

УДК 338.24:346:341.24

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.5.28>

ПРАВОВА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ КЛАСТЕРНОЇ ПОЛІТИКИ У НАЦІОНАЛЬНІ ПРАВОВІ СИСТЕМИ: МІЖНАРОДНІ ОРІЄНТИРИ, ІНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ ТА НОРМАТИВНІ ОБМЕЖЕННЯ

Кропова А.С.,
*аспірантка кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства,
Київський університет права НАН України
ORCID: 0000 0002 5812 823X*

Кропова А.С. Правова імплементація кластерної політики у національні правові системи: міжнародні орієнтири, інституційні моделі та нормативні обмеження.

Стаття присвячена комплексному аналізу правової імплементації кластерної політики у національні правові системи в контексті сучасних міжнародних економічних та інституційних трансформацій. Кластерна політика розглядається як один із ключових інструментів державної економічної та інноваційної стратегії, спрямований на підвищення конкурентоспроможності, стимулювання технологічного розвитку та забезпечення сталого регіонального зростання. У роботі обґрунтовується теза про те, що, попри широке визнання кластерів на міжнародному рівні, їх правове закріплення залишається фрагментарним і неоднорідним, що зумовлює значні труднощі у процесі імплементації відповідних політик на національному рівні.

Особливу увагу приділено міжсекторальній природі кластерної політики, яка поєднує елементи промислової, інноваційної, регіональної, інвестиційної та конкурентної політики і, відповідно, охоплює декілька галузей права. Доведено, що домінування програмних документів та інструментів м'якого права зумовлює необхідність їх адаптації або гармонізації з внутрішніми правовими системами, оскільки пряме транспонування міжнародних рекомендацій у більшості випадків є неможливим.

У статті проаналізовано взаємозв'язок кластерної політики з міжнародними торговельними та інвестиційними зобов'язаннями держав, зокрема у сфері регулювання субсидій, державної допомоги та конкурентного нейтралітету. Показано, що державна підтримка кластерів може створювати потенційні колізії з нормами міжнародного економічного права, що потребує ретельного юридичного обґрунтування відповідних механізмів стимулювання. Окремо досліджено інституційний вимір імплементації, включно з проблемами правового статусу органів кластерного управління, багаторівневого врядування та договірних форм співробітництва між публічними і приватними акторами.

На основі порівняльного аналізу європейської, північноамериканської, азійської та скандинавської моделей кластерної політики обґрунтовано висновок про відсутність універсальної правової моделі її імплементації та водночас про наявність спільних міжнародних орієнтирів, що формують рамки національного правового регулювання. Зроблено висновок, що ефективна імплементація кластерної політики можлива лише за умови поєднання програмних цілей із чітко визначеними правовими механізмами, інституційною визначеністю та узгодженням із міжнародними зобов'язаннями держав у сфері торгівлі та інвестицій.

Ключові слова: кластерна політика; імплементація; міжнародне економічне право; м'яке право; державна допомога; конкурентне право; інституційні моделі; національні правові системи.

Kropova A.S. Legal Implementation of cluster policy in national legal systems: international benchmarks, institutional models, and regulatory constraints.

The article is devoted to a comprehensive analysis of the legal implementation of cluster policy in national legal systems in the context of contemporary international economic and institutional

transformations. Cluster policy is examined as one of the key instruments of state economic and innovation strategy aimed at enhancing competitiveness, stimulating technological development, and ensuring sustainable regional growth. The study substantiates the argument that, despite the broad international recognition of clusters, their legal consolidation remains fragmented and uneven, which generates significant challenges for the implementation of cluster policies at the national level.

Particular attention is paid to the cross-sectoral nature of cluster policy, which combines elements of industrial, innovation, regional, investment, and competition policy and, accordingly, intersects with several branches of law. It is demonstrated that the predominance of programmatic instruments and soft law mechanisms necessitates their adaptation or harmonisation within domestic legal systems, as the direct transposition of international recommendations is, in most cases, impracticable.

The article analyses the relationship between cluster policy and states' international trade and investment obligations, particularly in the field of subsidies, state aid regulation, and the principle of competitive neutrality. It is shown that public support for clusters may give rise to potential conflicts with the norms of international economic law, thereby requiring careful legal justification of relevant incentive mechanisms. Special attention is also devoted to the institutional dimension of implementation, including issues related to the legal status of cluster governance bodies, multi-level governance arrangements, and contractual forms of cooperation between public and private actors.

