Разживина Дара Олеговна. Направления совершенствования организации бюджетного процесса на региональном уровне : на примере областного бюджета Новосибирской области : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Новосибирск, 2006.- 224 с.: ил. РГБ ОД, 61 06-8/4703

**Содержание к диссертации**

Введение

1. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА 8

1.1. Теоретические основы организации бюджетного процесса 8

1.2. Основные подходы к организации бюджетного процесса 25

1.3. Правовые основы регулирования регионального бюджетного процесса в Российской Федерации 45

2. ИССЛЕДОВАНИЕ ПРАКТИКИ ОРГАНИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ЭТАПОВ

РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ 57

2.1 Особенности бюджетных процедур на этапе формирования областного бюджета 57

2.2. Действующие подходы в распределении бюджетных ресурсов и анализ результатов их использования 64

2.3. Методический подход к оценке исполнения областного бюджета по расходам 88

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО

ПРОЦЕССА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ 97

3.1. Направления совершенствования технологии формирования, рассмотрения и утверждения областного бюджета 97

3.2. Методические рекомендации по распределению бюджетных ресурсов 113

3.3. Рекомендации по организации исполнения регионального бюджета 122

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 133

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 137

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Анализ соответствия определений «бюджетный процесс» основным

принципам теории общественного выбора и прозрачности бюджета 162

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Использование планово-прогнозных документов на краткосрочную

перспективу в качестве основы для формировании бюджета в субъектах РФ 164

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Использование в бюджетном процессе Новосибирской области

различных форм общественного участия , , 194

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. Группировка расходов регионального бюджета в соответствии с

основными направлениями финансовой деятельности субъекта РФ 196

ПРИЛОЖЕНИЕ 5. Плановые расходы областного бюджета 2003 года в предлагаемой

группировке 197

ПРИЛОЖЕНИЕ 6. Плановые расходы областного бюджета 2005 года в предложенной

группировке 206

ПРИЛОЖЕНИЕ 7. Результаты финансово-хозяйственной деятельности

сельскохозяйственных организаций Новосибирской области , 211

ПРИЛОЖЕНИЕ 8. Плановые и фактические объемы финансирования областных

целевых программ социальной направленности , 212

ПРИЛОЖЕНИЕ 9. Цели, результаты и оценка эффективности некоторых областных

целевых программ социальной направленности 214

ПРИЛОЖЕНИЕ 10. Расчет показателей вариации уровня исполнения областного

бюджета Новосибирской области в 2001 - 2004 годах 217

ПРИЛОЖЕНИЕ 11. Распределение долей видов расходов в их общем количестве в

зависимости от уровня исполнения в 2003-2004 годах 221

ПРИЛОЖЕНИЕ 12. Порядок и сроки подготовки проектов закона о бюджете и плана

социально-экономического развития 222

ПРИЛОЖЕНИЕ 13. Сравнительные характеристики действующей и предлагаемой

процедуры формирования проекта бюджета 223

**Введение к работе**

**Актуальность исследования.**Бюджет любого уровня - это основополагающий документ, определяющий систему взаимоотношений в сфере государственных или муниципальных финансов. По существу он является программой производства и перераспределения общественных благ.

Бюджет - результат в той или иной мере разрешившегося конфликта, суть которого в поиске равновесия интересов социально-политических и экономических групп. Аналогично тому, как конкуренция является двигателем рыночной экономики, так и бюджетный процесс, т.е. конфликт в его рамках, выступает механизмом для наиболее рационального распределения бюджетных средств. От того, насколько правильно построены отношения между участниками этого конфликта зависит эффективность распределения и использования ограниченных бюджетных ресурсов. Этим обусловлена необходимость формирования технологии организации бюджетного процесса на основе системы согласованных, четких и строго регламентированных процедур.

На современном этапе особую важность приобретает организация бюджетного процесса на региональном уровне, поскольку именно из бюджетов субъектов Российской Федерации должна финансироваться значительная доля как социально-направленных расходов, так и расходов, направленных на развитие экономики (в частности поддержка сельского хозяйства и промышленности).

