

УДК 336  
JEL Code: H61

<https://doi.org/10.33619/2414-2948/126/51>

**СТАДИЯ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТА РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА  
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ:  
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ЭТАПЫ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

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

**STAGES OF DEVELOPMENT OF THE REPUBLICAN BUDGET PROJECT  
IN THE KYRGYZ REPUBLIC:  
LEGAL REGULATION, STAGES, AND IMPLEMENTATION PROBLEMS**

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

*Аннотация.* Статья посвящена правовому регулированию стадии разработки (составления) проекта республиканского бюджета в Кыргызской Республике. Автор анализирует нормы Бюджетного кодекса Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года № 59, закрепляющие принципы полноты, прозрачности и реалистичности бюджетного процесса. Подробно рассматриваются полномочия исполнительной власти (Кабинета Министров и Министерства финансов), ограниченная роль Жогорку Кенеша на подготовительном этапе, а также ключевые этапы: определение макроэкономических основ и прогноза социально-экономического развития, распределение расходов между главными распорядителями, подготовка бюджетного циркуляра, представление и согласование заявок, межведомственные переговоры. Выявляются проблемы реализации: зависимость доходов от внешних факторов, неполнота данных об исполнении предыдущих бюджетов, риски завышения заявок, необоснованное создание внебюджетных фондов, отсутствие четких механизмов приоритизации расходов. Предлагаются меры по повышению устойчивости (стабилизационные механизмы), усилению контроля и вовлечению парламента. Особое внимание уделено местным бюджетам. Исследование актуально для совершенствования бюджетного законодательства и практики в условиях экономической нестабильности.

*Abstract.* The article is devoted to the legal regulation of the stage of development (drafting) of the republican budget project in the Kyrgyz Republic. The author analyzes the provisions of the Budget Code of the Kyrgyz Republic dated May 16, 2016 No. 59, which enshrine the principles of completeness, transparency, and realism in the budget process. The powers of the executive branch (Cabinet of Ministers and Ministry of Finance), the limited role of the Jogorku Kenesh at the preparatory stage, as well as the key stages are examined in detail: determination of macroeconomic foundations and socio-economic development forecast, distribution of expenditures among chief budget administrators, preparation of the budget circular, submission and coordination of applications, inter-agency negotiations. Implementation problems are identified: dependence of revenues on external factors, incompleteness of data on previous budget execution, risks of overstatement of applications, unjustified creation of extrabudgetary funds, lack of clear mechanisms for expenditure prioritization. Measures are proposed to enhance sustainability (stabilization

mechanisms), strengthen control, and involve parliament. Special attention is paid to local budgets. The study is relevant for improving budget legislation and practice amid economic instability.

*Ключевые слова:* бюджетный процесс, республиканский бюджет, принципы бюджетирования, проект бюджета, дефицит бюджета, финансовое планирование, бюджетный циркуляр, этапы бюджетирования.

*Keywords:* budget process, republican budget, budgeting principles, budget draft, budget deficit, financial planning, budget circular, budgeting stages

Основным институтом бюджетного права Кыргызской Республики является бюджетный процесс. Бюджетный процесс представляет собой регламентированную законодательством Кыргызской Республики деятельность центральных и местных органов государственной власти и органов местного самоуправления по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета. Бюджетный процесс регулируется бюджетно-процессуальными нормами права, основу которых составляют Конституция Кыргызской Республики, а также действующее законодательство о финансах и бюджете. Не во всех конституциях стран мира содержатся положения, определяющие бюджетные полномочия высших органов государственной власти и государственного управления, что свидетельствует об ограниченных правах парламента в данной сфере государственной деятельности. Это относится, в частности, к конституциям Индии, Нигерии, Мексики и других стран, а также к конституциям некоторых развитых государств [2].

Более прогрессивной в этом отношении является Конституция Кыргызской Республики, которая, хотя и не регулирует экономическую и финансовую деятельность отдельными главами, достаточно подробно определяет финансовые отношения.

До 2016 года бюджетное законодательство Кыргызской Республики не содержало легального определения понятия «бюджетный процесс», однако имело нормы, регулирующие соответствующие отношения. Бюджетный кодекс Кыргызской Республики, принятый 16 мая 2016 года № 59, впервые ввел официальное определение бюджетного процесса. Согласно Бюджетному кодексу Кыргызской Республики бюджетный процесс — это регламентированная законодательством Кыргызской Республики деятельность по формированию и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению, уточнению и исполнению бюджетов, ведению учета и составлению отчетности, финансовому управлению и контролю [1].

