

УДК 336.144(575.2)
JEL Code: H61; E62

<https://doi.org/10.33619/2414-2948/127/53>

**СОДЕРЖАНИЕ И СТРУКТУРА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ:
СОВРЕМЕННОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ**

*©Ибраимова Б. А., Кыргызский национальный университет
им. Ж. Баласагына, г. Бишкек, Кыргызстан*

**CONTENT AND STRUCTURE OF THE BUDGET PROCESS IN THE KYRGYZ
REPUBLIC: CURRENT LEGAL REGULATION AND DEVELOPMENT TRENDS**

*©Ibraimova B., Kyrgyz National University
named after Zh. Balasagyn, Bishkek, Kyrgyzstan*

Аннотация. Статья посвящена анализу содержания и структуры бюджетного процесса в Кыргызской Республике в соответствии с Бюджетным кодексом КР. Рассматриваются юридические факты, порождающие бюджетные процессуальные правоотношения: преимущественно императивные юридические акты (законы о бюджете, индивидуальные акты органов власти, росписи) и сроки. Особое внимание уделяется классификации фактов, роли административных актов и ограниченному значению договоров. Описаны субъекты и участники процесса, их полномочия, а также стадии: составление проекта, рассмотрение и утверждение, исполнение, подготовка и утверждение отчета. Подчеркивается ежегодный, циклический характер процесса, императивность сроков и принцип прозрачности как основы общественного контроля. Анализ опирается на нормы Бюджетного кодекса КР и практику его применения, выявляя специфику кыргызского бюджетного права по сравнению с гражданско-правовыми отношениями.

Abstract. The article examines the content and structure of the budget process in the Kyrgyz Republic in accordance with the Budget Code of the Kyrgyz Republic. It analyzes legal facts generating budgetary procedural relations: predominantly imperative legal acts (budget laws containing both general norms and individual instructions, administrative acts, budget appropriations) and deadlines. Special attention is paid to the classification of facts, the dominant role of administrative acts, and the auxiliary nature of public contracts. The subjects and participants of the process, their powers, as well as the stages — budget drafting, review and approval, execution, preparation and approval of execution reports — are described. The annual, cyclical nature of the process, the imperative character of deadlines, and the principle of transparency as the basis for public oversight are emphasized. The analysis relies on the provisions of the Budget Code of the KR and its application practice, highlighting the specifics of Kyrgyz budgetary law compared to civil law relations.

Ключевые слова: бюджетный процесс, Кыргызская Республика, бюджетный кодекс, финансовый контроль.

Keywords: budget process, Kyrgyz Republic, Budget Code, financial control.

Бюджетный процесс представляет собой регламентированную законодательством

Кыргызской Республики организованную и упорядоченную последовательность действий его участников. Все участники вправе или обязаны совершать определенные действия в установленные процессуальными нормами сроки. Возникает вопрос о правовом основании возникновения этих ежегодно, циклически повторяющихся правоотношений. Если в гражданско-правовых отношениях таким основанием чаще всего выступают добровольно заключаемые участниками хозяйственного оборота сделки, то в бюджетном процессе в их качестве выступают многообразные обстоятельства (юридические факты), правовая природа которых требует уточнения. Так, бюджетно-процессуальные отношения могут возникать на основании нормативных правовых актов, решений уполномоченных органов, уведомлений о бюджетных ассигнованиях, бюджетных росписей, в силу наступления определенных сроков, которые являются юридическими фактами. Они могут быть исследованы и классифицированы на основе подходов, выработанных общей теорией права, а также наукой финансового права.

Юридические факты в бюджетном процессе. Наиболее подробно теория юридических фактов разработана в гражданском праве. Многие положения науки гражданского права используются для формирования общей теории юридического факта. Теория юридических фактов как обстоятельств, с которыми связано возникновение, изменение или прекращение финансового правоотношения, а также классификация юридических фактов в финансовом праве дана в монографии М. В. Карасевой «Финансовое правоотношение». Применительно к теории бюджетного процесса вопрос о юридических фактах в литературе освещен недостаточно.