Большинство теоретических исследований, посвященных бюджетам субъектов РФ, носит общий характер, публикации по региональному бюджетному процессу касаются, в основном, отдельных проблем формирования и использования бюджетных ресурсов, а также вопросов организации казначейского исполнения бюджета и финансового контроля. Несмотря на то, что организация бюджетных процедур оказывает значительное влияние на окончательное распределение бюджетных ресурсов, методические основы процедур распределения средств бюджета практически не исследованы. В этой связи востребованность в настоящее время методических разработок в сфере совершенствования организации бюджетного процесса субъектов РФ, направленного на

обеспечение рационального использования средств региональных бюджетов, очевидна.

Выбор в качестве объекта исследования Новосибирской области обусловлен уровнем её социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности, как наиболее типичным для субъектов РФ. В 2002-2005 годах по данным Минэкономразвития РФ Новосибирская область относилась к группе регионов с уровнем развития «ниже среднего». В 2006 году прогнозируется её перемещение в число регионов со средним уровнем развития - наиболее многочисленную категорию, состоящую из 25 субъектов РФ. Меры государственного и бюджетного регулирования, разработанные для территории со средним уровнем социально-экономического развития, характерным для значительной части субъектов РФ, будут носить достаточно универсальный характер и могут быть использованы для совершенствования бюджетного процесса любого субъекта Российской Федерации.

**Цель исследования**- разработать методический подход к организации бюджетного процесса на уровне субъекта РФ на основе обеспечения рациональности принимаемых бюджетных решений. Для достижения этой цели были поставлены и решены следующие **задачи:**

исследовать теоретические основы процессов принятия решений в общественном секторе, в том числе по распределению финансовых ресурсов;

обобщить подходы к организации бюджетного процесса, используемые за рубежом, в России и, в частности, Новосибирской области;

исследовать определения понятия «бюджетный процесс» используемые в законодательстве и экономической литературе;

провести оценку результатов использования средств областного бюджета по основным направлениям финансовой деятельности государства при распределении их ыа основе подходов, применяемых в настоящее время;

подготовить рекомендации по совершенствованию основных этапов бюджетного процесса - формированию, утверждению и исполнению бюджета, направленные на обеспечение рациональности бюджетных расходов;

- оценить уровень и степень соответствия фактических результатов  
исполнения областного бюджета по расходам запланированным показателям.

**Объект и предмет исследования.**Объектом исследования выступает совокупность экономических отношений, складывающихся в процессе формирования, утверждения и исполнения бюджета субъекта РФ. Предметом исследования - методические подходы к организации бюджетного процесса.

Содержание диссертации соответствует области исследования 2.5 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» паспорта специальностей ВАК (экономические науки).

**Теоретической и методологической основой исследования**послужили труды отечественных и зарубежных ученых в области теории финансов, а также теории общественного выбора. В процессе исследования изучены и использованы результаты научных исследований и практические разработки таких специалистов как Л.Абалкин, А.Бабич, О.Врублевская, С.Глазьев, Е.Бушмин, В.Горегляд, Т.Ковалева, А.Лавров, Н.Лазарева, Р.Нуреев, Л.Павлова, Г.Поляк, В.Родионова, М.Романовский, И.Соломко, В.Христенко, Л.Якобсон, М.Яндиев, Э.Аткинсон, Дж.Буркхед, Дж.Бьюкенен, Дж.Дженберг, Дж.Миллер, У.Нисканен, Д.Сазерленд, П.Самуэльсон, Дж.Стиглиц, Г.Таллок, Р.Фриман, Т.Эггертссон и других исследователей.

В процессе исследования использовались методы сравнительного анализа (горизонтального и вертикального), группировки, обобщения, статистические методы.