Based on a comparative analysis of the European, North American, Asian, and Scandinavian models of cluster policy, the article concludes that there is no universal legal model for its implementation. At the same time, the existence of common international benchmarks shaping the framework of national legal regulation is identified. The study concludes that effective implementation of cluster policy is possible only through the combination of programmatic objectives with clearly defined legal mechanisms, institutional certainty, and consistency with states' international obligations in the fields of trade and investment.

Key words: cluster policy; implementation; international economic law; soft law; state aid; competition law; institutional models; national legal systems.

Постановка проблеми. Кластерна політика нині розглядається як один із центральних інструментів економічної та інноваційної стратегії держав, спрямований на посилення конкурентоспроможності та досягнення сталого розвитку. Її теоретичний фундамент пов'язують із підходом М. Портера, який визначав кластери як географічні концентрації взаємопов'язаних компаній, спеціалізованих постачальників і сервісних фірм, підприємств суміжних галузей та пов'язаних інституцій (університетів, агенцій розвитку, асоціацій, торгово-промислових палат тощо) [1]. Відтоді кластерна політика перетворилася на складний інструмент державного регулювання, що поєднує елементи промислової, інноваційної, регіональної та інвестиційної політики [2].

Мета дослідження. Метою дослідження є визначення міжнародно-правових і програмних орієнтирів кластерної політики та з'ясування механізмів її імплементації у національні правові системи, з акцентом на вибір юридичних інструментів, інституційні моделі управління кластерами, узгодження державної підтримки кластерів із міжнародними зобов'язаннями у сфері конкуренції, торгівлі та інвестицій.

Стан опрацювання проблематики. Науковий дискурс кластерної політики сформовано як економічними, так і міждисциплінарними дослідженнями. Серед зарубіжних науковців, які аналізували кластери та кластерну політику, у науковій літературі згадуються М. Портер, Г. Міранда, Дж. Поттер, В. Попоська, А. Нуредін, Дж. Корсі, Н. Хунек, І. Фрекеттон, Н. ван Воунденберг, Д. Дж. Ракуя, Б. Дохерті, В. Вібе, А. Бретеггер, Г. Нустейн, В. Вормгор, М. Беннер, Дж. Вейрлі, С. Корей, Л. П. Віцентіч, М. Сополігова, Д. Павелкова, С. Оберхур, Т. МакКормак, П. Б. Марау та інші.

Виклад основного матеріалу. На глобальному рівні кластери сприймаються як важливі рушії інновацій, поширення знань і залучення капіталу [3]. Саме тому концепція кластерів закріплена у численних стратегічних і програмних документах – від політик Європейського Союзу до рекомендацій ОЕСР і ЮНІДО. Водночас, попри активне використання кластерної риторики у міжнародних документах, її формалізація у національних правових системах залишається фрагментарною та непослідовною [4].

Складність правового закріплення кластерної політики зумовлена її міжгалузевим характером. Вона охоплює одразу кілька сфер права – адміністративне, господарське, конкурентне, інвести-

ційне, фінансове, право інтелектуальної власності та право регіонального розвитку. Така багатовимірність ускладнює визначення адекватних юридичних механізмів і їхньої правової природи. У більшості країн кластерна політика реалізується через стратегічні документи – програми, концепції чи дорожні карти, які не мають обов’язкової сили [5]. У результаті формується феномен «м’якого права», коли рекомендаційні норми фактично потребують реалізації через національне законодавство.

Разом із тим, кластерна політика тісно пов’язана з міжнародними економічними зобов’язаннями держав, насамперед у сфері інвестицій і торгівлі. Участь у міжнародних інвестиційних угодах, Угоді СОТ про субсидії та компенсаційні заходи, а також у двосторонніх угодах про захист інвестицій обмежує можливості держав щодо застосування певних форм підтримки. Це породжує напруження між необхідністю стимулювати розвиток кластерів як інноваційних осередків і дотриманням міжнародних правил конкуренції та нейтральності державної допомоги [6].

Додаткові труднощі імплементації кластерної політики пов’язані з інституційною різноманітністю суб’єктів, залучених до її реалізації. Залежно від країни це можуть бути центральні органи виконавчої влади, регіональні структури, бізнес-асоціації або гібридні державно-приватні утворення. Невизначеність їх правового статусу й обсягу повноважень спричиняє прогалини у регулюванні фінансування, управління, інтелектуальної власності та участі держави у партнерських механізмах [7].