В общей теории права и в теории финансового права юридические факты подразделяют на действия и события. Юридические факты-действия подразделяются по признаку соответствия предписаниям юридических норм на правомерные и неправомерные действия. Правомерные действия, в свою очередь, можно разделить на юридические поступки — действия, приводящие к юридическим последствиям независимо от намерений лица, и юридические акты — действия, совершаемые с намерением породить юридические последствия. В сфере бюджетного процесса ведущее место занимают именно юридические акты, поскольку при их совершении участники правоотношения целенаправленно создают, изменяют или прекращают правовые отношения для себя либо для других субъектов. Следует согласиться с подходом М. В. Карасевой, предлагающей в науке финансового права выделять: 1) Нормативные акты, содержащие индивидуальные предписания; 2) Акты индивидуального правового регулирования; 3) Прочие акты волеизъявления субъектов финансового правоотношения [1].

Дискуссионным остается вопрос о том, признаются ли нормативные акты и соответственно нормы права юридическими фактами либо их предпосылками. Норма права абстрактна, обращена к неопределенному кругу лиц и рассчитана на неоднократное применение, а юридический факт является основанием конкретного правоотношения. Поэтому норма права становится предпосылкой того, чтобы конкретный факт приобрел юридическое значение. В частности, в науке финансового права отмечалось, что финансовые правоотношения возникают в связи с изданием закона. Однако закон устанавливает лишь типичные признаки этих правоотношений. Для возникновения конкретного финансового правоотношения необходимо, чтобы на основе и во исполнение закона были изданы нормативные и индивидуальные финансовые и финансово-плановые акты. Таким образом, общая норма закона конкретизируется в ряде общих и индивидуальных финансовых и финансово-плановых актов, изданных на основе и во исполнение закона, обеспечивая возникновение финансовых правоотношений в связи с законом и в точном соответствии с установленными им нормами, которые отражают реальные финансовые связи.

Рассмотрим практическое следствие данного вывода на примере ежегодно принимаемого закона о республиканском бюджете Кыргызской Республики. Он является нормативным правовым актом, содержащим индивидуальные предписания, поскольку в нем одновременно закреплены и нормативные, и индивидуальные предписания. Закон о республиканском бюджете выступает формой, содержащей как нормы права, так и индивидуальные акты. Очевидно, что индивидуальные предписания, содержащиеся в законе о бюджете, являются юридическим фактом для бюджетополучателей, поскольку именно на их основании производится получение и расходование денежных средств [2].

Следующим видом юридических фактов в бюджетном процессе являются акты индивидуального регулирования. Такие акты могут выступать основанием возникновения, изменения или прекращения бюджетных процессуальных правоотношений. Посредством индивидуального акта осуществляется индивидуальное регулирование.

Индивидуальными правовыми актами, влекущими возникновение, изменение или прекращение бюджетных процессуальных правоотношений, являются административные акты. Административные акты выступают в качестве юридических фактов в основном на стадиях составления проекта и исполнения бюджета. Например, на стадии составления проекта бюджета такими актами являются требования представить прогнозируемые данные предельных объемов бюджетного финансирования, направляемые Министерством финансов Кыргызской Республики главным распорядителям бюджетных средств. На стадии исполнения бюджета примером административного акта является доведение органом, исполняющим бюджет, до нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств показателей бюджетной росписи в форме уведомлений о бюджетных ассигнованиях [3].