Республиканский бюджет составляется и исполняется Кабинетом Министров Кыргызской Республики, местные бюджеты — исполнительными органами местного самоуправления. Республиканский бюджет рассматривается и утверждается Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, местные бюджеты — айылными и городскими кенешами.

Порядок формирования, рассмотрения, утверждения и исполнения республиканского бюджета устанавливается Бюджетным кодексом Кыргызской Республики, а местных бюджетов — Законом Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления», иными законами Кыргызской Республики, а также решениями айылных, поселковых, городских и районных кенешей в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Изменения в Закон «О республиканском бюджете», законопроекты об отмене налогов или их введении, об освобождении от уплаты налогов, изменения финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие увеличение расходов,

компенсируемых за счет государственного бюджета, либо уменьшение его доходной части, могут приниматься только с согласия Кабинета Министров Кыргызской Республики.

Бюджетное законодательство Кыргызской Республики закрепляет основы бюджетного процесса и детально регламентирует его. Бюджетный процесс — это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением. Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование, представляющее собой частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней. Бюджетный процесс длится около трех с половиной лет, и этот период называется бюджетным периодом — то есть временем, в течение которого осуществляется бюджетный процесс. Срок действия утвержденного бюджета именуется бюджетным годом. В каждой стране бюджет проходит определенные стадии. Эти стадии начинаются с подготовки и предложения бюджета и после утверждения переходят к стадии исполнения. Бюджетные стадии завершаются после осуществления контроля за исполнением бюджета. Бюджетный процесс состоит из пяти стадий: составление бюджета, его рассмотрение и утверждение, исполнение бюджета, а также составление и утверждение отчета об исполнении бюджета. Стадии бюджетного процесса следуют строго последовательно, и данный порядок не подлежит изменению. При этом каждый раз работа начинается заново с новым бюджетом, поскольку ежегодно изменяется объем национального дохода государства, по-разному перераспределяются государственные средства в зависимости от задач, решаемых государством в конкретный период [2].

Ежегодно изменяются потребности каждой административно-территориальной единицы и органов местного самоуправления в денежных средствах, что зависит от развития хозяйства и социальной сферы соответствующей территории в предстоящем году. Однако порядок, предусматривающий последовательность стадий составления, рассмотрения, утверждения бюджета, исполнения бюджета, составления и утверждения отчетов об исполнении бюджета, остается неизменным. В основу бюджетного процесса положены определенные принципы, характерные именно для бюджетного процесса, соблюдение которых позволяет правильно составить, утвердить и исполнить бюджет: принципы единства, полноты, реальности, гласности, разграничения компетенции между органами представительной и исполнительной власти, специализации бюджетных показателей и другие.

Правовое регулирование стадии составления проекта бюджета в Кыргызской Республике осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года № 59, который устанавливает основы управления государственными финансами, включая формирование проектов республиканского и местных бюджетов. Составление проекта бюджета осуществляется уполномоченными органами и должностными лицами в пределах установленного срока. Организация этого процесса и контроль за ним определяются бюджетным законодательством Кыргызской Республики. Составление бюджета должно основываться на объективной макроэкономической оценке имеющихся доходов, финансовых ресурсов и полноте отражения расходов и отвечать следующим принципам, закрепленным в статье 6 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики: полноты учета в бюджете государственных доходных и расходных операций; прозрачности, то есть обеспечения оценки эффективности бюджетной классификации, распределения средств по экономической и функциональной классификациям, оценки государственных программ, реализуемых за счет бюджетных средств; реалистичности, то есть построения бюджета на реалистичной

макроэкономической основе, обоснованности смет расходов прогнозами доходов, точного определения приоритетных расходов [2].

