



Олексій Дмитрович ПАЦЮК

аспірант, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-8944-7414>

e-mail: [patsiuk\\_o@univer.km.ua](mailto:patsiuk_o@univer.km.ua)

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦЕМЕНТНОЇ ГАЛУЗІ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті розкрито проблемні питання адміністративно-правового регулювання цементної галузі в умовах дії воєнного стану в Україні, що запроваджено 24 лютого 2022 р. Указом Президента України № 64/2022, дія якого продовжується відповідним Указом кожні 3 місяці. Введення воєнного стану в Україні стало безпрецедентним викликом для всієї держави, зокрема й економічного сектору промисловості країни, включаючи стратегічно важливу цементну галузь, яка забезпечує матеріальну основу для стратегічного будівництва фортифікаційних споруд, відновлення інфраструктури та реалізації критично важливих будівельних проектів.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, цемент, цементна галузь, воєнний стан, фортифікаційні споруди, будівництво, відбудова, інфраструктура, законодавство, виробництво цементу, обіг цементу

### ВСТУП

В умовах воєнного стану держава потребує збереження роботи підприємств цементної галузі для задоволення потреб ринку будівельних матеріалів, для будівництва різних цивільних об'єктів і насамперед для військового будівництва. Для цього необхідне внесення змін до системи адміністративно-правового регулювання цементної галузі та приведення її у відповідність наявним умовам роботи підприємств цементної промисловості. Звісно, що ці зміни повинні сприяти налагодженню процесів виробництва та обігу цементної продукції в Україні в умовах дії воєнного стану. Оскільки значну частину цементу спрямовано на використання у військовому будівництві та будівництві критичної інфраструктури, то вимоги до якості цементу мають відповідати умовам його використання. Також важливою особливістю є налагодження виробництва в достатній кількості. Саме тому важливим фактором в діяльності цементної галузі має бути адаптація адміністративно-правового регулювання (нормативно-правове забезпечення цементної галузі) до умов воєнного стану, тому що саме у період воєнного стану нормативно-правова база відіграє ключову роль у забезпеченні стабільного функціонування цементної галузі, яка є невід'ємною частиною цивільного та військового будівництва, зокрема фортифікаційних споруд, інфраструктурних об'єктів та реалізації національних проектів з відбудови зруйнованого або пошкодженого житла під час бойових дій.

**МЕТА** статті – комплексний аналіз передумов та обставин виникнення проблемних питань адміністративно-правового регулювання цементної галузі в умовах дії воєнного стану в Україні.

### Стан опрацювання проблематики

Проблемні питання адміністративно-правового регулювання цементної галузі під час дії воєнного стану розглядаються в Україні та відображено у декількох ключових дослідженнях регулювання економічної та підприємницької діяльності в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови: В. Авдеєнко [2], Л. Андрущенко [3], І. Гонгарева [4], М. Григорчук [5], В. Дикань [6], М. Звє-

річенко [5], Н. Зозуля [8], В. Євтушенко [4], Г. Жосан [7], Д. Левчинський [8], І. Каширнікова [8], Д. Михайленко [4], Н. Намлієва [9], Р. Скринковський [10], С. Скрипник [11], Г. Ступнікер [8], Н. Фролова [6], І. Хірса [7] та ін.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Одним із ключових напрямів використання цементу є інфраструктурні проекти. Зокрема будівництво та модернізація доріг, мостів, тунелів, залізничних станцій і портів вимагають значної кількості якісних цементних матеріалів. Ці проекти не тільки сприяють підвищенню транспортної доступності та логістичної ефективності, а й створюють базис для економічного зростання регіонів та його захисту.

У сфері житлового будівництва цемент використовується для створення міцних фундаментів, зведення стін, перекриттів, а також виготовлення бетонних і залізобетонних конструкцій. Також цемент є основою виробництва бетонних доріг і тротуарів, що забезпечують тривалий термін експлуатації та мінімальні витрати на обслуговування.