К прочим актам волеизъявления участников бюджетного процесса можно отнести, например, распоряжение бюджетного учреждения произвести платеж, обращенное к органам казначейства. В бюджетном процессе имеют место договоры (соглашения) публичного характера. Вопрос о том, может ли договор (соглашение) публичного характера быть основанием для возникновения, изменения и прекращения публично-правовых отношений, является дискуссионным. Наиболее полно данная проблема разработана в науке административного права. Сам договор непосредственно не порождает конкретного правоотношения, но способствует формированию юридического состава: договор плюс последующее действие органа исполнительной власти в виде издания индивидуального акта. Применительно к бюджетному процессу следует иметь в виду, что такого рода действия совершаются лишь на стадии исполнения бюджета, их удельный вес невелик и они неразрывно связаны с актами, издаваемыми органами государственной власти. Сама природа бюджетно-процессуальных отношений предполагает наличие одностороннего императивного волеизъявления властной стороны, а договорные связи исходят из принципа равенства участников, т.е. принадлежат к числу горизонтальных и непосредственно не являются формой реализации органами исполнительной власти полномочий в сфере бюджетного процесса. В договорах, заключаемых на стадии исполнения бюджета, прямого выражения задачи и функции органов исполнительной власти не находят. Такие договоры выступают в роли юридических фактов особого рода. Они предшествуют реализации исполнительными органами властных функций. В бюджетном процессе это выражается в том, что наряду с договором, заключаемым сторонами (одной из которых всегда является уполномоченный орган государственной власти), издается акт индивидуального правового регулирования, на основании которого происходит исполнение договорных обязательств [4].

Таким образом, договоры (соглашения) публичного характера, заключаемые участниками бюджетно-процессуального правоотношения, выступают частью юридического

состава, сами не являясь обстоятельствами, с которыми связано возникновение, изменение или прекращение правоотношения.

Бюджетные процессуальные правоотношения могут возникать, изменяться или прекращаться при наступлении определенных событий. Они в свою очередь делятся на относительные события — явления, вызванные деятельностью человека, но выступающие независимо от причин, их породивших (инфляция, рост или падение цен); и абсолютные события — обстоятельства, которые не вызваны волей людей и не выступают в какой-либо зависимости от нее (стихийное бедствие, ликвидация последствий которого требует изменений в процессе исполнения бюджета). К ним некоторые ученые относят сроки, другие считают их самостоятельным элементом юридических фактов-событий, третьи — наряду с юридическими действиями и событиями — независимым юридическим фактом [5].

Назначение сроков различно. Некоторые определяют время возникновения, изменения или прекращения правоотношения, другие определяют их временные рамки.

В отличие от других отраслей права сроки в бюджетном процессе имеют ряд особенностей. Участники бюджетного процессуального правоотношения не могут устанавливать сроки самостоятельно или по соглашению сторон, как это в ряде случаев возможно в гражданском праве. Сроки в бюджетном процессе устанавливаются законодателем и не могут быть изменены, приостановлены или восстановлены по соглашению сторон, т.е. являются императивными. Сроки в бюджетном процессе являются определенными, т.е. подлежат точному исчислению и содержат четкое указание на время исполнения. Например, в соответствии с Бюджетным кодексом Кыргызской Республики Кабинет Министров рассматривает проект республиканского бюджета в установленные сроки и вносит его в Жогорку Кенеш. Определенные сроки способствуют большей четкости в осуществлении участниками бюджетного процесса своих прав и обязанностей и потому составляют подавляющее большинство в устанавливаемых в бюджетном процессе сроков.

Однако определенные в бюджетном процессе сроки не пресекательны, и их истечение не препятствует совершению процессуального действия, сроки которого нарушены. Правовых последствий их несоблюдения действующее законодательство, как правило, не предусматривает. Проблема отсутствия в действующем законодательстве санкций за нарушение сроков в бюджетном процессе уже затрагивалась в науке финансового права.

Значение сроков в бюджетном процессе заключается в том, что они обеспечивают своевременную разработку, принятие и исполнение важнейшего финансового документа — бюджета; упорядочивают бюджетный процесс, обеспечивая последовательную смену стадий; способствуют своевременному выполнению участниками бюджетного процесса их функций, дисциплинируя их.