На стадии составления бюджета указанные принципы обеспечиваются соблюдением следующих правил: годовая периодичность. Бюджет составляется ежегодно, охватывает только один год и утверждается каждый год; целостность. Бюджет должен охватывать все финансовые операции органов исполнительной власти с тем, чтобы отражать эти операции на консолидированной основе; универсальность. Все доходы должны поступать на единый счет для распределения и использования в процессе расходования. Этот принцип противостоит концентрации средств на отдельных внебюджетных счетах, используемых для финансирования отдельных мероприятий правительства. Обязанности в области подготовки бюджета определяются распределением полномочий между органами законодательной и исполнительной власти. В Кыргызской Республике составление проекта республиканского бюджета относится к исключительной компетенции исполнительной власти — Кабинета Министров Кыргызской Республики, а непосредственную подготовку осуществляет Министерство финансов Кыргызской Республики в соответствии с календарным планом, утверждаемым Кабинетом Министров на основе показателей социально-экономического развития, предусмотренных индикативным планом страны [3].

Исполнительная власть обладает значительными полномочиями по составлению проекта бюджета, поскольку только она располагает достаточной информацией, техническим аппаратом для прогнозирования и несет ответственность за исполнение бюджета. Однако полная изоляция законодательных (представительных) органов от работы над проектом бюджета недопустима. Привлечение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики на стадии подготовки позволяет депутатам подключиться к процессу заранее, решить спорные вопросы и обеспечить timely прохождение закона о бюджете. Подготовка проекта бюджета включает следующие основные этапы.

На первом этапе определяются макроэкономические основы на предстоящий финансовый год и краткосрочную перспективу. Министерство экономики и коммерции (или уполномоченный орган) разрабатывает прогноз социально-экономического развития, на основе которого Министерство финансов определяет общую сумму планируемых доходов и расходов без негативных последствий для будущего при заданном уровне дефицита. Бюджетный дефицит не должен превышать расходов на инвестиции или капиталовложения, то есть заимствования предназначаются лишь на капитальные расходы [4].

Доходы бюджета в Кыргызской Республике в значительной степени зависят от внешних факторов, включая цены на сырьевые товары. Колебания таких цен вносят неопределенность в планирование и исполнение бюджета. В случае благоприятной конъюнктуры рекомендуется создание стабилизационных механизмов (резервных фондов) для погашения долга, формирования резервов и компенсации падения доходов в неблагоприятных условиях [5].

Часть финансовых средств, аккумулируемых, распределяемых и расходующих субъектами бюджетной системы на социально-экономические программы, отражается в сводном финансовом балансе на очередной финансовый год, который лежит в основе проекта бюджета и обеспечивает последовательное отображение движения финансовых ресурсов, их перераспределения между уровнями власти, получения заемных ресурсов и использования внутри страны и на международную деятельность. Одновременно с проектом бюджета Министерством финансов составляется среднесрочный прогноз (перспективный финансовый план) на 3 года для информирования Жогорку Кенеша о тенденциях, прогнозирования последствий реформ, выявления мер финансовой политики и отслеживания негативных тенденций.

На втором этапе общая сумма расходов распределяется между главными распорядителями бюджетных средств (министерствами и ведомствами) с учетом функциональной классификации.

На третьем этапе готовится бюджетный циркуляр (инструкции) для главных распорядителей с указанием предельных объемов расходов, порядком составления смет и экономическими мерами (уровни зарплат, цен, обменного курса). Рассылка циркуляра до утверждения макроэкономической основы и лимитов недопустима, поскольку приводит к завышению потребностей и потере контроля [6].

Четвертый этап — представление заявок главными распорядителями с возможностью оспаривания их обоснованности.

Далее проводятся переговоры на межведомственном уровне, в том числе через комиссии, с участием Министерства финансов и других органов. Проект формируется с учетом предложений комиссии и утверждается Кабинетом Министров для внесения в Жогорку Кенеш. Важной проблемой остается отсутствие полной информации о фактическом исполнении предыдущего и текущего годов на момент начала составления. Для повышения реалистичности привлекаются данные казначейства и прогнозы. Нарушением принципа универсальности является необоснованное создание внебюджетных фондов, приводящее к неэффективному распределению ресурсов. В Кыргызской Республике внебюджетные фонды ограничены, а на бюджеты Социального фонда и Фонда обязательного медицинского страхования распространяются правила бюджетной системы. Другая проблема — отсутствие четких методов установления приоритетов. Эффективный процесс требует определения бюджетной стратегии на политическом уровне (общий объем, новые мероприятия, изменения в политике) и приоритизации заявок распорядителей с анализом Министерством финансов. Стадия составления проектов местных бюджетов начинается в сроки, установленные Министерством финансов (обычно за 6–8 месяцев до начала года). Полномочия закреплены за исполнительными органами местного самоуправления (айыл окмоту, мэриями), а непосредственную подготовку осуществляют финансово-экономические подразделения в соответствии с параметрами, доведенными Министерством финансов [7].

