral system of law, the subject and method of budgetary legal regulation.....	43
§ 2. The system of sources of budgetary law. Budgetary legislation of the Russian Federation.....	48
§ 3. Systematization of the budgetary legislation of the Russian Federation .....	59
§ 4. Experimental budgetary legal regulation .....	64
§ 5. The science of budgetary law .....	69
<b>Control questions</b> .....	73

### Chapter 3

<b>Budgetary legal relations</b> .....	74
§ 1. The concept and composition of a budgetary legal relation.....	74
§ 2. Subjective characteristics of budgetary legal relations .....	81
§ 3. The problem of delineating budgetary and civil legal relations .....	87
<b>Control questions</b> .....	92

### Chapter 4

<b>The structure of the budget and the principles of the budgetary system of the Russian Federation</b> .....	94
§ 1. The structure of the budget and budgetary classification .....	94
§ 2. General characteristics of the principles of the budgetary system of the Russian Federation.....	105
§ 3. The legal content of the principles of the budgetary system of the Russian Federation.....	108
<b>Control questions</b> .....	128

## II. SPECIAL PART

### Chapter 5

<b>Legal regulation of the formation of expenditures of the budgets of the budgetary system of the Russian Federation</b> .....	129
§ 1. Budget expenditures: concept and legal requirements .....	129
§ 2. Classification of budget expenditures .....	137
§ 3. Directions of budget allocations .....	141
<b>Control questions</b> .....	157

### Chapter 6

<b>Legal regulation of the formation of revenues of the budgets of the budgetary system of the Russian Federation</b> .....	159
§ 1. The concept and types of budget revenues .....	159
§ 2. Legal requirements for budget revenues .....	164
§ 3. The system of mandatory payments and the system of taxes and fees .....	168
§ 4. Characteristics of tax revenues, non-tax revenues, and gratuitous inflows to the budget .....	172
<b>Control questions</b> .....	186

### Chapter 7

<b>Legal ensuring the balance and sustainability of the budgetary system of the Russian Federation</b> .....	188
§ 1. The concept of budget balance and the balance of the state budgetary system .....	188
§ 2. The legal regime of budget immunity .....	193
§ 3. Legal ensuring the formation of budget reserves .....	197
§ 4. Budgetary legal regulation of state borrowings .....	204
<b>Control questions</b> .....	210

### Chapter 8

<b>Legal foundations of the budget process in the Russian Federation</b> .....	212
§ 1. The concept, principles, and stages of the budget process .....	212
§ 2. Composition and powers of the participants in the budget process .....	219
§ 3. The stage of drafting budget projects .....	238
§ 4. The stage of consideration and approval of budgets .....	244
§ 5. The stage of budget execution .....	254
§ 6. The stage of preparation, external audit, consideration, and approval of budget reporting .....	260
<b>Control questions</b> .....	265

*Contents*

**Chapter 9**

**Legal foundations of treasury services,  
treasury support, and treasury monitoring** .....267

§ 1. The concept of treasury services  
and its correlation with the concept  
of “treasury support” .....267

§ 2. The concept and subjective composition  
of the treasury payments system .....277

§ 3. Legal regulation of treasury support .....284

§ 4. The concept and legal regulation  
of treasury monitoring .....304

**Control questions**.....312

**Chapter 10**

**Public financial control and state coercion  
in budgetary legal relations**.....314

§ 1. The concept of public financial control .....314

§ 2. The concept of state audit .....322

§ 3. State coercion in budgetary legal relations.....329

**Control questions**.....332

**Chapter 11**

**Information technologies in budgetary  
legal relations** .....334

§ 1. The concept of the digital budget .....334

§ 2. Digital platforms in budgetary legal  
relations .....342

**Control questions**.....348

# **I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

## **Глава 1 ПОНЯТИЕ БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА**

### **§ 1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К БЮДЖЕТУ**

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Для выполнения государством возложенных на него функций во всех сферах деятельности оно должно обладать достаточным количеством финансовых ресурсов, которые формируются преимущественно в денежном эквиваленте. Данные ресурсы концентрируются в едином фонде денежных средств — бюджете.

К настоящему времени в финансово-правовой и финансовой науках не сложилось однозначного понимания категории «бюджет». Бюджет рассматривается учеными как: общественные отношения, необходимые для формирования централизованного фонда денежных средств; денежные отношения по поводу перераспределения национального дохода в связи с образованием и использованием бюджетного фонда; денежные отношения императивной формы, выражающие «движение чистого дохода общества», в процессе которого образуется и используется централизованный фонд государства в целях выполнения им своих функций; общественные отношения, которые связаны с концентрацией и использованием его средств; абстрактное выражение всех процессов в области экономики и социальной сферы, происходящих в государстве; народное достояние, общественное благо и т.д. При этом общей характеристикой бюджета является его рассмотрение как финансовой основы, которая позволяет, как минимум, обеспечивать выполне-

*Учебное издание*

## **БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО РОССИИ**

Учебник

Под редакцией  
*Н.А. Поветкиной*

Подписано в печать 22.04.2026.  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.  
Печать цифровая. Усл. печ. л. 22,0. Уч.-изд. л. 22,2.  
Тираж 500 экз. (1-й з-д — 1—100 экз.). Заказ № 1301.

ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ»  
Москва, вн. тер. г. муниципальный округ Перово,  
ул. 2-я Энтузиастов, д. 5, к. 40, пом. 47У/4.  
E-mail: [hinchukv@mail.ru](mailto:hinchukv@mail.ru)  
Наш сайт: [www.izdatkontrakt.ru](http://www.izdatkontrakt.ru)

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации