

Международный опыт применения бюджетных правил: формирование современных концепций

Самвел Сергеевич Лазарян (e-mail: lazaryan@nifi.ru), руководитель Центра макроэкономических исследований НИФИ Минфина России (г. Москва)

Иван Валерьевич Никонов (e-mail: nikonov@nifi.ru), научный сотрудник Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ Минфина России (г. Москва)

Антон Игоревич Вотинов (e-mail: avotinov@nifi.ru), младший научный сотрудник Центра макроэкономических исследований НИФИ Минфина России (г. Москва)

Екатерина Александровна Губкова (e-mail: egubkova@nifi.ru), лаборант-исследователь Центра макроэкономических исследований НИФИ Минфина России (г. Москва)

Аннотация

Согласно теоретическим исследованиям применение бюджетных правил при разработке фискальной политики позволяет улучшить контроль над бюджетным дефицитом и повысить макроэкономическую стабильность. Кроме того, эмпирические исследования эффектов использования бюджетных правил говорят об их позитивном влиянии на долгосрочный экономический рост и состояние бюджета. В то же время практика использования бюджетных правил не всегда позволяла достигать необходимых результатов фискальной политики, что стало причиной многочисленных модификаций и пересмотров правил. В настоящей статье представлена эволюция подходов к разработке бюджетных правил, выделены основные этапы их развития и причины происходящих изменений. На основе данных международных организаций и национальных законодательств стран дана подробная характеристика современных тенденций в выборе правил и их комбинаций. Выявлено, что все большую популярность получают правила, таргетирующие бюджетные расходы, которые обычно применяются в комбинации ограничений на уровень государственного долга и бюджетного дефицита. Важным элементом конструкции современных бюджетных правил стал учет влияния экономического цикла на бюджетные показатели, что позволяет улучшить стабилизационный эффект от их применения.

Ключевые слова:

бюджетные правила, фискальная политика, государственные финансы, устойчивость государственного долга, экономические циклы, контрциклическая политика, эффекты политики

JEL: E62, F01, H60

Для цитирования: Лазарян С. С., Никонов И. В., Вотинов А. И., Губкова Е. А. Международный опыт применения бюджетных правил: формирование современных концепций. Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2. С. 65–80. DOI: 10.31107/2075-1990-2019-2-65-80

ВВЕДЕНИЕ

Соблюдение фискальной дисциплины, то есть стремление сохранить внешний государственный долг на разумном уровне, всегда являлось одной из основных задач правительств разных стран, удерживая их от бесконтрольного увеличения расходов [Kopits G., 2001]. Тем не менее приверженность к фискальной дисциплине была несколько пересмотрена по итогам Великой депрессии, когда увеличение спроса за счет роста госрасходов сыграло решающую роль в преодолении экономической катастрофы. Это привело к тому, что в развитых странах стала наблюдаться процикличность бюджетно-налоговой политики. Кроме того, увеличилось число развитых стран, год от года демонстрирующих дефицит бюджета [European Commission, 2000; Taylor J. B., 2000]. Те же тенденции наблюдались и в развивающихся странах, для которых актуально было наращивать инвестиционные расходы [Gavin M. и др., 1996]. Начиная с 1980-х гг. негативные эффекты проводимой политики стали очевидны, что привело к попыткам восстановить фискальную дисциплину. Как следствие, стали разрабатываться программы по повышению фискальной устойчивости.

В рамках этих программ отдельные страны взяли на себя обязательство исполнять так называемые *бюджетные правила*, или законодательно утвержденные ограничения на различные бюджетные показатели. Можно выделить четыре основных параметра, на которые устанавливаются лимиты в рамках бюджетных правил: государственный долг, а также баланс, расходы и доходы бюджета.

Строгая привязка к конкретным целевым значениям бюджетных показателей, устанавливаемая в рамках правил, имеет ряд преимуществ по сравнению с более произвольными формами фискальной политики (так называемыми дискреционными мерами). Согласно теоретическим предположкам [Buchanan J. M., Wagner R. E., 1977] бюджетные правила необходимы в условиях демократии в связи с тем, что электорат зачастую не учитывает межвременное бюджетное ограничение правительства. Правительство же как рациональный агент имеет цель быть повторно избранным, следовательно, оно будет наращивать расходы для получения поддержки электората. Это в свою очередь приводит к дефициту бюджета и увеличению госдолга. Наличие бюджетных правил и обязанности правительства строго их соблюдать способны препятствовать этой негативной тенденции, что обеспечит большую контрцикличность проводимой фискальной политики. Подобные аргументы в пользу бюджетных правил также приводятся в работах [Kydland F. E. и Prescott E. C., 1977; Cukierman A., Meltzer A. H., 1986].

Особенно актуальна концепция бюджетных правил для развивающихся стран, излишне подверженных внешним шокам. Например, в случае сильной волатильности потоков капитала и валютного курса ставка премии за риск в таких странах будет высокой, что окажет дестимулирующее влияние на инвестиции, а это в свою очередь будет негативно влиять на темпы экономического роста. Для борьбы с этими явлениями таким странам рекомендуется внедрение фискальных правил, которые позволили бы обеспечить макроэкономическую стабильность и возобновить рост [Kopits G., 2000].

Существуют особые рекомендации для разработки бюджетных правил в странах, экспортирующих сырьевые ресурсы, например [Baunsgaard T. и др., 2012]. Основная идея состоит в том, что такие государства могут по-разному использовать свой ресурсный потенциал. В случае развивающихся стран рекомендуется его использование для осуществления значительного вливания инвестиций в экономику в течение определенного периода, что может помочь увеличить экономический рост. При этом необходимо учитывать, насколько текущая инфраструктура экономики способна эффективно преобразовать инвестиции в прирост выпуска. Для развитых стран основной задачей применения ресурсного потенциала может стать его сохранение, накопление и передача будущим поколениям. В этом случае можно использовать подход *permanent income hypothesis* (PIH), в соответствии с которым уровень нересурсного первичного дефицита остается постоянным и покрывается за счет отдачи от накапливаемого ресурсного богатства.

На практике указанные выше подходы удобно осуществлять с использованием суверенных фондов. Подобная мера была использована в том числе в российских бюджетных правилах, внедрение которых началось в первой половине 2000-х гг. Система российских бюджетных правил прошла длительный период нескольких модификаций. Положительным аспектом существовавших правил является то, что благодаря им правительству удалось аккумулировать достаточное количество сырьевых доходов бюджета на счетах Стабилизационного фонда¹, что позволило осуществить необходимые меры по поддержке экономики во время и после кризиса.

Тем не менее эксперты отмечают серьезные недостатки российских бюджетных правил. Их последствием стало недоформирование фондов в период высоких цен на нефть в 2013–2014 гг. [Гурвич Е. Т., Соколов И. А., 2016]. Последняя версия правил обладает очевидным достоинством: их использование позволяет нивелировать влияние волатильных нефтяных котировок на обменный курс рубля. Однако, по мнению [Кудрин А. Л., Соколов И. А., 2017], она предполагает излишне строгие ограничения на госрасходы, что препятствует осуществлению необходимых российской экономике структурных реформ.

