

Інформаційна довідка щодо стимулювання розвитку кластерів в Україні*

Анотація. В інформаційній довідці на основі закордонного досвіду запропоновано шляхи законодавчого забезпечення розвитку кластерів в Україні.

Ключові слова: кластер, стартап, промислова політика, інновації, регіональний розвиток.

Вступ. Кластер можна визначити як галузеве, територіальне та добровільне об'єднання підприємницьких структур, які тісно співпрацюють із науковими (освітніми) установами, громадськими організаціями й органами місцевої влади з метою підвищення конкурентоздатності власної продукції та сприяння економічному розвитку регіону¹. У міжнародній практиці кластери є основою інноваційного розвитку та смартспеціалізації міст та регіонів.

У законодавстві України відсутні як визначення, так і належне нормативне регулювання кластерної діяльності, а також заходи стимулювання їхнього розвитку. Хоча окремі державні програми (наприклад, Національна економічна стратегія на період до 2030 року) передбачають необхідність розвитку кластерів, на сьогодні відповідні ініціативи на державному рівні не реалізуються.

Останнім часом державні органи активно утворюють та розвивають кластери, зокрема оборонні. Так, за ініціативи Міністерства цифрової трансформації України спільно з іншими державними інституціями створено кластер оборонних технологій Brave1, який займається пошуком перспективних технологічних рішень за 12 пріоритетними напрямками. Наразі Brave1 відновив грантову програму, в межах якої українські виробники можуть отримати від 500 тис. до 8 млн гривень на оборонні технологічні інновації². У травні минулого року Міністерство економіки України за підтримки Програми розвитку ООН відновило роботу кластера з протимінної діяльності, який раніше координували міжнародні партнери України³. Крім того, у 2024 році Україна прозвітувала перед Європейською Комісією про розвиток кластерів та впровадження смартспеціалізації⁴.

Водночас ще у 2020 році Український кластерний альянс (УКА) передав Уряду проект Національної програми кластерного розвитку⁵. Однак ця програма, як і пропозиції інших організацій, так і не була реалізована.

В інформаційній довідці пропонується розглянути досвід Європейського Союзу (далі – ЄС) та його окремих держав-членів із метою напрацювання законодавчих ініціатив щодо розвитку кластерів в Україні.

¹ Кирилов Ю. Є. Кластери як інструмент підвищення конкурентоспроможності національної економіки в умовах глобалізації // *Ефективна економіка*. 2013. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2608>

² Brave1 відновив грантові програми для українських оборонних розробників – Комітет з питань цифрової трансформації. *Вебсайт Верховної Ради України*. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/261309.html

³ Міністерство економіки перезапустило роботу кластера з протимінної діяльності. *Вебсайт Міністерства економіки України*. URL: <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=8e16e3df-c085-43e5-8db9-e7c877377ceb&title=MinisterstvoEkonomiki>

⁴ Україна успішно пройшла скринінг ЄС щодо підприємництва та промислової політики. *Вебсайт Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3987637-ukraina-uspisno-projsla-skrining-es-sodo-pidpriemnictva-ta-promislovoi-politiki.html>

⁵ Проект Національної програми кластерного розвитку до 2027 року. *Вебсайт Українського кластерного альянсу*. URL: <https://www.clusters.org.ua/blog-single/proyekt-naczionalnoyi-programy-klasterного-rozvytku-do-2027/>

Основна частина. ЄС проводить широкомасштабну політику щодо стимулювання створення та розвитку кластерів (основні програми наведено на рис. 1⁶).

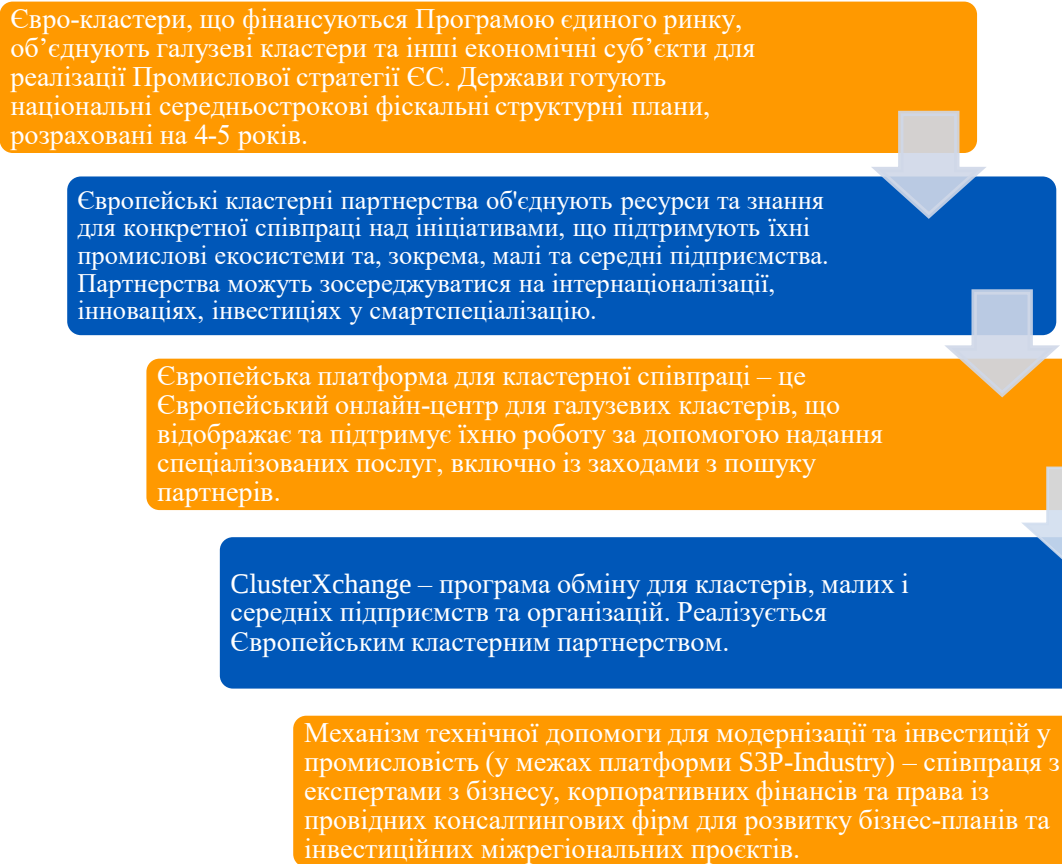


Рис. 1.

Основні напрями європейської кластерної політики включають: стимулювання кластерів як прискорювачів інноваційних та промислових змін; перехід від моделі підтримки, що базується на кластерах, до моделі використання кластерів як інструменту підтримки малих та середніх підприємств. Значна увага приділяється процесам управління кластерами та їх професіоналізації.

Підходи до розвитку кластерів відображені в низці актів права ЄС.

Табл. 1.

Акт права ЄС	Тип кластера, що стимулюється
Регламент (ЄС) № 1305/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року про підтримку розвитку сільських територій Європейським сільськогосподарським фондом сільського розвитку (ЄСФСР) та	«Кластер» означає групу незалежних підприємств, включаючи стартапи, малі, середні та великі підприємства, а також дорадчі органи та/або дослідницькі організації, призначені для стимулювання економічної/інноваційної діяльності шляхом сприяння інтенсивній взаємодії, спільному використанню обладнання та обміну знаннями та досвідом, а також ефективного сприяння передачі знань, створенню мереж та поширенню інформації між підприємствами, що входять до кластеру.

⁶ Cluster policy. Website of the European Commission. URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/cluster-policy_en