В качестве **информационной базы**для исследования использовались:

нормативные правовые акты федерального уровня, Новосибирской области и других субъектов РФ;

отчеты управления Министерства по налогам и сборам по Новосибирской области о поступлении доходов в бюджетную систему;

официальная информация Территориального органа Федеральной

службы государственной статистики по Новосибирской области;

- материалы периодической печати и официальных и тематических сайтов  
сети Интернет - Минфина РФ ), Минэкономразвития РФ  
, и др.

**Научная новизна**диссертации обусловлена комплексным исследованием проблем организации бюджетного процесса с позиций теории общественного выбора и состоит в следующем:

уточнена дефиниция «бюджетный процесс» и предложено понятие «субъекты бюджетной политики»;

предложена группировка расходов регионального бюджета в соответствии с основными направлениями финансовой деятельности государства на уровне субъекта Российской Федерации;

разработаны рекомендации по совершенствованию технологии подготовки и утверждения проекта бюджета, позволяющие увязать объемы расходов с целевыми показателями социально-экономического развития по направлениям деятельности, а также повысить уровень открытости бюджетного процесса;

предложены методические рекомендации по отбору инвестиционных проектов, финансируемых из бюджета субъекта РФ, направленные на обеспечение рационального использования бюджетных средств;

разработан методический подход к оценке исполнения бюджета по расходам на основе расчета показателей вариации распределения уровня фактического финансирования, позволяющий оценить точность выполнения закона о бюджете.

**Практическая значимость результатов исследования**выражается в прикладном характере выводов и предложенных рекомендаций. Основные положения работы учтены Новосибирским областным Советом депутатов в процессе:

принятия проектов законов об областных бюджетах на 2000-2005 гг.,

рассмотрения отчетов об исполнении бюджетов,

- разработки областных законов «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области», «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Новосибирской области» (справка о внедрении от 20.06.2005 *Н*л/305).

Предложенные методические рекомендации по оценке инвестиционных проектов могут быть использованы также при отборе целевых и отраслевых программ для финансирования за счет регионального бюджета.

Разработанные дополнения технологии организации основных этапов бюджетного процесса могут использоваться органами государственной власти субъектов РФ при совершенствовании регионального бюджетного процесса.

Сформулированные автором уточненные определения основных понятий, используемых в бюджетном процессе, могут быть учтены при совершенствовании бюджетного законодательства.

**Апробация работы.**Результаты работы докладывались на Новосибирской межвузовской научной конференции НГУЭиУ «Социальные взаимодействия в транзитивном обществе» (март 2002г.), научных конференциях кафедры управления НГУЭиУ «Проблемы теории и практики управления российскими предприятиями» (апрель 2003г.) и кафедры финансов «Финансовый менеджмент: от теории к практике» (апрель 2004г.).

Материалы диссертации использованы в учебных курсах в процессе преподавания автором дисциплин «Организация исполнения бюджета», «Государственные и муниципальные доходы и расходы» и «Финансы регионов и муниципалитетов» при обучении студентов по специальности «Финансы и кредит», а также при переподготовке специалистов в Сибирской Академии государственной службы (справка о внедрении от 09.06.2005 № 627).

**Публикации.**По результатам исследования опубликовано 7 статей общим объемом 3,0 печатных листа.

## Теоретические основы организации бюджетного процесса

История финансов свидетельствует, что бюджет не является институтом, присущим государству на всех его стадиях развития. Долгое время государство не имело бюджета, однако во всех европейских государствах, в том числе и в России собирались доходы и производились расходы, т.е. существовала известная, основанная на юридических нормах, система доходов и расходов. «Бюджет появляется не тогда, когда государство производит расходы и добывает необходимые для этого средства, а когда оно в свою финансовую деятельность вводит плановое начало - составляет смету доходов и расходов на определенный период» [161, с.47].

Общеизвестно, что в финансовой науке имеются различные взгляды на бюджет. Термином «бюджет» в экономической литературе одновременно обозначаются различные по своей природе объекты: «форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов власти» [7], «основной централизованный фонд денежных средств» [181, с.32], «основной финансовый план государства» [140, с.51], «совокупность денежных отношений...как основной финансовый план... как важнейший финансовый регулятор...» [179, с. 170].