При выборе конкретного вида правил правительствам стран в первую очередь следует опираться на принципы долгосрочной фискальной дисциплины и фискальной стабильности. Выполнение первого принципа позволит предотвратить накопление избыточного уровня долга, а выполнение второго — будет способствовать большей контрцикличности проводимой политики и сглаживанию экономического цикла. Практические рекомендации по выбору видов правил и численных ограничений на бюджетные показатели представлены в [Eyraud L., Lledó V. D. и др., 2018] и в [Eyraud L., Baum A., Hodge A. и др. 2018] соответственно.

В настоящее время в мире продолжается развитие бюджетных правил. Те страны, которые не применяли их ранее, рассматривают вопрос об их введении. Также многие страны и их объединения модернизируют правила для того, чтобы их действие в большей степени отвечало задачам фискальной политики. В данной статье рассматривается эволюция подходов к внедрению бюджетных правил, их комбинированию и взаимосвязи с экономическим циклом. В первую очередь будет приведен обзор эмпирических исследований об эффектах бюджетных правил. Затем будет рассмотрена практика применения бюджетных правил в период до мирового финансового кризиса. Далее будет проведен анализ текущих тенденций в разработке системы бюджетных правил, а также рассмотрены ключевые особенности правил нового поколения. В заключительной части представлены выводы о международном опыте применения бюджетных правил.

ОБЗОР ИССЛЕДОВАНИЙ, ПОСВЯЩЕННЫХ ЭФФЕКТАМ ОТ ВНЕДРЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ

Положительные аспекты бюджетных правил, представленные в теории, привели к распространению их применения в фискальной практике разных стран. Интенсивный рост практического применения бюджетных правил в свою очередь породил интерес к эмпирическим исследованиям в данной области. В частности, научное сообщество задавалось целью выявить основные эффекты использования правил. С течением времени число соответствующих эмпирических данных увеличивалось, что повысило возможность корректной оценки воздействия бюджетных правил на экономику. Рассмотрим наиболее примечательные исследования.

Обеспечение фискальной стабильности и дисциплины является основной целью, которую преследуют власти при создании системы бюджетных правил. В свою очередь, как было

¹ В 2008 г. Стабилизационный фонд был разделен на два вновь созданных фонда: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

продемонстрировано в некоторых работах (см., например [Fatás A., Mihov I., 2003]), снижение волатильности государственных расходов приводит к увеличению долгосрочного экономического роста. Исследования эффектов бюджетных правил показали, что их распространение и постепенное ужесточение в некоторых странах было оправданным шагом со стороны фискальных властей. В работе [Sacchi A., Salotti S., 2015] авторы оценили взаимосвязь между волатильностью дискреционных шоков государственных расходов и стабильностью экономического роста. Было выявлено, что существует прямая и значимая зависимость между изучаемыми показателями, причем наибольшая связь наблюдается для государственного потребления. Добавление в регрессионную модель индекса строгости бюджетных правил (*fiscal rule strength index*) позволило оценить влияние последних на силу зависимости. Так, чем «строже» бюджетные правила, тем слабее волатильность дискреционных шоков государственных расходов и выше стабильность роста. В целом полученные результаты свидетельствуют о том, что бюджетные правила действительно способствуют снижению волатильности экономического роста, что в конечном итоге приводит к увеличению долгосрочного роста.

В работе [Castro V., 2011] анализировалось влияние бюджетных правил, введенных в странах Европейского союза (ЕС) в рамках Маастрихтского договора (МТ) и Stability and Growth Pact² (SGP), на темпы экономического роста, выраженного в реальном ВВП на душу населения. Согласно полученным результатам введение бюджетных правил в рамках SGP привело к увеличению темпов роста подушевого ВВП на 0,5 %, при этом использование более продвинутых методик оценки повысило оценку вклада увеличения фискальной дисциплины в рост примерно до 0,9 %. Кроме того, было выявлено, что наибольшее значимое влияние на экономический рост оказывают государственные инвестиции. V. Castro считает, что в ситуации высокого дефицита бюджет нужно консолидировать не за счет снижения инвестиций, а за счет других статей, отмечая, что с политической точки зрения сделать это сложнее — государственные инвестиции гораздо легче сократить, чем остальные статьи (зарплаты, пенсии и т. п.), сокращение которых население воспринимает болезненно [Castro V., 2011]. Таким образом, при формировании системы бюджетных правил необходимо учитывать особую роль инвестиций, нацеленных на экономический рост. Так, например, можно обосновать использование правил типа Golden Rule.

Авторы работы [Heinemann F. и др., 2014] провели исследование взаимосвязи между бюджетными правилами и суверенной риск-премией по государственным облигациям для 15 стран ЕС в промежутке между 1993 и 2008 гг. Было показано, что у стран с бюджетными правилами риск-премия в среднем ниже. Более того, чем выше уровень государственного долга, тем большее влияние бюджетные правила оказывают на риск-премию. Включение в модель перекрестных эффектов позволило выявить, что влияние бюджетных правил на уровень риск-премии тем выше, чем ниже доверие к фискальным властям в обществе и чем выше уровень инфляции. Таким образом, внедрение практики бюджетных правил позволяет снизить риск-премию, что благоприятно сказывается на уровне инвестиций и приводит к долгосрочному экономическому росту.

Важное исследование, посвященное связи между проциклическостью государственных расходов и использованием бюджетных правил, представлено в работе [Bergman U. M., Hutchison M., 2015]. Анализируемая выборка включает в себя 81 страну и охватывает период 1985–2012 гг. Авторы использовали составленный ими индекс строгости бюджетных правил и индекс эффективности государственного управления и показали наличие значимой обратной зависимости между строгостью правил и проциклическостью. При этом чем выше эффективность государственного управления, тем сильнее бюджетные

² Пакт о стабильности и росте.

правила снижают процикличность. Таким образом, было показано, что, во-первых, бюджетные правила действительно значимо влияют на цикличность государственных финансов и, во-вторых, эта зависимость связана с качеством государственного управления — чем оно выше, тем сильнее влияние на цикличность.

Схожее по методологии исследование представлено в работе [Bergman U. M. и др., 2016], в рамках которой изучалась связь между дефицитом бюджета и тремя переменными: индексом строгости бюджетных правил, индексом эффективности государственного управления и степенью приверженности правительства своим обещаниям (*government commitment*³). Результаты, полученные из анализа выборки по 27 странам ЕС за период 1990–2012 гг., свидетельствуют о наличии отрицательной зависимости между дефицитом бюджета и строгостью правил. Наибольшая в абсолютном выражении эластичность характерна для правил на баланс, так как они в наибольшей степени снижают уровень дефицита. При этом использование различных комбинаций правил усиливает влияние на уровень дефицита бюджета. Наконец, было выявлено, что в странах с низким уровнем эффективности государственного управления внедрение бюджетных правил снижает уровень дефицита в большей степени, нежели в странах с высокой эффективностью. В то же время уровень приверженности правительства своим обязательствам увеличивает фискальный эффект от внедрения бюджетных правил.