Особливу увагу слід приділити використанню цементу у високотехнологічному будівництві, зокрема в проєктах, що вимагають підвищеної стійкості до зовнішніх впливів. Наприклад: будівництво атомних електростанцій, гребель або тунелів потребує спеціальних видів цементу, що відповідають найвищим стандартам якості. Так, цементна галузь забезпечує основу для створення об'єктів, які визначають стратегічну інфраструктуру держави. Під час дії воєнного стану цементна галузь відіграє особливу важливу роль у будівництві фортифікаційних споруд: т.зв. «зуби дракона», монолітні бетонні укриття тощо. Як зазначив Прем'єр-міністр України Денис Шмигаль, від початку 2024 р. з резервного фонду держбюджету уряд виділив 20 млрд грн на фортифікаційні споруди та будівництво оборонних рубежів [12].

Цементна галузь активно сприяє реалізації масштабних інфраструктурних ініціатив, які мають на меті відновлення критичних об'єктів. Зокрема, в умовах післявоєнного відновлення України цемент стає ключовим матеріалом для реконструкції мостів, доріг, промислових підприємств і соціальних об'єктів, що зазнали

руйнувань. Зростання попиту на цемент стимулює внутрішнє виробництво, скорочуючи залежність від імпорту. Як зазначила Тетяна Ситник на круглому столі, Head B2B and Strategic Research CBR презентувала огляд цементного ринку України, що виконано на замовлення Конфедерації будівельників України, що відображає поточний стан цементної галузі та бар'єри, що перешкоджають її розвитку. Вона назвала 3 групи викликів, з якими стикається бізнес сьогодні: адаптація до поточних умов, забезпечення і планування відбудови та впровадження європейських норм. Для відновлення зруйнованого під час війни в Україні необхідно буде близько 35 млн тонн цементу. Це робить цемент ключовим матеріалом відбудови, від наявності якого залежить швидкість відновлення. Нині виробничі потужності наявних підприємств складають близько 13,6 млн тонн на рік. За останні 10 років частка будівництва у ВВП коливалась від 2% до 4%, але ця частка має зростати у процесі відбудови. За її словами, сьогодні ринок цементу представлено 5 великими заводами з повним циклом виробництва, 1800 компаній прямих покупців та тисячами підприємств будівництва та торгівлі [13]. Виклики, що постають перед цементною галуззю під час воєнного стану має бути швидко реалізовано з метою досягнення максимального ефекту – задоволення потреб ринку в цементі. Особливо важливим для цього є необхідність здійснювати і адаптувати нормативно-правове регулювання діяльності цементної галузі. В межах цього одним з основних завдань стало запровадження спрощених процедур для підтримки підприємств у період кризи, що дає змогу мінімізувати бюрократичні бар'єри для виробників цементу. Наприклад, спрощені процедури оцінювання відповідності для будівельних матеріалів забезпечують швидкий доступ продукції на ринок, особливо для потреб відновлення критичної інфраструктури або будівництва фортифікаційних споруд. Як зазначила Людмила Кріпка, цемент як основний будівельний матеріал буде ключовим для відновлення України. Найправильнішим способом вибрати якісний цемент – це обрати заводський цемент. Запорука якості цементу згідно Регламенту ЄС 305 – це ретельний контроль на всіх етапах його виробництва. Ми продовжуємо працювати над реалізацією поставленої мети – забезпечення будівельної галузі якісними та безпечними будівельними матеріалами, підвищення конкурентоспроможності української будівельної продукції, сприяння інноваційному розвитку промисловості [14].

Важливим компонентом нормативної бази є законодавче забезпечення пріоритетності ресурсів для відновлення інфраструктури. На законодавчому рівні необхідно визначати пріоритети для спрямування цементу та інших будівельних матеріалів у зони, які найбільше постраждали від військових дій. Зокрема Кабінетом Міністрів України необхідно передбачити надання підприємствам можливості працювати в умовах спрощеного доступу до енергоресурсів, логістичних потужностей та сировини необхідних для виробництва цементу та транспортування. Це дасть змогу забезпечити виконання першочергових завдань з відбудови доріг, мостів, лікарень, шкіл та інших об'єктів цивільної та військової інфраструктури, що є критично важливими для функціонування держави.

Крім того, необхідні додаткові державні програми

підтримки, спрямовані на фінансування відновлення виробничих потужностей, які зазнали руйнувань або пошкоджень та їх модернізація, можливе надання податкових канікул або безвідсоткових кредитів. Це включає також компенсацію витрат на відновлення виробництва та будівництво нових потужностей, створення тимчасових логістичних коридорів для постачання різного роду обладнання та сировини, координацію з міжнародними організаціями, іноземними компаніями для залучення допомоги та фінансування.