Таким образом, бюджетно-процессуальные правоотношения, как любые иные правоотношения, возникают, изменяются и прекращаются в связи с определенными юридическими фактами. Однако набор этих фактов отличается спецификой, поскольку все их многообразие в бюджетном процессе сводится преимущественно к двум видам — юридическим актам и срокам. Эти два вида юридических фактов дополняются в бюджетно-процессуальных отношениях юридическими составами в тех случаях, когда предоставление финансовых ресурсов осуществляется на основе сочетания договора и административного акта органа исполнительной власти. Субъекты и участники бюджетного процесса. Регулируя соответствующую часть общественных отношений, бюджетное право определяет круг участников этих отношений, наделяя их юридическими правами и обязанностями, обеспечивающими формирование и использование общегосударственного фонда денежных средств в соответствии с задачами и функциями государства. Это обуславливает наличие

такой юридической категории, как субъект бюджетного права.

В науке финансового права выражения «субъект финансового права» и «субъект финансового правоотношения» используются как равнозначные. Общая теория права отмечает присущую выражениям «субъект права» и «субъект правоотношения» тождественность, указывая на их различия: субъект права — лицо, обладающее правосубъектностью, т.е. потенциально способное быть участником правоотношений; субъект правоотношения — реальный участник данных правовых отношений.

Субъекты бюджетного права — это носители бюджетных прав и обязанностей в сфере образования и использования государственного фонда денежных средств. Данные права и обязанности принадлежат им в силу действия бюджетно-правовых норм, независимо от участия их в конкретных правоотношениях. При реализации своих прав и обязанностей они вступают в бюджетные правоотношения в качестве участников правоотношения. Субъект бюджетного права — понятие более широкое, нежели субъект (участник) бюджетного правоотношения.

Бюджетный кодекс Кыргызской Республики определяет круг участников бюджетного процесса, включая Президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, Кабинет Министров Кыргызской Республики, Министерство финансов Кыргызской Республики, органы местного самоуправления, главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств, получателей бюджетных средств, Счетную палату Кыргызской Республики и иные уполномоченные органы.

Субъектов бюджетного процесса можно разделить на три группы: 1) Кыргызская Республика в целом и ее административно-территориальные единицы; 2) Коллективные субъекты — органы государственной власти, организации, учреждения; 3) Индивидуальные субъекты — должностные лица.

Государство является основным субъектом бюджетного процесса. При реализации возложенных на него задач государство выступает в лице соответствующих уполномоченных органов, которые будут участниками бюджетных процессуальных правоотношений. Самый большой круг субъектов бюджетного процесса составляют коллективные субъекты. К коллективным субъектам бюджетного права могут быть отнесены органы государственной власти, бюджетные организации. Физические лица также являются участниками бюджетных процессуальных правоотношений, в частности на стадии исполнения бюджета при получении трансфертов населению. Правоотношения, в которые вступают данные субъекты, являются процессуальными и складываются по поводу образования, распределения и использования государственного или муниципального фонда денежных средств. Права и обязанности субъектов бюджетных процессуальных правоотношений обусловлены формированием и использованием бюджета как основного финансового плана. В процессуальных отношениях обязательным участником является государство в лице уполномоченных органов. Для характеристики компетенции государства, его территориальных подразделений и соответствующих органов власти в области бюджета применяется термин «бюджетные полномочия». Круг процессуальных полномочий соответствует стадиям бюджетного процесса. Выделяют полномочия по составлению проекта бюджета, по утверждению бюджета, по исполнению бюджета, по составлению, рассмотрению и утверждению отчета об исполнении бюджета, по обеспечению контроля за исполнением бюджета.

Стадии бюджетного процесса. Бюджетный процесс проходит в рамках бюджетного цикла (обычно около 2,5–3 лет, включая планирование и отчетность) и делится на следующие стадии:

1. Составление проекта бюджета Кабинет Министров (через Министерство финансов)

разрабатывает прогноз социально-экономического развития, среднесрочную стратегию бюджетных расходов, основные направления бюджетной политики. Доводятся контрольные цифры главным распорядителям. Формируется проект республиканского бюджета на очередной год и плановый период (два последующих года). Местные бюджеты готовят исполнительные органы МСУ;

2. Рассмотрение и утверждение бюджета Проект вносится в Жогорку Кенеш не позднее установленного срока (обычно осенью). Рассматривается в нескольких чтениях: сначала основные параметры (доходы, дефицит, источники покрытия), затем детализация расходов. Завершается принятием Закона о республиканском бюджете на очередной год и плановый период. Местные бюджеты утверждают соответствующие кенешы;