Исследование [Guerguili M. и др., 2016] посвящено анализу эффективности бюджетных правил и основывается на данных по 167 развитым и развивающимся странам на промежутке с 1990 по 2012 г. В ходе исследования было выявлено, что в целом эффективность бюджетных правил не является высокой. При этом отмечается, что на эффективность влияет дизайн бюджетных правил — чем они более гибки и чем выше их институциональная закреплённость, тем сильнее бюджетные правила снижают процикличность. Схожий по выводам результат представлен в работе [Eugaud L. и др., 2018].

Авторы работы [Badinger H., Reuter W. H., 2017] провели регрессионный анализ по выборке из 74 стран за период с 1985 по 2012 г. и пришли к выводу о том, что использование бюджетных правил снижает уровень дефицита бюджета, риск-премию по государственным облигациям и волатильность экономического роста. Этот результат был получен с надлежащим учетом эндогенности и проверками на устойчивость к спецификации модели.

Работа [Heinemann F. и др., 2018] представляет собой фундаментальный метаанализ 30 статей, опубликованных за период с 2006 по 2014 г. и посвященных исследованиям взаимосвязи между практикой применения бюджетных правил и состоянием государственных финансов. Авторы выявили, что внедрение бюджетных правил значимо снижает первичный дефицит, что в большей степени относится к правилу баланса бюджета. Тем не менее авторы отметили, что учет эндогенности и применение более продвинутых регрессионных моделей снижает значимость полученных результатов.

В работе [Caselli F., Reynaud J., 2019] выявлено, что при проведении регрессионного анализа позитивное влияние бюджетных правил на фискальные переменные становится незначимым при надлежащем учете эндогенности. Данный результат пересекается с работой [Heinemann F. и др., 2018] и связан с гетерогенностью стран и применяемых ими правил. При этом учет институциональной основы правил в модели, которая выражается в наличии независимых контролирующих органов, правовой базы, встроенных корректирующих механизмов, санкций за нарушение правил и т. п., позволяет получить значимый позитивный результат. Так, чем лучше специфицированы механизмы работы правил и институциональная основа, тем в большей степени бюджетные правила снижают уровень дефицита.

³ Данная величина оценивает такие показатели, как «скорость реакции правительства на внешнеэкономические шоки», «независимость действий государственных органов от внутривнутриполитической ситуации», «выполняют ли власти свои обещания» и т. п.

На основе проведенного анализа научных и эмпирических работ можно сделать вывод о том, что связь между использованием бюджетных правил и экономическим ростом неоднозначна. Несмотря на то что большинство исследований выявляет положительное влияние бюджетных правил на экономику, учет эндогенности при анализе снижает значимость полученных результатов. Во многом такой эффект объясняется гетерогенностью исследуемого предмета. Так, было показано, что качество механизмов бюджетных правил значительно влияет на их связь с экономическим ростом. При этом прослеживается позитивное влияние бюджетных правил на фискальную дисциплину и изменение государственного долга. Каналы этого влияния разные. Так, например, использование бюджетных правил напрямую уменьшает связь между волатильностью государственных расходов и уровнем экономического роста. Более того, увеличение фискальной дисциплины снижает уровень государственной риск-премии, что приводит к росту инвестиций. Тем не менее при низком уровне доверия к власти и неэффективном государственном управлении эффект от использования бюджетных правил слабеет.

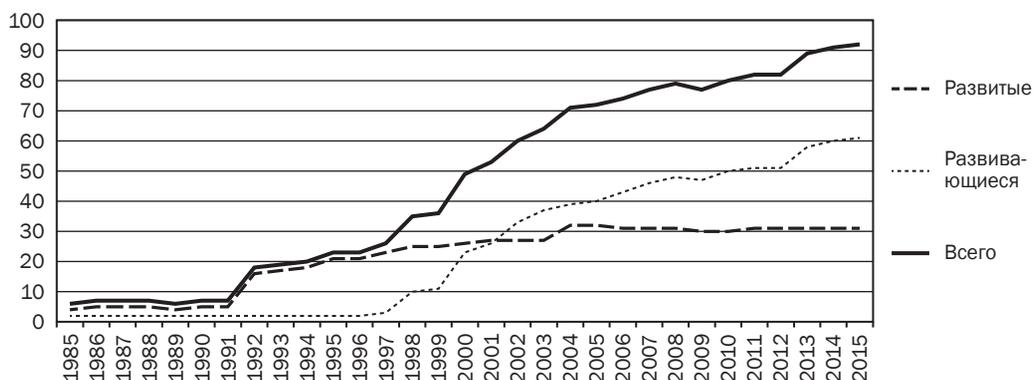
При этом необходимо учитывать, что, несмотря на очевидные плюсы бюджетных правил в теории и их благоприятное воздействие на экономический рост в соответствии с выводами эмпирических работ, на практике успех применения правил не всегда является гарантированным. Большое значение имеет дизайн бюджетных правил и их соответствие текущей экономической обстановке в стране, а также качество государственных институтов. Чтобы понять, на какие аспекты стоит обратить внимание при разработке концепции бюджетных правил, рассмотрим эволюцию их практического применения.

ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ ДО МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Отдельные страны начали применять бюджетные правила еще в середине прошлого века (например, Япония — в 1947 г., Малайзия — в 1959 г.), однако наиболее интенсивное их распространение в мировой экономике началось в 1990-х гг. В связи с этим можно выделить три основных этапа распространения правил [Bova E. и др., 2014]. Во время первого этапа, охватывающего 1990-е гг., бюджетные правила в основном вводились развитыми странами. Второй этап, включающий период с 2000 г. до мирового финансового кризиса, характеризуется активным внедрением правил в фискальную практику развивающихся стран (см. рис. 1). По итогам кризиса правила подверглись пересмотру и переработке, что привело к появлению бюджетных правил «нового поколения», применение которых можно отнести к третьему этапу распространения правил — с 2008 г. по настоящее время.

Рисунок 1

Количество стран, применяющих бюджетные правила



Источник: составлено авторами на основе данных МВФ.

Первый этап распространения бюджетных правил

Как было отмечено ранее, во время первого этапа бюджетные правила применялись в основном в развитых странах. Среди основных причин их введения эксперты отмечают попытку укрепить фискальную дисциплину в рамках восстановления после кризиса начала 1990-х (например, в Финляндии), подготовки к вступлению в еврозону (Бельгия) и стремление изменить общий тренд роста госдолга и дефицита (например, Нидерланды). Кроме того, вводились *наднациональные* бюджетные правила в рамках участия стран в Европейском союзе [Schaechter A. и др., 2012].

В ЕС бюджетные правила были закреплены в 1992 г. в Маастрихтском договоре⁴. В первоначальной редакции предполагалось определение целевого значения для отношения дефицита бюджета и госдолга к ВВП (в рамках отдельного документа данные значения были установлены на уровне 3 % и 60 % соответственно). Отношение запланированного или фактического дефицита и долга к ВВП не должно превышать заданных значений. Установлено исключение в отношении дефицита в случае, если уровень значительно и непрерывно снижается и близок к эталонному, а также если превышение эталонного значения связано с временными эффектами, при этом само превышение незначительно.