Наиболее четко используемые в экономической литературе определения понятия «бюджет» обобщены и классифицированы в работах под редакцией М.В .Романовского и О.В.Врублевской [132, с.ЗЗ], где предложена схема, согласно которой трем понятиям соответствуют три термина (рис. 1). Согласно данной схеме, термин «бюджет» следует использовать только для обозначения системы императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд. Документ, которым оформляется распределение финансовых ресурсов, правильнее называть не бюджетом, а «бюджетным планом».

В соответствии с рис. 1, в процессе исполнения бюджетного плана образуется и используется «бюджетный фонд» - основной государственный централизованный денежный фонд. Однако, использование для обозначения бюджета как централизованного денежного фонда понятия «бюджетный фонд» может привести к смешению этого понятия с используемым в действующем законодательстве понятием «целевой бюджетный фонд», под которым понимается обособленная часть бюджетных средств, «фонд денежных средств, образуемый ... в составе бюджета за счет доходов целевого назначения ... и используемый по отдельной смете» [4, ст. 17]. Поэтому в дальнейшем в настоящей работе термин «бюджет» будет использоваться, в основном, в значении «система финансовых отношений», а также - «централизованный фонд денежных средств».

Одной из сторон бюджета является составление бюджетного плана на очередной финансовый год и утверждение его политическим актом. Это также и план управления на будущий период, предложенный исполнительной властью на одобрение законодательной власти. В условиях демократии - это политическое средство, предмет конфликта парламента с исполнительной властью. Бюджетный план - один из важнейших политических актов, связанный с распределением общественных финансов. Вопросы организации процедур принятия решений в общественном секторе являются предметом изучения теории общественного выбора, а следовательно, основные положения этой теории и должны являться основой для организации процедур составления, утверждения и исполнения бюджетного плана.

Теория общественного выбора представляет собой совокупность процессов нерыночного принятия решений через систему политических институтов [190, с. 86]. Хотя общественный выбор совершается в сфере политики, теория общественного выбора - дисциплина экономическая, поскольку ей свойственен специфический для экономической науки взгляд на поведение человека, основанный на использовании индивидом ограниченных ресурсов для повышения своего благосостояния. Основной предпосылкой теории общественного выбора, как и неоклассической экономической теории в целом, является концепция «экономического человека», согласно которой человек в рыночной экономике стремится принимать такие решения, которые максимизируют значение его функции полезности, иначе говоря, его поведение рационально. Рациональность поведения индивида в данной теории имеет универсальное значение. Это означает, что все участники общественного выбора руководствуются в своей деятельности в первую очередь экономическим принципом, т.е. сравнивают предельные выгоды и предельные издержки, и прежде всего, выгоды и издержки, связанные с принятием решений.

Теория рационального поведения в политической сфере разработана Дж.Быокененом, Г.Таллоком и рядом других экономистов. В России наиболее полно данная теория изложена в работах Р.М.Нуреева. До недавнего времени эти проблемы затрагивались лишь в учебниках по микроэкономике и по экономике общественного сектора в качестве отдельных глав [122, 174, 187, 190]. Полноценный учебник по данной тематике был издан лишь в 2005 году [151]. Кроме того, публиковались отдельные интересные статьи по вопросам общественного выбора, основанные на российской практике, однако они носили преимущественно политологический характер [222,243].

class2 **ИССЛЕДОВАНИЕ ПРАКТИКИ ОРГАНИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ЭТАПОВ**

**РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ** class2

## Особенности бюджетных процедур на этапе формирования областного бюджета

Одним из основных требований подхода обеспечения рациональности бюджетных решений является наличие документа, определяющего количественные результаты деятельности органов государственной власти. Как отмечалось в разделе 1.3, в Новосибирской области, в отличие от большинства субъектов РФ, формируется документ, определяющий цели и задачи органов государственной власти на год - план социально-экономического развития. Этот документ имеет ряд свойств, соответствующих требованиям подхода обеспечения рациональности бюджетных решений, в частности:

1.В Плане отражены проблемы социально-экономического развития области и определены приоритеты на планируемый год.