Водночас нормативна база повинна забезпечувати баланс між підтримкою національних виробників і створенням умов для імпорту цементної продукції, що швидко компенсує дефіцит та врівноважить вітчизняну цінову політику.

Ще одним викликом для виробників цементу в Україні є запровадження європейського екологічного мита СВАМ. Європа однією рукою допомагає Україні з фінансуванням, а іншою – вводить вуглецеве мито СВАМ, через яке Україна буде щороку втрачати 1,4 млрд євро. За попередніми розрахунками запровадження європейського екологічного мита СВАМ для України у повному обсязі створить додаткове навантаження на виробників цементу близько 10 млн євро під час експорту 1 млн тонн продукції. Водночас цих збитків можна уникнути, якщо розпочати переговори з ЄС, адже Закон про СВАМ має норму, за якою країна може отримати пільги від сплати податку, якщо вона має форс-мажорні обставини. Зважаючи, що у нас – повномасштабна війна, є всі підстави просити у ЄС відстрочку у цьому питанні. *«Витрати на СВАМ-сертифікати робитимуть український експорт неконкурентоздатним в умовах воєнного стану. А під час війни провести модернізацію вітчизняних підприємств, щоб бути рівними у викидах вуглецю з європейськими компаніями просто неможливо»*. Європеїці дуже багато роблять для декарбонізації промисловості, а інвестиції в цей напрям складають мільярди. Водночас Україна не має фінансування зелених проєктів, що ставить її у нерівні умови з європейцями.

Цементна галузь ЄС вже презентувала дорожню карту скорочення викидів CO<sub>2</sub>. Наприклад, до 2030 р. це скорочення буде на 40%, а до 2050 р. вони планують вийти на нейтральний рівень, тобто 0%. В Україні немає фінансових інструментів стимулювання модернізації підприємств з метою зменшення викидів CO<sub>2</sub>. Кошти з оподаткування CO<sub>2</sub> не спрямовано на декарбонізацію. І немає механізмів підтримки дороговартісних проєктів із декарбонізації [14].

## ВИСНОВКИ

Повномасштабне вторгнення в 2022 р. в сучасній європейській історії стало неочікуваним та підступним кроком ворога з руйнування та захоплення території України. Це поставило новітні виклики також й перед законодавцями України з унормування правової системи та приведення її до сучасних реалій існування країни: з метою налагодження ефективного захисту, відновлення територіальної цілісності України та забезпечення відбудови зруйнованих або пошкоджених об'єктів інфраструктури, зокрема будівництва нових систем укриття та захисту за рахунок налагодження виробництва цементних будівельних матеріалів і їх доставки до місця застосування.

Протягом дії воєнного стану велика частка законодавства України зазнала змін, зокрема й ті нормативні правові акти, що регулюють відносини в сферах пов'язаних з будівництвом та виготовленням будівельних матеріалів. Проте, враховуючи постійні зміни у військовій ситуації, необхідно відстежувати тенденції в цементній галузі України і створювати умови, щоб вона стала ефективним інструментом боротьби з ворогом. Завдяки Збройним силам України та самовідданості громадян України, зокрема й учасникам цементної галузі, українські підприємства змогли вистояти у складних умовах, та пристосувалися до військової, енергетичної, економічної, логістичної, кадрової ситуацій в Україні.

Проте чи можна стверджувати, що така система адміністративно-правового регулювання цементної галузі під час дії воєнного стану є ідеальним інструментом регулювання відносин в цій сфері, і які загрози зовнішні та внутрішні очікують на неї.

Однією з ймовірних важливих загроз економіці України є зловживання цією ситуацією недобросовісними підприємствами та чиновниками з метою отримання неправомірної матеріальної вигоди.

Під час дії воєнного стану багато разів в ЗМІ з'являлися компрометуючі публікації, що привертали увагу суспільства до сфер діяльності певних державних органів і приватних підприємств, підозрюючи їх у зловживанні законодавством та неправомірних діях. Звісно, висновки з цих та інших справ мають надати контролюючі державні органи в межах своєї компетенції.