В случае невыполнения указанных критериев была предусмотрена специальная процедура по устранению нарушений бюджетных правил. Ситуация в стране-нарушителе подробно изучается Европейской комиссией. В случае выявления Комиссией значительных проблем бюджетной системы нарушителя встает вопрос о запуске процедуры Excessive Deficit Procedure (EDP). Если данная процедура ратифицируется Европейским советом, то разрабатываются рекомендации по преодолению бюджетного кризиса. Однако если эти рекомендации не будут выполнены, к государству могут быть применены санкции.

Существенным недостатком первой редакции бюджетных правил ЕС являлось отсутствие регламентированных механизмов коррекции бюджетных показателей. Это вызвало необходимость модифицировать правила. В 1997 г. в рамках SGP были установлены превентивные меры (*preventive arm*), направленные на предотвращение бюджетных кризисов, а также подробнее разъяснена процедура EDP в случае нарушения ограничений на долг и дефицит (*corrective arm*). Первая новация является ключевым изменением, в соответствии с которым устанавливается требование о среднесрочной сбалансированности бюджета: в среднесрочной перспективе баланс должен быть либо положительным, либо близок к нулю. В рамках SGP также перечислен комплекс регуляторных мер, направленных на достижение указанного требования, однако санкции за нарушение *preventive arm* не предусмотрены.

По итогам применения странами ЕС бюджетных правил в 1990-х гг. можно сказать следующее. За счет того, что наднациональные правила стали обязательными для всех участников союза, после 1992 г. произошел значительный рост количества применяющих бюджетные правила стран. В дальнейшем к ЕС присоединялись новые государства, и поэтому такой широкий охват едиными для исполнения правилами позволял научному сообществу и политикам наблюдать особенности применения правил в разных странах, а также выявлять недостатки той или иной парадигмы. В конечном счете это дало возможность разработать более совершенные подходы на следующем этапе распространения бюджетных правил. В связи с этим неудивительно, что количественные значения целевых фискальных агрегатов, а также общие подходы в разработке бюджетных правил, применявшиеся странами ЕС, стали ориентирами для других государств, желавших усилить фискальную дисциплину (например, для Индонезии, Индии, Нигерии, Мальдив и др.).

⁴ https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf.

Второй этап распространения бюджетных правил

В конце 1990-х гг. бюджетные правила начали активно распространяться среди развивающихся стран. Эта тенденция усилилась за период с 2000 по 2007 г.: в общей сложности за это время 23 развивающиеся страны начали впервые применять бюджетные правила, тогда как за 1990-е гг. их установили всего девять стран. Введение правил развивающимися государствами обуславливалось, во-первых, участием в экономических объединениях, во-вторых, попыткой противостоять последствиям фискальных кризисов. Также правила на бюджетные агрегаты вводились в рамках программ по экономической либерализации [Vova E. и др., 2014].

Интеграционные объединения, которые начали применять бюджетные правила в период второго этапа их развития, включают Восточно-карибский валютный союз (ВКВС), Западноафриканский экономический и валютный союз (ЗАЭВС), а также Центральноафриканское экономическое и валютное сообщество (ЦАЭВС). Бюджетные правила были приняты в ВКВС в 1998 г., в ЗАЭВС — в 2000 г., в ЦАЭВС — в 2002 г. для того, чтобы скоординировать фискальную политику между членами валютных союзов. При принятии решения о введении наднациональных бюджетных правил развивающиеся страны — участницы данных союзов ориентировались на опыт ЕС.

В целом опыт участников экономических союзов довольно противоречив. Так, в ВКВС количественные значения целей по бюджетным агрегатам полностью соответствуют нормам ЕС, однако отсутствует руководство к действию в краткосрочной перспективе для достижения этих долгосрочных целей. Это можно считать одним из обоснований того, что фактические значения бюджетных показателей, особенно госдолга, были в целом далеки от эталонных значений в странах — членах ВКВС. В концепции правил ЗАЭВС были предусмотрены коррекционные механизмы, но, несмотря на это, цель союза по достижению бездефицитного бюджета в целом не была достигнута. В связи с этим в 2015 г. ограничение на баланс бюджета было ослаблено: был установлен лимит на значение дефицита к ВВП на уровне 3 %. Бюджетные правила ЦАЭВС, в свою очередь, не учитывали сравнительные преимущества стран-участниц по уровню добычи полезных ископаемых, что привело к проциклическому характеру проводимой фискальной политики.

Фискальные кризисы в странах Южной, Юго-Восточной Азии и Латинской Америки проявлялись в том числе в высоких значениях дефицита и значительном увеличении уровня долга. Это стимулировало указанные страны на введение бюджетных правил. В Азиатско-Тихоокеанском регионе правила в целом исполнялись (например, в Индонезии и Малайзии), в основном применялись ограничения на госдолг и на бюджетный баланс.

Применение бюджетных правил до кризиса в странах Латинской Америки позитивно сказалось на укреплении фискальной дисциплины. Во многих случаях в принятых правилах учитывалась специфика государств, экспортирующих ресурсы. Так, в рамках данных правил предполагалось создание резервных фондов, аккумулирующих средства при высоких ценах на ресурсы. Это дало возможность наращивать расходы во времена неблагоприятных экономических ситуаций, тем самым способствуя контрциклической бюджетно-налоговой политике. Наиболее успешным в этой области можно признать опыт Чили, который стал примером для Мексики, а в дальнейшем и для Колумбии [Berganza J. C., 2012].

В Бразилии в рамках разработанной концепции были приняты разнообразные виды правил, отличающиеся в том числе по уровню бюджетной системы, на который накладывается ограничение. Так, данная концепция обязывала сенат устанавливать различные лимиты по долгу и ежегодным заимствованиям для всех штатов и муниципалитетов, при этом в Конституции был прописан принцип *golden rule*, в рамках которого чистое увеличение государственных заимствований ограничивается государственными инвестициями. Несмотря на сложную систему, бюджетные правила в Бразилии характеризовались успешным выполнением вплоть до 2015 г., хотя некоторые эксперты отмечают, что это

было вызвано скорее благоприятной экономической конъюнктурой, чем самим фактом их наличия. Кроме того, есть мнение, что из-за непрозрачной системы госфинансов показатели исполнения правил могли завышаться [Clements В. и др., 2017]. Тем не менее существуют примеры слабого соблюдения ограничений, установленных в рамках бюджетных правил. Таким примером является Аргентина, где в связи с высокой подверженностью внешним шокам приоритет отдавался не фискальной дисциплине, а решению накопившихся экономических проблем.

Программы по либерализации способствовали принятию правил в странах Восточной и Южной Европы, Передней Азии, а также Африки. В отдельных случаях эти программы были связаны либо с вступлением некоторых стран в ЕС, либо с переходом на рыночную экономику в странах, относящихся к бывшему социалистическому блоку. В ряде государств введение правил сопровождалось принятием концепции среднесрочного планирования расходов бюджетных средств (так называемые *medium-term expenditure frameworks*) [Barbone L. и др., 2010].