2. По каждому направлению деятельности органов государственной власти определены задачи на предстоящий год и планируемые мероприятия по решению этих задач.

3. Каждое направление деятельности характеризуется определенными количественными показателями за истекший период и прогнозными параметрами на предстоящий год.

4. По каждому мероприятию, осуществляемому непосредственно органами государственной власти, определены объемы финансирования за счет средств областного бюджета.

Однако при исследовании законодательных основ организации бюджетного процесса в Новосибирской области выявлен ряд положений, которые не позволяют в полной мере использовать План как документ, определяющий конкретные результаты бюджетных расходов, и инструмент контроля.

Во-первых, План не утверждается, а лишь «рассматривается» законодательным органом власти [44, ст. 15], чем снижается статус Плана и обязательность его исполнения, а законодательный орган лишается полномочий по контролю за его реализацией. Утверждает План губернатор, причем не до, а после утверждения бюджета. Тем самым именно закону о бюджете, а не Плану отдается первенство в определении приоритетности направлений деятельности органов власти и объемов их финансирования. Последние два года План утверждался не постановлением, а распоряжением губернатора, которое не подлежит обязательному опубликованию. В средствах массовой информации опубликовывается «краткое изложение Плана» [44, ст. 15].

Во-вторых, действующее законодательство не содержит норм, увязывающих процедуры рассмотрения в законодательном органе (областном Совете депутатов) проектов закона об областном бюджете и Плана социально-экономического развития. Согласно статье 82 Закона о бюджетном процессе, проект Плана «обсуждается при рассмотрении проекта бюджета в первом чтении» [54, ст. 82]. Практика показывает, что это условие нарушается: при утверждении бюджета на 2005 год проект Плана был рассмотрен областным Советом депутатов только после утверждения проекта бюджета во втором чтении, т.е. на этапе, когда утверждены уже не только общие объемы доходов и расходов, но и их распределение по разделам, подразделам, статьям и видам, и дальнейшая корректировка проекта бюджета фактически невозможна. Однако даже соблюдение условия о рассмотрении проекта Плана одновременно с первым чтением проекта бюджета не дает возможности его корректировки, поскольку процедура рассмотрения не предусматривает внесение изменений в План или иные формы его корректировки на этом этапе.

В-третьих, существующая форма Плана не соответствует функциональной структуре расходов бюджета, что препятствует сопоставлению этих двух документов.

class3 **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО**

**ПРОЦЕССА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ** class3

## Направления совершенствования технологии формирования, рассмотрения и утверждения областного бюджета

Проведенное исследование теоретических основ организации бюджетного процесса (гл.1) позволило сформулировать принципы обеспечения рациональности бюджетных решений, выполнение которых при организации бюджетного процесса должно способствовать повышению эффективности использования бюджетных ресурсов. Анализ используемых определений понятия «бюджетный процесс» показал, что ни одно из них в полной мере не позволяет построить бюджетный процесс на основе указанных принципов. Поэтому представляется целесообразным дать новую формулировку понятия «бюджетный процесс»:

«Бюджетный процесс - это регламентируемая нормами права деятельность субъектов бюджетной политики по формированию и эффективному использованию в соответствии с целями и задачами социально-экономического развития федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов, начиная с момента разработки соответствующих нормативных правовых актов до момента утверждения отчета об исполнении».

Поскольку в предлагаемой формулировке не перечислены все этапы бюджетного процесса, целесообразно дополнить законодательство нормой, определяющей перечень этих этапов:

«Бюджетный процесс состоит из следующих этапов:

- определение целей и задач социально-экономической политики на соответствующий финансовый год;

- формирование проекта бюджета в соответствии с целями и задачами социально-экономической политики;

- рассмотрение и утверждение проекта нормативного правового акта о бюджете соответствующим законодательным (представительным) органом;

- исполнение бюджета;

- рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета соответствующим законодательным органом».