Тому потрібно також зосередитись над посиленням контролю над обігом цементу в Україні, що, зокрема, використовується в рамках виконання державних замовлень на стратегічних об'єктах військової та цивільної інфраструктури.

Стосовно приведення законодавства цементної галузі України відповідно до Європейських стандартів, зокрема й тих, що стосуються екологічних правил та норм, таку роботу також потрібно продовжувати та вдосконалювати, проте враховуючи наявну ситуацію. Стосовно модернізації підприємств з метою зменшення викидів CO<sub>2</sub> єдиним виходом для нас є застосування декларативного принципу СВМ, який передбачає, що Україна подаватиме дані про вуглецеві викиди, але отримає відстрочку у сплаті мита [14].

### Список використаних джерел

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від № 64/2022 від 24 лютого 2022 року. URL: <https://ukc.gov.ua/knowledge/voyennyj-stan/>
2. Авдєєнко В. Все для фронту: в Україні запрацювала економіка воєнного часу. URL: <https://apostrophe.ua/ua/article/economy/2022-03-12/vse-dlya-fronta-v-ukraine-zarabotala-ekonomika-voennogo-vremeni/44763>
3. Андрущенко Л.В. Нормативно-правове забезпечення господарської діяльності в умовах запровадження режиму воєнного стану. *Публічне право*. 2022. № 4 (48). С. 54-59. URL: <https://www.publichne-pravo.com.ua/files/48/4.pdf>
4. Гонтарева І.В., Євтушенко В.А., Михайленко Д.Г. Особливості розвитку підприємництва в умовах військових дій та повного відновлення України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2023. № 7. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2023-7-03-04>
5. Григорчук М.В., Зверіченко М.О. Правові підстави здійснення підприємницької діяльності. *Legal Bulletin*. 2024. № 11. С. 64-71. URL: <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2024-11-A9>
6. Дикань В., Фролова Н. Напрями та інструменти державної підтримки розвитку малого та середнього бізнесу в Україні у воєнний час. *Економіка та суспільство*. 2022. № 38. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-38-56>
7. Жосан Г., Хірса І. Особливості підприємницької діяльності в умовах воєнного стану. *Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка*, 2022. № 14. С. 26-31. URL: <https://doi.org/10.32782/2708-0366/2022.14.3>
8. Левчинський Д., Ступнікер Г., Каширнікова І., Зозуля Н. Підприємництво України в умовах воєнного стану. *Економічний простір*. 2022. № 181. С. 110-114. URL: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/181-19>
9. Намлієва Н. Особливості підприємницької діяльності в умовах воєнного стану в Україні. *Сталій розвиток економіки*. 2023. № 2 (47). С. 150-157. URL: <https://doi.org/10.32782/2308-1988/2023-47-22>
10. Скринковський Р. Сучасні тенденції розвитку зовнішньоекономічної діяльності України в умовах війни. *Траєкторія науки*. 2022. С. 1001-1008.
11. Скрипник С.В. та ін. Особливості регулювання зовнішньоекономічної діяльності в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2022. № 38. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-38-47>
12. Шмигаль Д. Пресконференція 4.03.2024. URL: <https://suspilne.media/697970-z-pocatku-roku-na-budivnictvo-fortifikacijnih-sporud-vidileno-20-mlrd-griven-smigal/>
13. Ситник Т. Цемент: можливості та виклики. *Круглий стіл* від 19.12.2023р. URL: <https://budport.com.ua/news/27971-proscho-govorili-pid-chas-kruglogo-stolu-cement-mozhlivosti-ta-vikliki-dlya-virobnikiv-i-spozhivachiv>
14. Кріпка Л. Якісний цемент для відбудови України. *Інтерфакс-Україна* від 18.04.2024. URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/981290.html>