Таким чином, кластерна політика сьогодні перебуває у ситуації нормативної невизначеності: з одного боку, вона визнається міжнародними інституціями як ефективний інструмент розвитку, а з іншого – не має уніфікованої правової основи. Саме ця невідповідність між економічною доцільністю та юридичною формалізацією становить ключову проблему її імплементації у національні правові порядки. Подолання цієї проблеми потребує комплексного аналізу міжнародних підходів, інституційних моделей та правових обмежень, що й зумовлює подальшу структуру дослідження.

У міжнародно-правовому дискурсі імплементація розуміється як процес інтеграції норм, принципів або рекомендацій, прийнятих на наддержавному чи міждержавному рівні, у внутрішньодержавну правову та інституційну практику [8]. У сфері кластерної політики це поняття має двоаспектний характер. З одного боку, воно охоплює впровадження міжнародних і регіональних стратегій, які задають загальні рамки формування кластерів, а з іншого – створення у національному праві інструментів, необхідних для їх фактичного функціонування. Відтак імплементація включає нормативний компонент (інкорпорацію положень у законодавство) та інституційний компонент (формування органів і процедур управління).

Традиційно в теорії міжнародного права виокремлюють три основні форми імплементації – транспозицію, адаптацію та гармонізацію [9].

- Транспозиція передбачає буквальне перенесення норм міжнародних актів у внутрішнє законодавство.

- Адаптація полягає у зміні та пристосуванні міжнародних положень до національної правової системи.

- Гармонізація спрямована на узгодження національного права з міжнародними стандартами без їх прямого відтворення.

На практиці більшість держав застосовують адаптацію або гармонізацію, оскільки документи, що регулюють кластерну політику, зазвичай мають рекомендаційний характер. Йдеться про керівні принципи, методології та програми міжнародних організацій – ОЕСР, ЮНІДО, Світового банку чи Європейської Комісії [10].

Специфіка імплементації кластерної політики полягає у її міжгалузевій комплексності. Вона поєднує елементи промислової політики, режиму державної допомоги, інноваційного регулювання, конкурентного права та механізмів публічно-приватного партнерства. Так, у Європейському Союзі реалізація кластерної політики тісно пов’язана з положеннями ДФЕС (статті 107–109 щодо державної допомоги), регіональними директивами та принципами чесної конкуренції [11]. В інших регіонах, зокрема в Азії чи Латинській Америці, кластери часто розвиваються в межах програм індустріальної модернізації або законодавства про інноваційні зони без формального визначення кластеру як правової категорії.

З позицій міжнародного інституційного права імплементація кластерної політики також передбачає функціонування системи багаторівневого врядування. У ній взаємодіють державні, регіональні та муніципальні органи, а також приватні учасники. Нечіткість правового розподілу

компетенцій між цими рівнями часто спричиняє регуляторну невизначеність і знижує ефективність реалізації політики [12]. Саме тому сучасні дослідження акцентують на необхідності чіткого юридичного розмежування повноважень у питаннях фінансування, координації та контролю.

Важливу роль відіграє також імплементація міжнародних принципів через договірні механізми. У багатьох випадках правові засади функціонування кластерів формуються не законом, а угодами між їх учасниками – бізнесом, науковими установами, агентствами розвитку. Такі угоди можуть набувати форми меморандумів, асоціативних договорів або контрактів державно-приватного партнерства [13]. Хоча вони мають приватноправову природу, їх зміст зазвичай ґрунтується на міжнародних рекомендаціях, що свідчить про опосередковану імплементацію міжнародних норм.

Однією з ключових проблем залишається визначення правової природи кластерної політики. Вона поєднує риси економічної стратегії та правового інституту, здатного породжувати юридичні наслідки. Внаслідок цього імплементація має подвійний характер – нормативний та операційний. Як підкреслює ОЕСР, реальна ефективність можлива лише за наявності чітких правових правил фінансування, моніторингу й звітності [5].