К числу африканских стран, начавших применять бюджетные правила на национальном уровне во время обозначенного периода, относится Ботсвана, Намибия, Кения и Кабо-Верде, причем два последних государства осуществили внедрение правил в рамках сотрудничества с Международным валютным фондом. Отправной точкой для стран Африки стало установление ограничения на отношение долга к ВВП, что объясняется необходимостью как можно более низкой риск-премии для снижения подверженности внешним шокам. При этом накладывались более жесткие ограничения, чем стандартные 60 % для стран ЕС (за исключением Кабо-Верде): Ботсвана — 40 %, Кения — 45 %, Намибия — 25–30 %. Что интересно, в Ботсване был установлен лимит на внутреннюю и внешнюю составляющие госдолга — по 20 % к ВВП для каждой компоненты. На уровне страны пороговое значение долга дополнялось ограничениями и на другие бюджетные показатели, при этом государствами Африки использовались довольно специфические ориентиры. Так, в Ботсване расходы бюджета ограничивались в процентах к ВВП (40 %), в Кабо-Верде был введен лимит на ежегодные внутренние заимствования (3 % к ВВП), а в Кении отношение доходов бюджета к ВВП должно было находиться на уровне 21–22 % [Lledó V. и др., 2017].

В целом по опыту бюджетных правил в странах Африки можно сделать вывод о том, что в некоторых случаях они успешно исполнялись (Ботсвана, Намибия), а их наличие в какой-то мере способствовало укреплению бюджетной системы⁵. Это давало благоприятные сигналы странам-партнерам и стимулировало сотрудничество с ними в области торговли и инвестиций. Тем не менее можно отметить такой существенный их недостаток, как отсутствие краткосрочных ориентиров для достижения целей по долгу и коррекционных механизмов, что проявлялось в определенной несогласованности различных видов правил. Кроме того, наблюдалось недостаточное институциональное закрепление установленных ограничений. Последнее наиболее негативным образом проявилось в Кабо-Верде, где отношение госдолга к ВВП начиная с 2013 г. превышает отметку 100 %.

Случай Польши интересен как с точки зрения разработки бюджетных правил для вступления в ЕС, так и в рамках перехода на рыночную экономику. В 1997 г. Конституцией Польши были закреплены ограничения на уровень госдолга (60 % к ВВП), запрет финансирования бюджетного дефицита Центральным банком, а также определены полномочия парламента по внесению изменений в бюджетные планы и его обязанности по исполнению законов, касающихся государственных финансов. Применение бюджетных правил возымело положительный эффект в виде сокращения дефицита до 2,3 % ВВП к 1999 г.

⁵ Так, в Кении до кризиса долг правительства устойчиво снижался, достигнув в 2007 г. уровня менее 40 % к ВВП.

В 2004 г. государство вступило в ЕС, и уже существующее правило долга было дополнено 3-процентной целью по отношению дефицита бюджета к ВВП. Наряду с благоприятными внешними условиями это являлось одним из факторов снижения дефицита бюджета до кризиса. Произошедшие позитивные изменения позволили в конце 2007 г. провести реформы в сфере налогообложения и повысить пенсии. В целом опыт Польши в области применения бюджетных правил можно признать успешным [Barbone L. и др., 2010].

Что касается правил ЕС, то во время второго этапа распространения бюджетных правил, в 2005 г., они были несколько изменены реформой SGP⁶. Важным изменением стало ограничение структурного дефицита бюджета в качестве среднесрочного ориентира вместо фактического. Кроме того, в новой редакции был учтен тот факт, что страны с благоприятными макропоказателями, такими как низкий уровень долга и высокие темпы роста, имеют пониженные риски в части бюджетной стабильности и, следовательно, могут иметь менее строгие ограничения. Именно поэтому ориентировочный уровень дефицита в среднесрочной перспективе стал определяться для каждой страны отдельно, а его допустимые значения были определены в диапазоне 0–1 % от ВВП. В случае превышения установленного лимита по дефициту страна обязана сокращать разрыв на 0,5 % в год.

В целом до 2008 г. сфера бюджетных правил активно развивалась, правила часто изменялись и дополнялись. Эти изменения включали в том числе вышеуказанную реформу SGP в ЕС, а также установление целевых значений бюджетных агрегатов, скорректированных на цикл. В развивающихся странах правила модифицировались даже с большей частотой, чем в развитых, что, по-видимому, было связано с небольшим опытом первых достижений бюджетной стабильности с помощью правил. Здесь можно отметить усложнение правил ЦАЭВС ограничением на баланс, учитывающим ресурсозависимость входящих в него стран, а также поправленным на стадию экономического цикла. Одновременно наблюдались и упрощения правил, например отмена цели по балансу для ВКВС [Bova E. и др., 2014].

Интересным моментом является то, что многие бюджетные правила фактически перестали применяться вследствие мирового финансового кризиса. Это произошло в таких странах, как Польша, Россия, Великобритания, и других. Более того, после этого события изменения в существующие правила стали вноситься реже.

АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ ПРАКТИКИ:

ТРЕТИЙ ЭТАП РАСПРОСТРАНЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВИЛ

Анализ данных международных организаций и национального законодательства стран показал, что наиболее используемыми бюджетными правилами в настоящий момент являются правила госдолга и баланса. Вместе с тем после экономического кризиса 2008–2009 гг. наблюдалось также увеличение популярности правил госрасходов. Правила доходов применяются в наименьшей степени и являются достаточно специфическими. Использование комбинаций нескольких бюджетных правил — типичная мировая практика.

В табл. 1 ниже представлена информация о частоте использования тех или иных правил, а также о количестве одновременно используемых правил. Можно заметить, что большинство стран не ограничивается только одним бюджетным правилом, а применяет два или три правила, а в исключительных случаях — сразу четыре. Также стоит отметить, что развитые страны склонны применять большее количество правил — 74,2 % из них используют три или четыре правила, в то время как среди развивающихся стран 44,3 % применяют одновременно два правила и только 34,4 % — три правила.

⁶ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/17f9621a-a7d7-4699-937a-b62956427186/language-en>.