Стадия составления проекта республиканского бюджета в Кыргызской Республике строго регламентирована Бюджетным кодексом и ориентирована на доминирующую роль исполнительной власти, что обеспечивает оперативность и техническую обоснованность подготовки. Однако сохраняются системные проблемы: высокая волатильность доходов от внешних факторов, недостаток актуальных данных об исполнении, слабая приоритизация расходов и риски нарушения принципа универсальности из-за внебюджетных механизмов. Для повышения эффективности и реалистичности бюджета необходимы: законодательное закрепление стабилизационных фондов/резервов, обязательное использование фактических данных казначейства, усиление межведомственного контроля на этапе заявок, более раннее вовлечение Жогорку Кенеша для разрешения спорных вопросов, четкие критерии приоритизации и переход к программно-целевому бюджетированию. Эти меры способствуют устойчивости бюджетной системы, снижению дефицита и повышению доверия к государственным финансам в условиях внешней неопределенности.

#### *Список литературы:*

1. Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 г №59 (в ред. от 2024–2025 гг.). <https://cbd.minjust.gov.kg/111338/edition/7319/ru>
2. 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.  
<https://doi.org/10.24412/2500-1000-2025-12-2-182-188>

3. Джакыбалиева Н. А. Правовые основы бюджетного процесса в Кыргызской Республике // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2025. №1-1 (100). С. 199-204.

4. Краткое руководство по бюджетному процессу в Кыргызской Республике. Бишкек: МОТ, С. 10–15.

5. Краснов А. Ю. Бюджетная политика Кыргызской Республики: нормативно-правовой аспект // Финансы и кредит. 2017. Т. 23. №35 (755). С. 2123-2134.

6. Инструкция по формированию, рассмотрению и исполнению бюджетов // Постановление Кабинета Министров КР от 24.12.2021 №349.

7. Кожошев А. О. Формирование и исполнение местных бюджетов Кыргызской Республики. Бишкек: Минфин КР, 2015. С. 20–30.

#### References:

1. Byudzhetnyj kodeks Kyrgyzskoj Respubliki ot 16 maya 2016 g №59 (v red. ot 2024–2025 gg.). <https://cbd.minjust.gov.kg/111338/edition/7319/ru>

2. Kubatov, I. K., & Ibraimova, B. A. (2025). Pravovoe regulirovanie byudzhetnogo protsessa: obshchie polozheniya i osobennosti zakonodatel'stva Kyrgyzskoj Respubliki. *Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk*, (12-2 (111)), 182-188. (in Russian). <https://doi.org/10.24412/2500-1000-2025-12-2-182-188>

3. Dzhakyalieva, N. A. (2025). Pravovye osnovy byudzhetnogo protsessa v Kyrgyzskoj Respublike. *Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk*, (1-1 (100)), 199-204. (in Russian).

4. Kраткое rukovodstvo po byudzhetnomu protsessu v Kyrgyzskoj Respublike. Bishkek: MOT, 10–15.

5. Krasnov, A. Yu. (2017). Byudzhetnaya politika Kyrgyzskoj Respubliki: normativno-pravovoj aspekt. *Finansy i kredit*, 23(35 (755)), 2123-2134.

6. Instruksiya po formirovaniyu, rassmotreniyu i ispolneniyu byudzhetov // Postanovlenie Kabineta Ministrov KR ot 24.12.2021 №349.

7. Kozhoshev A. O. (2015). Formirovanie i ispolnenie mestnykh byudzhetov Kyrgyzskoj Respubliki. Bishkek. 20–30.

Поступила в редакцию  
23.02.2026 г.

Принята к публикации  
28.02.2026 г.

#### Ссылка для цитирования:

Ибраимова Б. А. Стадия разработки проекта республиканского бюджета в Кыргызской Республике: правовое регулирование, этапы и проблемы реализации // Бюллетень науки и практики. 2026. Т. 12. №5. С. 428-433. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/126/51>

#### Cite as (APA):

Ibraimova, B. (2026). Stages of Development of the Republican Budget Project in the Kyrgyz Republic: Legal Regulation, Stages, and Implementation Problems. *Bulletin of Science and Practice*, 12(5), 428-433. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/126/51>