3. Исполнение бюджета с 1 января по 31 декабря. Казначейское исполнение (единый счет). Включает зачисление доходов, распределение регулирующих доходов, доведение ассигнований, утверждение смет, подтверждение обязательств, платежи. Возможны уточнения бюджета при изменении макроэкономических условий;

4. Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета составляется годовой отчет. Проверяется Счетной палатой. Рассматривается Жогорку Кенешем (или местным кенешем). Утверждается законом об исполнении бюджета. Обеспечивает прозрачность и обратную связь. Контроль (предварительный, текущий, последующий) осуществляется параллельно всем стадиям, но не образует отдельной стадии.

Деятельность государства от начала составления бюджета до утверждения отчета о его исполнении образует бюджетный цикл. Весь бюджетный цикл делится на стадии бюджетного процесса. Бюджетный процесс ежегодно в определенной последовательности сменяет одна другую. Отсюда вытекают следующие особенности бюджетного процесса: ежегодность, периодичность, непрерывность. Бюджетный кодекс Кыргызской Республики регулирует следующие основные стадии бюджетного процесса: формирование (составление) проектов бюджетов; рассмотрение и утверждение бюджетов; исполнение бюджетов; контроль за исполнением бюджетов; составление, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов. На каждой стадии решаются вопросы, которые невозможно решить в другое время. Принцип прозрачности (гласности) находит отражение на всех стадиях бюджетного процесса в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Кыргызской Республики и международными стандартами.

Список литературы:

1. Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М: Норма, 2001. 288 с.
2. Джакыбалиева Н. А. Правовые основы бюджетного процесса в Кыргызской Республике // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2025. № 1-1 (100). С. 199–204.
3. Кожошев А. О. Регулирование бюджетных отношений Кыргызской Республики : монография. Бишкек: Инсанат, 2018. 250 с.
4. Кубатов И. К., Ибраимова Б. А. Правовое регулирование бюджетного процесса: общие положения и особенности законодательства Кыргызской Республики // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2025. №12-2 (111). С. 182-188.
5. Тюлюндиева Н. М. Концепция управления бюджетом государства. Бишкек, 2011.

References:

1. Karaseva, M. V. (2001). Finansovoe pravootnoshenie. Moscow. (in Russian).

2. Kubatov, I. K., & Ibraimova, B. A. (2025). Pravovy`e osnovy` byudzhetnogo processa v Ky`rgy`zskoj Respublike. *Mezhdunarodny`j zhurnal gumanitarny`x i estestvenny`x nauk*, (12-2 (111)), 182-188. (in Russian).

3. Kozhoshev, A. O. (2018). Regulirovanie byudzhetny`x otnoshenij Ky`rgy`zskoj Respubliki : monografiya. Bishkek. (in Russian).

4. Kubatov, I. K., & Ibraimova, B. A. (2025). Pravovoe regulirovanie byudzhetnogo processa: obshhie polozheniya i osobennosti zakonodatel`stva Ky`rgy`zskoj Respubliki. *Mezhdunarodny`j zhurnal gumanitarny`x i estestvenny`x nauk*, (12-2 (111)), 182-188. (in Russian).

5. Tyulyundieva, N. M. (2011). Konceptsiya upravleniya byudzhetom gosudarstva. Bishkek. (in Russian).

Поступила в редакцию
03.04.2026 г.

Принята к публикации
11.04.2026 г.

Ссылка для цитирования:

Ибраимова Б. А. Содержание и структура бюджетного процесса в Кыргызской Республике: современное правовое регулирование и тенденции развития // Бюллетень науки и практики. 2026. Т. 12. №6. С. 450-456. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/127/53>

Cite as (APA):

Ibraimova, B. (2026). Content and Structure of the Budget Process in the Kyrgyz Republic: Current Legal Regulation and Development Trends. *Bulletin of Science and Practice*, 12(6), 450-456. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/127/53>