Проблемним є те, що у багатьох країнах відсутні уніфіковані юридичні процедури імплементації кластерної політики. Вона часто інтегрується у ширші рамки інноваційної чи регіональної політики без створення спеціалізованих правових механізмів. У результаті реалізація відбувається переважно через адміністративні рішення, а не через законодавче регулювання, що ставить її ефективність у залежність від загальної правової спроможності держави [13].

Отже, імплементація кластерної політики є багаторівневим процесом, який інтегрує міжнародні стандарти, національне законодавство, програмні документи та договірні форми взаємодії. Її ключовою проблемою залишається відсутність уніфікованого правового визначення кластеру та стабільних механізмів його правового функціонування.

Формування кластерної політики на міжнародному рівні відбувалося без укладення універсального договору чи конвенції. Натомість спостерігається поступове накопичення рамкових підходів через діяльність міжнародних організацій, програмні документи та політичні декларації. Провідну роль у цьому процесі відіграють ОЕСР, ЮНІДО, Світовий банк, Європейський Союз, ЄЕК ООН, а також СОТ у частині регулювання субсидій і державної допомоги. Хоча їхні акти мають рекомендаційний характер, вони істотно впливають на національну правову імплементацію.

Узагальнюючи, можна виокремити три рівні міжнародно-правових орієнтирів кластерної політики:

1. Нормативний рівень – міжнародні договори, що визначають допустимі межі державної підтримки (зокрема угоди СОТ і двосторонні інвестиційні договори).
2. Програмний рівень – рекомендації та керівні принципи міжнародних організацій.
3. Інституційний рівень – наднаціональні моделі управління, найбільш розвиненою з яких є модель ЄС.

У сукупності ці рівні формують систему м'якого управління, в межах якої імплементація відбувається не шляхом прямого примусу, а під впливом стандартів, фінансових інструментів і міжнародних зобов'язань у сфері конкуренції та інвестицій.

Держави світу реалізують кластерну політику за різними правовими моделями, що відображають специфіку їх економічного розвитку та інституційної організації. У науковій літературі зазвичай виокремлюють чотири основні моделі: європейську (регуляторну), північноамериканську (децентралізовану), азійську (директивну) та скандинавську (партнерсько-соціальну) [9]. Кожна з них формує власне співвідношення між державним втручанням, правовим регулюванням і приватною ініціативою.

Європейська модель є найбільш розвиненою з погляду правового оформлення. Вона ґрунтується на принципі багаторівневого врядування, який поєднує норми права ЄС, національне законодавство та регіональні програми розвитку [14].

Північноамериканська модель, насамперед у США та Канаді, має переважно приватноправову та договірну природу. Вона базується на ініціативах «знизу-вгору», де ключову роль відіграють бізнес, університети та місцеві громади. Правовою основою виступає договірна свобода учасників кластеру щодо управління, інвестицій і розподілу результатів, що формує систему саморегулювання у межах загального комерційного права [15].

Азійська модель (Китай, Південна Корея, Японія, Сінгапур) характеризується високим рівнем централізованого державного управління та інтеграцією кластерів у загальну промислову

політику [16]. Вона забезпечує ефективну координацію, але водночас може породжувати правові ризики, зокрема щодо відповідності міжнародним правилам СОТ про субсидії.

Скандинавська модель (Данія, Швеція, Фінляндія, Норвегія) базується на принципах соціального партнерства та високого рівня довіри між державою, бізнесом і суспільством. Кластери тут функціонують як інституціоналізовані платформи співпраці, правове регулювання яких здійснюється через систему законів про інновації, публічні закупівлі та соціальне партнерство [17].