Авторское уточнение дефиниции «бюджетный процесс» состоит в следующем:

1. Вместо официально используемого термина «участники бюджетного процесса» предложен термин «субъекты бюджетной политики». С точки зрения автора, субъектами бюджетной политики, помимо участников бюджетного процесса, которые определены действующей редакцией Бюджетного кодекса РФ, должны являться:

- независимые специалисты, привлекаемые для экспертизы обоснованности и объективности параметров проектов бюджетов, отчетов об исполнении бюджетов, макроэкономических параметров, используемых в качестве основы для формирования бюджетов, оценки влияния принимаемых нормативных правовых актов на состояние экономики и социальной сферы;

- граждане и представители юридических лиц, а также их ассоциаций, организаций или групп, интересы которых затрагиваются или могут быть затронуты в процессе формирования и использования бюджетов различных уровней.

Использование термина «субъекты бюджетной политики» позволяет, с одной стороны, не ограничивать участие в бюджетном процессе только органами государственной власти и местного самоуправления и должно способствовать повышению рациональности бюджетных решений, а с другой стороны, упорядочивает процесс участия представителей общественности в бюджетных процедурах. Для упрощения и систематизации организации участия представителей общественности в бюджетном процессе, а также в целях нивелирования лоббирования со стороны групп «специальных интересов» целесообразно предоставить соответствующие полномочия специальным органам, активно создающимся сейчас на всех уровнях государственного управления - общественным палатам. На различных этапах бюджетного процесса могут быть выбраны различные уровни общественного участия, выбор уровня зависит от множества обстоятельств.

2. В предложенной формулировке указывается, что основной конечной целью бюджетного процесса является не сам факт составления и исполнения бюджетного плана, а использование финансовых ресурсов для достижения поставленных целей социально-экономического развития.

3. Предлагаемое определение бюджетного процесса более точно использует термин «бюджет», т.к. не ограничивает его роль только функциями «бюджетного плана», но отдает должное бюджету как отношениям между различными субъектами бюджетной политики, складывающимся в процессе формирования и использования бюджетного фонда.

4.Как и большинство «неофициальных» трактовок понятия «бюджетный процесс», предложенное автором исследования определение не конкретизирует, на каком именно этапе должен осуществляться контроль, поскольку он, в соответствии с основами управления, является неотъемлемой частью любого этапа бюджетного процесса.

Таким образом, предложенное определение понятия «бюджетный процесс»:

- позволяет получать в ходе формирования проекта бюджета альтернативную информацию о достоверности и обоснованности планируемых расходов бюджета от независимых экспертов, что в соответствии с теорией общественного выбора должно способствовать повышению рациональности использования бюджетных ресурсов;

- допускает участие в бюджетном процессе представителей общественности, что призвано способствовать снижению уровня информационной монополии «чиновников» и препятствовать необоснованному завышению бюджетных расходов;

- создает предпосылки для проведения оценки направлений налогово-бюджетной политики и распределения бюджетных ресурсов, предлагаемых в проекте нормативного акта о бюджете, с точки зрения достижения целей социально-экономического развития соответствующей территории; - легитимизирует осуществление бюджетного контроля на всех этапах бюджетного процесса, а не только в ходе его исполнения, что соответствует основным принципу прозрачности бюджета и рекомендовано кодексом над лежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

Проведенное исследование (гл. 1, 2) дает основания для формирования концепции совершенствования бюджетного процесса, в основу которой положено определение новой роли регионального бюджета на современном этапе развития бюджетных отношений. Сейчас проект бюджета по своей природе является и прогнозным, и плановым документом. Прогнозным документом, поскольку определяет прогнозный объем средств, необходимых для реализации набора программ и финансирования определенных видов деятельности. С другой стороны, бюджет представляет собой плановый, управляющий документ, поскольку включение в него объемов расходов по каждому направлению или программе косвенно устанавливает, что именно эти программы и направления деятельности признаны необходимыми на планируемый финансовый год.