Таблица 1

Сравнение практики использования комбинации бюджетных правил для развитых и развивающихся стран

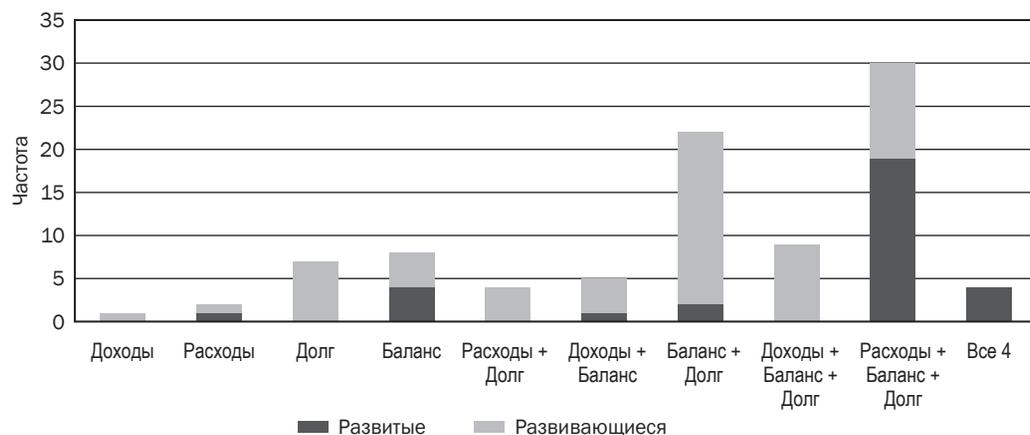
| Количество правил | 1 правило | 2 правила | 3 правила | 4 правила | Всего стран |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|
| Всего | 19,6 % | 33,7 % | 42,4 % | 4,3 % | 92 |
| Развитые | 16,1 % | 9,7 % | 61,3 % | 12,9 % | 31 |
| Развивающиеся | 21,3 % | 44,3 % | 34,4 % | 0,0 % | 61 |
| Тип правил | Расходы | Доходы | Баланс | Долг | Всего правил |
| Всего | 21,1 % | 6,6 % | 36,6 % | 35,7 % | 213 |
| Развитые | 30,1 % | 4,8 % | 36,1 % | 28,9 % | 83 |
| Развивающиеся | 15,4 % | 7,7 % | 36,9 % | 40,0 % | 130 |

Источники: составлено авторами на основе национальных законодательств стран и данных МВФ.

С точки зрения частоты использования типов правил наиболее популярны правила баланса и госдолга, они применяются более чем в 80 % стран. Интересно, что развивающиеся страны относительно реже применяют правила на расходы. Чаще всего используются комбинации, включающие одновременно ограничения на величину долга и на баланс бюджета. Это связано с тем, что сочетание этих двух видов правил позволяет не только зафиксировать долгосрочный целевой уровень долга, но и обеспечить его достижение за счет ограничения на баланс (рис. 2).

Рисунок 2

Частота применения тех или иных комбинаций правил для развитых и развивающихся стран



Источники: составлено авторами на основе национальных и наднациональных законодательств стран и данных МВФ.

Во время мирового финансового кризиса многие страны столкнулись с существенными затруднениями в исполнении ограничений, предписанных бюджетными правилами. Соблюдение установленных лимитов противоречило необходимости осуществления мер поддержки экономики, и логично, что правительства выбирали последнее. Это было в первую очередь связано с отсутствием в редакции правил этих стран исключаящих оговорок (*escape clauses*), которые позволяли бы игнорировать численные ограничения на бюджетные показатели с целью проведения контрциклической политики. По этим причинам после кризиса многие правила были пересмотрены или отменены.

В числе внесенных в правила изменений прослеживалась тенденция ослабления ограничений на баланс. Например, в Израиле потолок для дефицита бюджета вырос с ранее

установленного 1 % ВВП для 2009 г. до 6 и 5,5 % ВВП для 2009 и 2010 гг. соответственно⁷. Данная мера была поддержана увеличением лимита темпа роста реальных расходов в 2009 г. с 1,7 до 3 %. В некоторых странах, таких как Болгария и Финляндия, действовавшие до кризиса ограничения на расходы и на долг были временно приостановлены, а после восстановления экономики вновь стали обязательными для соблюдения.

Сложный период экономической турбулентности позволил выявить слабые места существовавшей парадигмы правил, и на смену старым пришли так называемые бюджетные правила следующего (или нового) поколения (*"next-generation" fiscal rules*). Они формировались как за счет доработки действовавших ранее правил, так и в связи с введением ранее не функционировавших концепций. При этом за образец брались наиболее успешные практики. Перечислим основные особенности новых бюджетных правил.

В первую очередь стоит отметить, что стали более активно вводиться правила, устанавливающие ограничения на баланс с учетом стадии экономического цикла. Так, Колумбия, Австрия, Великобритания, Португалия вводили структурные правила вслед за успешными примерами Чили, Германии и Швейцарии.

Также после кризиса возросла роль правил, ограничивающих госрасходы. Наиболее ярким примером является реформа SGP, регламентирующего наднациональные правила ЕС, проведенная в 2011 г.⁸ В рамках этой реформы превентивная часть фискальных правил была дополнена правилом, сдерживающим расходы⁹. Согласно нововведению, темп роста госрасходов ограничен среднесрочным темпом роста ВВП.

Еще одна тенденция — комбинирование вновь созданных правил расходования бюджетных средств с новыми или старыми ограничениями на долг, что призвано обеспечивать долгосрочную стабильность долга посредством операционного регулирования расходов. Такая комбинация встречается, например, в Польше. Кроме того, можно проследить усложнение правил госдолга, что проявляется в установлении заданного уровня, являющегося скорее долгосрочной целью, нежели ограничивающим лимитом на текущий момент. Такие правила задают динамику снижения долга или предусматривают коррекционные механизмы. Так, страны ЕС в соответствии с вышеуказанной модификацией 2011 г. обязаны снижать долг с темпом не менее 1/20 разницы между реальным и таргетируемым показателем¹⁰. Словакия ранее ограничивала госдолг на уровне 60 % к ВВП, но в период 2018–2027 гг. данный показатель будет постепенно снижен до 50 %. Наконец, нельзя не отметить растущее использование автокорректирующих механизмов и *escape clauses*, снижающих риски потенциального несоблюдения правил.

Таким образом, можно наблюдать, что бюджетные правила нового поколения характеризуются большей гибкостью и сложностью структуры. Одновременно правила становятся менее прозрачными и более сложными для соблюдения. В этих условиях появляется необходимость обращать внимание на разработку институциональной основы, которая решала бы эту проблему. Ряд стран (например, Австрия, Греция и Португалия) модифицируют бюджетное законодательство в рамках концепции определения расходования средств бюджета на среднесрочной основе, определяя вышеупомянутые *medium-term expenditure frameworks*. Кроме того, в некоторых странах создан или планируется создать независимый наблюдательный орган — фискальный совет. Таким образом можно обеспечить подотчетность органов, проводящих фискальную политику. В некоторых случаях в дополнение к указанным мерам внедряются санкции за уклонение от выполнения

⁷ Впоследствии целевые значения дефицита постепенно снижались. В последней редакции правил соответствующая цель на 2019–2020 гг. составляет 1,5 %.

⁸ SGP было модифицировано с принятием пакета документов, впоследствии названного *Six Pack*, так как он состоял из шести регламентов и директив.

⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.306.01.0012.01.ENG.

¹⁰ Таргетируемый показатель составляет отношение долга к ВВП на уровне 60 %.