Висновки. Кластерна політика на міжнародному рівні набула статусу пріоритетного інструменту інноваційного та регіонального розвитку, однак її правове закріплення у національних системах є нерівномірним і часто фрагментарним. Центральна проблема імплементації полягає у міжсекторальності кластерної політики та домінуванні програмних документів «м'якого права», що потребують перетворення на юридично визначені механізми фінансування, управління, моніторингу й підзвітності. Імплементація кластерної політики має подвійний характер – нормативний та інституційний, а в практичному вимірі найчастіше здійснюється шляхом адаптації або гармонізації міжнародних підходів до внутрішнього права. Державна підтримка кластерів повинна узгоджуватися з міжнародними торговельно-інвестиційними зобов'язаннями, зокрема з правилами щодо субсидій та вимогами конкурентного нейтралітету, що формує потенційні колізії між стимулюванням інновацій і обмеженнями міжнародних режимів. Порівняльний аналіз національних моделей (європейської, північноамериканської, азійської, скандинавської) демонструє, що різниця полягає не лише у ступені державного втручання, а й у юридичній архітектурі – від наднаціонально регульованих рамок до договірного саморегулювання та партнерських інституційних конструкцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Porter M. E. The Comparative Advantage of Nations. *Harvard Business Review*. URL: https://economie.ens.psl.eu/IMG/pdf/porter_1990_-_the_competitive_advantage_of_nations.pdf (date of access: 01.11.2025).
2. Jonathan Potter, Gabriela Miranda. Clusters, Innovation and Entrepreneurship. *OECD*. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2009/07/clusters-innovation-and-entrepreneurship_g1ghb09e/9789264044326-en.pdf (date of access: 01.11.2025).
3. Department of Digitalization Technology and Innovation. The UNIDO Approach to Cluster Development. *UNIDO*. URL: https://www.unido.org/sites/default/files/files/2020-09/Clusters_Brochure.pdf (date of access: 02.11.2025).
4. UNECE. UNECE Interim Innovation Policy Outlook 2023 for Eastern Europe and South Caucasus. *UNECE*. URL: <https://unece.org/ru/media/documents-download/events/378394> (date of access: 02.11.2025).
5. OECD. Internationalisation of the next Smart Specialisation Strategy: Opportunities and barriers in the Friuli Venezia Giulia region. *OECD*. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/11/internationalisation-of-the-next-smart-specialisation-strategy_431c0be7/067c3a60-en.pdf (date of access: 02.11.2025).
6. World Trade Organization. World Trade Report. *WTO*. URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr20_e/wtr20_e.pdf (date of access: 03.11.2025).
7. World Bank. Data For Better Lives. *World Bank*. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/248201616598597113/pdf/World-Development-Report-2021-Data-for-Better-Lives.pdf> (date of access: 03.11.2025).
8. UNCTAD. Handbook of Statistics 2020. *UNCTAD*. URL: <https://unctad.org/publication/handbook-statistics-2020> (date of access: 04.11.2025).
9. OECD. Strengthening Internal Control and Risk Management in Finland. *OECD*. URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-public-governance-reviews_22190414.html (date of access: 04.11.2025).
10. Jan Einhoff, Caroline Paunov. Innovation policy transformed? Unveiling a new paradigm through natural language processing. *OECD*. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/innovation-policy-transformed_a41c1db5/5ee60cb5-en.pdf (date of access: 04.11.2025).
11. Summary report on cluster policies and programmes across Europe and priority third countries / Jan-Philipp Kramer et al. *European Cluster Collaboration*. URL: <https://www.clustercollaboration>.

- eu/sites/default/files/sites/default/files/editor/ECCP_Summary%20report%20cluster%20policies_2022_final.pdf (date of access: 05.11.2025).
12. UNECE. UNECE Innovation for Sustainable Development Review of Armenia 2023. *UNECE*. URL: <https://unece.org/economic-cooperation-and-integration/publications/unece-innovation-sustainable-development-review-0> (date of access: 04.11.2025).
 13. World Bank. PPPLRC Report 2021. *World Bank*. URL: <https://ppp.worldbank.org/library/ppplrc-report-2021> (date of access: 04.11.2025).
 14. Better Rural Innovation: Linking Actors, Instruments and Policies through Networks / Susanne v. Münchhausen et al. *European Commission*. URL: <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5ef78e7e2&appId=PPGMS> (date of access: 05.11.2025).
 15. Christian Ketels. Cluster Mapping as a Tool for Development. *Institute for Strategy and Competitiveness Harvard Business School*. URL: https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/Cluster%20Mapping%20as%20a%20Tool%20for%20Development%20_%20report_ISC%20WP%20version%2010-10-17_c46d2cf1-41ed-43c0-bfd8-932957a4ceda.pdf (date of access: 06.11.2025).
 16. UNIDO. Industrial Development Report 2020. *UNIDO*. URL: <https://www.unido.org/sites/default/files/unido-publications/2023-03/UNIDO-IDR2020-main-report-en.pdf> (date of access: 04.11.2025).
 17. Nordic Innovation. Nordic Innovation Annual Report 2021. *Nordic Innovation*. URL: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1647997/FULLTEXT01.pdf> (date of access: 05.11.2025).