про скасування Регламенту Ради (ЄС) № 1698/2005 ⁷	
Регламент Комісії (ЄС) № 651/2014 від 17 червня 2014 року про визнання певних категорій допомоги сумісними з внутрішнім ринком на застосування статей 107 та 108 Договору ⁸	«Інноваційні кластери» означають структури або організовані групи незалежних суб'єктів (таких як інноваційні стартапи, малі, середні та великі підприємства, а також дослідницькі організації та інфраструктури, центри цифрових інновацій, некомерційні організації та інші пов'язані економічні суб'єкти), призначені для стимулювання інноваційної діяльності та нових способів співпраці, наприклад, шляхом спільного використання та/або сприяння спільному використанню обладнання, обміну знаннями та досвідом, а також шляхом ефективного сприяння передачі знань, створення мереж, поширення інформації та розвитку співпраці між підприємствами та іншими організаціями.
Регламент (ЄС) 2021/690 Європейського Парламенту та Ради від 28 квітня 2021 року про створення програми для внутрішнього ринку, конкурентоспроможності підприємств, включаючи малі та середні підприємства, рослинництва, тварин, продуктів харчування та кормів, та європейської статистики (Програма «Єдиний ринок») та про скасування регламентів (ЄС) № 99/2013, (ЄС) № 1287/2013, (ЄС) № 254/2014 та (ЄС) № 652/2014 ⁹	«Кластери та організації бізнес-мереж» означають структури або організовані групи незалежних сторін у формі організацій, що підтримують покращення співпраці, створення мереж та навчання груп підприємств, призначених для надання або спрямування спеціалізованих та індивідуальних послуг із підтримки бізнесу, особливо для малих та середніх підприємств, із метою стимулювання, серед іншого, інноваційної діяльності та діяльності з інтернаціоналізації, зокрема шляхом сприяння спільному використанню обладнання та обміну знаннями й досвідом.

Таким чином, кластери в ЄС підтримуються як каталізатори регіонального розвитку (зокрема в сільській місцевості), драйвери впровадження інновацій, а також як осередки підтримки бізнесу, насамперед малого та середнього.

Робоча група з питань кластерної політики та напрямів її розвитку в *Польщі* у 2019 році проаналізувала кластерну політику в 15 державах, серед яких: Угорщина, Чехія, Данія, Австрія, Німеччина, Франція, Норвегія, Швеція, Індія, Іспанія, Болгарія, Канада, Таїланд, Сінгапур та Південна Корея. Дослідники дійшли висновку, що існують два основні типи підходів до кластерної політики (див. рис. 2).

⁷ Regulation (EU) № 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) № 1698/2005. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02013R1305-20220630>

⁸ Commission Regulation (EU) № 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0651-20230701>

⁹ Regulation (EU) 2021/690 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing a programme for the internal market, competitiveness of enterprises, including small and medium-sized enterprises, the area of plants, animals, food and feed, and European statistics (Single Market Programme) and repealing Regulations (EU) № 99/2013, (EU) № 1287/2013, (EU) № 254/2014 and (EU) № 652/2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0690>

Типи підходів до кластерної політики

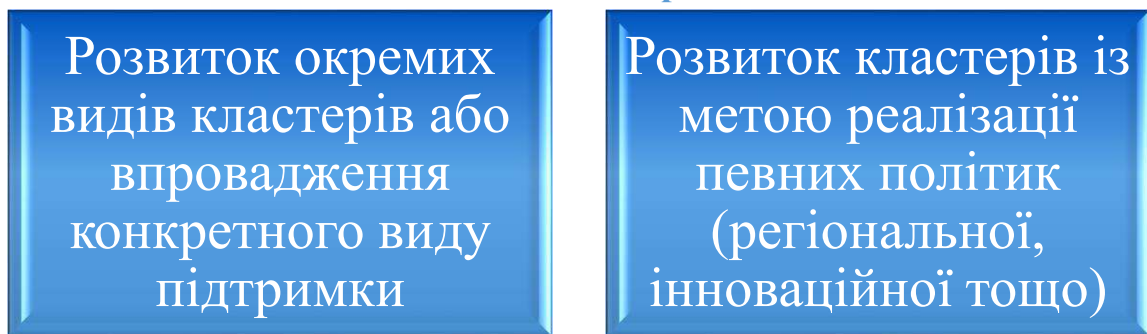


Рис. 2.

Також було встановлено, що державна підтримка у країнах із добре розвиненою кластерною політикою в середньому становить 50-55 %, тоді як у країнах із менш розвиненою вона сягає 85 %. Водночас більшість проаналізованих європейських моделей кластерної політики (зокрема Чехії, Угорщини, Норвегії, Німеччини, Швеції та Франції) диференціюють кластерну сукупність у межах країни або регіону за рівнем її розвитку. Для окремих кластерних груп розробляються спеціальні програми підтримки та/або комплекси інструментів, тоді як масштаб і тривалість підтримки коригуються відповідно до їхнього рівня розвитку. Такий підхід значно підвищує ефективність наданої державної підтримки, оскільки дозволяє адаптувати її до реальних спроможностей бенефіціарів ефективно освоювати надані ресурси¹⁰.