предписанных ограничений. Эти меры направлены на стимулирование соблюдения бюджетных правил [Schaechter A. и др., 2012].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Использование бюджетных правил как одного из основных элементов фискальной политики в течение 30 лет приобрело широкую популярность как среди развитых, так и среди развивающихся стран. Исследования показывают, что осуществление фискальной политики на основе правил значительно снижает уровень первичного дефицита бюджета и благоприятно сказывается на инвестиционной активности, что в итоге способствует увеличению долгосрочного экономического роста. В совокупности с повышением качества государственного управления бюджетные правила позволяют добиться контрциклической фискальной политики.

В современной практике применения бюджетных правил можно выделить несколько ключевых тенденций. Во-первых, бюджетные правила получают все большее распространение в развивающихся странах, где наиболее часто встречающаяся конструкция — одновременное использование ограничений на государственный долг и дефицит бюджета. Во-вторых, в большинстве стран, в первую очередь развитых, помимо правил, накладывающих ограничения на госдолг и баланс бюджета, добавляются правила государственных расходов. Обычно ограничения на расходы в настоящее время увязываются также со стадией экономического цикла, что стало важным направлением модернизации фискальной политики. Аналогичные принципы применяются и при разработке правил, устанавливающих ограничения на бюджетный дефицит. В-третьих, конструкции бюджетных правил становятся более гибкими за счет использования дополнительных условий и *escape clauses*, позволяющих в оговоренных случаях изменять порядок применения правил. Наконец, повышается контроль за исполнением бюджетных правил, в частности, со стороны создаваемых фискальных советов. В интеграционных объединениях также применяются санкции за неисполнение бюджетных правил.

Наблюдаемые изменения подчеркивают стремление стран не только повысить стабильность государственных финансов, но и обеспечить долгосрочный контрциклический эффект в экономике. При этом важной задачей становится устранение одного из наиболее существенных ограничений фискальной политики, заключающегося в медленной реакции на шоки, с которыми сталкивается экономика, например во время кризиса.

Список источников

- Гурвич Е. Т., Соколов И. А. Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 5–29.
- Кудрин А. Л., Соколов И. А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5–32.
- Badinger H., Reuter W. H. The case for fiscal rules // *Economic Modelling*. 2017. Т. 60. С. 334–343. DOI: 10.1016/j.econmod.2016.09.028.
- Barbone L., Roumeen I., Sanchez L. A. The Great Crisis and Fiscal Institutions in Eastern and Central European and Central Asia / *World Bank Policy Research Working Paper* 5453, 2010. DOI: 10.1596/1813-9450-5453.
- Baungsaard T. и др. *Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries* / *IMF Staff Discussion Note* 12/04. 2012. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Berganza J. C. *Fiscal Rules in Latin America: A Survey* / *Banco de España Occasional Paper* 1028. Madrid: Bank of Spain, 2012. DOI: 10.2139/ssrn.2174415.
- Bergman U. M., Hutchison M. Economic stabilization in the post-crisis world: Are fiscal rules the answer? // *Journal of International Money and Finance*, 2015. Т. 52. С. 82–101. DOI: 10.1016/j.jimonfin.2014.11.014.
- Bergman U. M., Hutchison M. M., Jensen S. E. H. Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government efficiency // *European Journal of Political Economy*. 2016. Т. 44. С. 1–19. DOI: 10.1016/j.ejpolco.2016.04.005.

- Bova E., Carcenac N., Guerguil M. M. Fiscal rules and the procyclicality of fiscal policy in the developing world / IMF Working Paper. 2014. WP/14/122.
- Buchanan J. M., Wagner R. E. Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes. New York: Academic Press, 1977.
- Caselli F. G., Reynaud J. Do Fiscal Rules Cause Better Fiscal Balances? A New Instrumental Variable Strategy / IMF Working Paper. 2019. WP/19/49.
- Castro V. The impact of the European Union fiscal rules on economic growth // Journal of Macroeconomics. 2011. Т. 33. № 2. С. 313–326. DOI: 10.1016/j.jmacro.2010.09.003.
- Clements B., Medas P., Alves M. и др. Brazil: Fiscal Transparency Evaluation / IMF Country Report № 17/104. 2017.
- Cukierman A., Meltzer A. H. A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government, and the Benefits of a Constitution // Economic Inquiry. 1986. Т. 24 (July), С. 367–388.
- European Economy: Public Finances in EMU — 2000, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Report № 3 / European Commission, 2000.
- Eyraud L. и др. Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability / IMF Staff Discussion Note 18/04. Washington, DC: International Monetary Fund, 2018. DOI: 10.5089/9781484350683.006.
- Eyraud L., Baum A., Hodge A. и др. How to Calibrate Fiscal Rules: A Primer / IMF How To Notes 2018/8. Washington, DC: International Monetary Fund, 2018.
- Eyraud L., Duarte L. V. и др. How to Select Fiscal Rules: A Primer / IMF How To Notes 9, Washington, DC: International Monetary Fund, 2018.
- Fatás A., Mihov I. The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion // The Quarterly Journal of Economics. 2003. Т. 118. № 4. С. 1419–1447. Available at: <https://doi.org/10.1162/003355303322552838>.
- Gavin M., Hausmann R., Perotti R., Talvi E. Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness // IDB Working Paper. 1996. № 326.
- Guerguil M., Mandon P., Tapsoba R. Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy / IMF Working Paper. 2016. WP/16/8. DOI: 10.5089/9781513581460.001.
- Heinemann F., Moessinger M. D., Yeter M. Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis // European Journal of Political Economy. 2018. Т. 51. С. 69–92. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2017.03.008.
- Heinemann F., Osterloh S., Kalb A. Sovereign risk premia: The link between fiscal rules and stability culture // Journal of International Money and Finance. 2014. Т. 41. С. 110–127. DOI: 10.1016/j.jimonfin.2013.11.002.
- Kopits G. How Can Fiscal Policy Help Avert Currency Crises? Financial Crisis: A Never-Ending Story / Vienna: Oesterreichische Nationalbank, 2000.
- Kopits G. Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? / IMF Working Paper WP/01/145. September 2001.
- Kydland F. E., Prescott E. C. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans // Journal of Political Economy, 1977. Т. 85. С. 473–492.
- Lledó V. и др. Fiscal rules at a glance / IMF Background Note. 2017.
- Sacchi A., Salotti S. The impact of national fiscal rules on the stabilisation function of fiscal policy // European Journal of Political Economy. 2015. Т. 37. С. 1–20. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2014.10.003.
- Schaechter A., Kinda T., Budina N., Weber A. Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules: A New Dataset / IMF Working Paper WP/12/187. July 2012.
- Taylor J. B. Reassessing Discretionary Fiscal Policy // Journal of Economic Perspectives. 2000. Т. 14 (Summer). С. 21–36. DOI: 10.1257/jep.14.3.21.

Поступила в редакцию 5 марта 2019 г.
Принята к публикации 12 апреля 2019 г.