На підставі проведених досліджень кластерна політика Польщі була сформована за принципом диференційованого підходу. Так, відповідно до Закону про правила реалізації заходів, що фінансуються з європейських коштів у межах фінансової перспективи на 2021–2027 роки¹¹ право отримувати фінансову допомогу мають виключно національні ключові кластери¹², що визначаються на підставі конкурсу¹³. Перелік таких кластерів веде Міністерство розвитку та технологій Польщі. Інформаційну та іншу підтримку кластерам надає Польське агентство розвитку підприємництва (PARP).

З 2005 року **Франція** взяла за основу «кластерну модель» для забезпечення реалізації політики інноваційного розвитку. Законом про фінанси 2005 року було визначено, що «кластер конкурентоспроможності» формується шляхом об'єднання на одній території компаній, закладів вищої освіти, а також державних або приватних дослідницьких організацій, орієнтованих на синергетичну співпрацю з метою реалізації проєктів економічного та

¹⁰ Kierunki rozwoju polityki klastrowej w Polsce po 2020 r. URL: <https://www.gov.pl/attachment/da138d48-f679-408b-b0d0-a627e2f1b593>

¹¹ USTAWA z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/zasady-realizacji-zadan-finansowanych-ze-srodkow-europejskich-w-19242686>

¹² ROZPORZĄDZENIE MINISTRA FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ z dnia 20 października 2023 r. w sprawie udzielania pomocy dla klastrów innowacyjnych w ramach regionalnych programów na lata 2021-2027. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/udzielanie-pomocy-dla-klastrow-innowacyjnych-w-ramach-regionalnych-21887042>

¹³ Regulamin Konkursu o status Krajowego Klastra Kluczowego z dnia 21 czerwca 2022 r. Website gov.pl. URL: <https://www.gov.pl/attachment/b7f30ff8-1070-4d6a-a572-d6217f78cc62>

інноваційного розвитку¹⁴. Для підтримки розвитку таких кластерів було створено Єдиний міжвідомчий фонд (FUI).

Визнання кластеру як кластеру конкурентоспроможності здійснюється міжвідомчим комітетом після консультацій із групою кваліфікованих фахівців за такими критеріями: наявність ресурсів для досліджень та розробок, які можна мобілізувати в обраній(их) сфері(ях) діяльності; економічний та інноваційний потенціал; перспективи та механізми співпраці між підприємствами, державними та місцевими органами влади, а також підпорядкованими їм установами. Таке визнання може супроводжуватися також визнанням сфери досліджень і розробок, яка об'єднує основні ресурси досліджень та розробок. Така сфера визначається наказом міністра відповідального за промисловість.

Науково-дослідні та розробницькі проекти, що реалізуються в межах кластерів, передбачають участь кількох підприємств, а також принаймні одного з таких партнерів: державної або приватної лабораторії; закладу вищої освіти; посередницької структури у сфері технологій. Такі проекти спрямовані на розвиток діяльності відповідних залучених підприємств або сприяють появі нових інноваційних компаній підприємств. Проекти описують дослідницьку та дослідно-конструкторську роботу, що покладається на кожного з партнерів, та визначають ресурси, які мобілізуються для їх виконання.

Науково-дослідні та розробницькі проекти затверджуються на основі таких критеріїв: характер запланованих досліджень та розробок; умови співпраці між підприємствами, а також державними або приватними органами; взаємодоповнюваність з економічною діяльністю кластера конкурентоспроможності; вплив на розвиток або утримання підприємств; реальність економічних можливостей; вплив на привабливість території кластера конкурентоспроможності; взаємодоповнюваність з іншими кластерами конкурентоспроможності; якість оцінки прогнозованих витрат; економічна та фінансова доцільність; залучення місцевих органів влади та підпорядкованих їм установ міжмуніципального співробітництва.

Досвід впровадження «кластерної моделі» у Франції оцінюється більш ніж позитивно. Наразі у Франції існують 55 кластерів, які активно долучені до реалізації стратегічних державних програм¹⁵.