S. S. Lazaryan, I. V. Nikonov, A. I. Votinov, E. A. Gubkova

International Practice of Fiscal Rules: Formation of Modern Approaches

Authors' affiliation:

Samvel S. Lazaryan (e-mail: lazaryan@nifi.ru), ORCID 0000-0001-6829-3979

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Ivan V. Nikonov (e-mail: nikonov@nifi.ru), ORCID 0000-0002-7909-645X

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Anton I. Votinov (e-mail: avotinov@nifi.ru), ORCID 0000-0002-2972-8498

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Ekaterina A. Gubkova (e-mail: egubkova@nifi.ru), ORCID 0000-0001-5445-3572

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

According to a range of theoretical studies, implementation of fiscal rules implying numerical limits on fiscal aggregates has some advantages over the discretionary measures. Thus, their use leads to the improvement in deficit management and to the increase of macroeconomic stability. Moreover, recent empirical studies on the effect of fiscal rules support the theory. Namely, their use has a positive influence on long-term economic growth and government finances. At the same time, actual experience with fiscal rules has not always been successful, therefore, the rules were exposed to frequent changes and improvements. The article discusses the evolution of the worldwide approaches to elaborate a system of fiscal rules. The main stages of their development are highlighted and the reasons for the observed modifications in fiscal rule framework are analyzed. To characterize the recent tendencies in fiscal rule design the data of international institutions, e.g. International Monetary Fund and World Bank, as well as the national legislation of the countries applying fiscal rules are used. The research shows the increasing popularity of expenditure growth rules tending to be applied in combination with debt and budget balance rules. The complication of debt rules is also registered. The other notable finding is the expanding use of the rules that incorporate an adjustment for economic cycles, which shows the governments' endeavor to conduct countercyclical fiscal policy. In addition, the rules have become more flexible due to the introduction of escape clauses and autocorrection mechanisms. Finally, the control over compliance with the prescribed limits has become more stringent.

Keywords:

fiscal rules, fiscal policy, government finance, government debt sustainability, economic cycles, countercyclical policy, policy effects

JEL: E62, F01, H60

DOI: 10.31107/2075-1990-2019-1-65-80

For citation: Lazaryan S.S, Nikonov I.V., Votinov A.I., Gubkova E.A. *International Practice of Fiscal Rules: Formation of Modern Approaches. Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2019, no. 2, pp. 65–80 (In Russ.). DOI: 10.31107/ 2075-1990-2019-2-65-80

References

- Badinger H., Reuter W.H. (2017). The case for fiscal rules. *Economic Modelling*, vol. 60, pp. 334–343. DOI: 10.1016/j.econmod.2016.09.028.
- Barbone L., Roumeen I., Sanchez L.A. (2010). The Great Crisis and Fiscal Institutions in Eastern and Central European and Central Asia. World Bank Policy Research Working Paper 5453. DOI: 10.1596/1813-9450-5453.
- Baunsgaard T. et al. (2012). Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries. IMF Staff Discussion Note 12/04. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Berganza J.C. (2012). Fiscal Rules in Latin America: A Survey. Banco de España Occasional Paper 1028. Madrid: Bank of Spain. DOI: 10.2139/ssrn.2174415.
- Bergman U.M., Hutchison M. (2015). Economic stabilization in the post-crisis world: Are fiscal rules the answer? *Journal of International Money and Finance*, vol. 52, pp. 82–101. DOI: 10.1016/j.jimonfin.2014.11.014.
- Bergman U.M., Hutchison M.M., Jensen S.E.H. (2016). Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government efficiency. *European Journal of Political Economy*, vol. 44, pp. 1–19. DOI: 10.1016/j.ejpolco.2016.04.005.
- Bova E.M., Carcenac N., Guerguil M.M. (2014). Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World, IMF Working Paper WP/14/122. DOI: 10.5089/9781498305525.001.
- Buchanan J.M., Wagner R.E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Caselli F.G., Reynaud J. (2019). Do Fiscal Rules Cause Better Fiscal Balances? A New Instrumental Variable Strategy. IMF Working Paper, WP/19/49.
- Castro V. (2011). The impact of the European Union fiscal rules on economic growth. *Journal of Macroeconomics*, vol. 33, iss. 2, pp. 313–326. DOI: 10.1016/j.jmacro.2010.09.003.
- Clements B., Medas P., Alves M. et al. (2017). Brazil: Fiscal Transparency Evaluation. IMF Country Report no. 17/104.
- Cukierman A., Meltzer A.H. (1986). A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government, and the Benefits of a Constitution. *Economic Inquiry*, vol. 24 (July), pp. 367–388.
- European Commission (2000). *European Economy: Public Finances in EMU – 2000*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Report no. 3.
- Eyraud L. et al (2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. IMF Staff Discussion Note 18/04. Washington, DC: International Monetary Fund. DOI: 10.5089/9781484350683.006.

- Eyraud L., Baum A., Hodge A. et al. (2018). How to Calibrate Fiscal Rules: A Primer. IMF How To Notes 8. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Eyraud L., Lledó V. D. et al. (2018). How to Select Fiscal Rules: A Primer. IMF How To Notes 9. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Fatás A., Mihov I. (2003). The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, iss. 4, pp. 1419–1447. DOI: 10.1162/003355303322552838.
- Gavin M., Hausmann R., Perotti R., Talvi E. (1996). Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness. IDB Working Paper no. 326.
- Guerguil M., Mandon P., Tapsoba R. (2016). Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy. IMF Working Paper WP/16/8. DOI: 10.5089/9781513581460.001.
- Gurvich E., Sokolov I. (2016). Fiscal Rules: Excessive Limitation or Indispensable Instrument of Fiscal Sustainability? *Voprosy Ekonomiki*, no. 4, pp. 5–29 (In Russ.).
- Heinemann F., Moessinger M.D., Yeter M. (2018). Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis. *European Journal of Political Economy*, vol. 51, pp. 69–92. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2017.03.008.
- Heinemann F., Osterloh S., Kalb A. (2014). Sovereign risk premia: The link between fiscal rules and stability culture. *Journal of International Money and Finance*, vol. 41, pp. 110–127. DOI: 10.1016/j.jimonfin.2013.11.002.
- Kopits G. (2000). How Can Fiscal Policy Help Avert Currency Crises? In: *Financial Crisis: A Never-Ending Story*. Vienna, Oesterreichische Nationalbank, pp. 35–45.
- Kopits G. (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? IMF Working Paper WP/01/145.
- Kydland F.E., Prescott E.C. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, vol. 85, no. 3, pp. 473–492.
- Kudrin A.L., Sokolov I.A. (2017). Fiscal Rules as a Method of Balanced Fiscal Policy. *Voprosy Ekonomiki*, no. 11, pp. 5–32 (In Russ.).
- Lledó V. et al. (2017). Fiscal rules at a glance. IMF Background Note.
- Sacchi A., Salotti S. (2015). The impact of national fiscal rules on the stabilisation function of fiscal policy. *European Journal of Political Economy*, vol. 37, pp. 1–20. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2014.10.003.
- Schaechter A., Kinda T., Budina N., Weber A. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis — Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset. IMF Working Paper WP/12/187.
- Taylor J.B. (2000). Reassessing Discretionary Fiscal Policy. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14 (Summer), pp. 21–36. DOI: 10.1257/jep.14.3.21.

Received 05.03.2019

Accepted for publication 12.04.2019