Натомість *Словаччина* використовує кластерний підхід для регіонального розвитку та впровадження смартспеціалізації регіонів. Кластери отримують від держави допомогу як суб'єкти територіального співробітництва відповідно до Закону про підтримку регіонального розвитку¹⁶. До їх підтримки також було залучено багато міжнародних партнерів, зокрема проекти ЄС. Наразі кластери відіграють суттєву роль в інноваційному розвитку регіонів (наприклад, кластери

¹⁴ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 (1). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000789373>

¹⁵ Les Pôles de Compétitivité ont 20 ans. URL: <https://lespolesont20ans.com/#accueil>

¹⁶ ZÁKON zo 4. novembra 2008 o podpore regionálneho rozvoja. URL: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/539/#poznanky.poznamka-2e>

Košice IT Valley та Košice 2.0 допомогли м. Кошице стати першим словацьким містом, яке успішно пройшло конкурс Urban Innovative Action)¹⁷.

Подальше стимулювання розвитку кластерів передусім спрямоване на підвищення рівня їх інноваційності та взаємодії з іншими регіональними суб'єктами (оскільки велика кількість кластерів у Словаччині – це туристичні та креативні, було прийнято рішення розвивати й інші сфери). Національна стратегія досліджень, розробок та інновацій до 2030 року передбачає, зокрема, розвиток взаємозв'язків у регіонах, об'єднання регіональних ініціатив, які розв'язують місцеві проблеми та сприяють розвитку екосистеми досліджень та інновацій усієї Словаччини. Наразі через Програму Словаччини на 2021–2027 роки інвестується 80 млн євро у нові міжсекторальні інноваційні партнерства (MIP), які мають підвищити абсорбційну спроможність регіонів та підтримати розвиток інновацій за принципом «знизу вгору». У межах ініціативи Плану дій «Розумні міста та регіони» підтримується впровадження інноваційних рішень у місцевому самоврядуванні, створення місцевих інноваційних і культурних центрів, а також інших ініціатив, які демонструють спроможність до співпраці, інтеграції як на рівні інфраструктури, так і програмного забезпечення, а також поступового досягнення результатів та фінансової стійкості¹⁸.

Висновки. У Європейському Союзі кластерна політика давно слугує інструментом масштабування ефекту державної та міждержавної підтримки – не лише фінансової, а й інформаційної, організаційної, спрямованої на спрощення дозвільних процедур, підвищення професійних навичок тощо, – не порушуючи при цьому засад конкурентної політики (зокрема обмежень щодо надання державної допомоги суб'єктам господарювання). Особливістю європейського підходу є підтримка ініціатив «знизу вгору», що контрастує з українською практикою, де наразі державою стимулюються лише окремі види кластерів. Тим часом досвід України свідчить, що належне законодавче стимулювання окремих видів діяльності сприяє швидкому розвитку відповідної сфери. Яскравим прикладом цього є стрімке зростання кількості індустриальних парків в Україні.

Отже, на нашу думку, для запровадження ефективного стимулювання кластерного розвитку доцільно *доповнити Закон України «Про інноваційну діяльність»* визначенням поняття «інноваційний кластер», що сприятиме, зокрема після вступу до ЄС (а можливо, й раніше – у межах міжнародних програм), доступу таких кластерів до фінансування та інституційної підтримки з боку ЄС.

Залежно від того, як буде визначено пріоритетність кластерів – як полюсів зростання регіонів або як інструменту масштабування державної підтримки малого і середнього підприємництва – відповідне поняття, а також градація кластерів за етапами (категоріями) розвитку можуть бути *закріплені в Законі України «Про засади державної регіональної політики» або в Законі України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в*

¹⁷ What is Urban Innovative Actions? Website of the European Commission. URL: <https://smart-cities-marketplace.ec.europa.eu/news-and-events/news/2020/what-urban-innovative-actions>

¹⁸ Národná stratégia výskumu, vývoja a inovácií 2030. URL: https://vaia.gov.sk/wp-content/uploads/2023/05/01_Narodna-strategia-vyskumu-vyvoja-a-inovaci_vlastny-material_V2.pdf

Україні». Відповідно, в зазначених законах доцільно передбачити або основні засади надання державної підтримки кластерів залежно від їхньої категорії, або визначити повноваження Кабінету Міністрів України щодо затвердження програми (стратегії) кластерного розвитку, яка має забезпечувати їх комплексну підтримку.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*