### References

1. On the introduction of martial law in Ukraine: Decree of the President of Ukraine No. 64/2022 of February 24, 2022. URL: <https://ukc.gov.ua/knowledge/voyennyj-stan/> (in Ukrainian).
2. Avdicienko V. Everything for the front: the wartime economy has started working in Ukraine. URL: <https://apostrophe.ua/ua/article/economy/2022-03-12/vse-dlya-fronta-v-ukraine-zarabotala-ekonomika-voennogo-vremeni/44763> (in Ukrainian).
3. Andrushchenko L.V. Regulatory and legal support of economic activity in the conditions of the introduction of the martial law regime. *Public law*. 2022. No. 4 (48). pp. 54-59. <https://www.publichne-pravo.com.ua/files/48/4.pdf> (in Ukrainian).
4. Hontareva I.V., Yevtushenko V.A., Mykhaylenko D.H. Peculiarities of the development of entrepreneurship in the conditions of military operations and post-war reconstruction of Ukraine. *Problems of modern transformations. Series: Economics and Management*. 2023. No. 7. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2023-7-03-04> (in Ukrainian).
5. Hryhorchuk M.V., Zverichenko M.O. Legal grounds for entrepreneurial activity. *Legal Bulletin*. 2024. No. 11. pp. 64-71. URL: <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2024-11-A9> (in Ukrainian).

6. Dykan V., Frolova N. Directions and instruments of state support for the development of small and medium-sized businesses in Ukraine during wartime. *Economy and society*. 2022. No. 38. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-38-56> (in Ukrainian).
7. Zhosan H., Khirsa I. Peculiarities of entrepreneurial activity under martial law. *Taurian Scientific Herald. Series: Economics*. 2022. No. 14. pp. 26-31. URL: <https://doi.org/10.32782/2708-0366/2022.14.3> (in Ukrainian).
8. Levchynskyi D., Stupniker H., Kashyrynikova I., Zozulia N. Entrepreneurship of Ukraine under martial law. *Economic space*. 2022. No. 181. pp. 110-114. URL: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/181-19> (in Ukrainian).
9. Namliieva N. Peculiarities of entrepreneurial activity in the conditions of martial law in Ukraine. Sustainable economic development. 2023. No. 2 (47). pp. 150-157. URL: <https://doi.org/10.32782/2308-1988/2023-47-22> (in Ukrainian).
10. Skrynkovskyi R. Modern trends in the development of foreign economic activity of Ukraine in the conditions of war. *The trajectory of science*. 2022. pp. 1001–1008. (in Ukrainian).
11. Skrypnyk S.V. et al. Peculiarities of regulation of foreign economic activity in the conditions of martial law. *Economy and society*. 2022. No. 38. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-38-47> (in Ukrainian).
12. Shmyhal D. Press conference 03/4/2024. URL: <https://suspinne.media/697970-z-pocatku-roku-na-budivnictvo-fortifikacijnih-sporud-vidileno-20-mlrd-griven-smigal/> (in Ukrainian).
13. Sytnyk T. Cement: opportunities and challenges. Round table from 19.12.2023 URL: <https://budport.com.ua/news/27971-pro-scho-govorili-pid-chas-kruglogo-stolu-cement-mozhливosti-ta-viklyki-dlya-virobnikiv-i-spozhyvachiv> (in Ukrainian).
14. Kripka L. High-quality cement for the reconstruction of Ukraine. Interfax-Ukraine dated April 18, 2024. URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/981290.html> (in Ukrainian).

**Oleksii PATSIUK**

postgraduate student, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-8944-7414>

e-mail: [patsiuk\\_o@univer.km.ua](mailto:patsiuk_o@univer.km.ua)

**PROBLEM ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE CEMENT INDUSTRY DURING THE EFFECT OF MARTIAL STATUS**

*The paper reveals the problematic issues of administrative and legal regulation of the cement industry under the conditions of martial law in Ukraine, which was introduced on February 24, 2022 by Decree of the President of Ukraine No. 64/2022 [1], which is extended by the relevant Decree every 3 months. The introduction of martial law in Ukraine has become an unprecedented challenge for the entire state, including the economic sector of the country's industry, including the strategically important cement industry, which provides the material basis for the strategic construction of fortifications, the restoration of infrastructure and the implementation of critically important construction projects. The relevance of the research is that in the conditions of martial law, the administrative and legal regulation of the cement industry gained special importance, since the need to adapt the regulatory framework to extraordinary circumstances is a key factor in stabilizing the industry and creating prerequisites for its development. After all, during the martial law, the cement industry is a critically important area of industry, the absence of which will have a significant negative impact on Ukraine's defense capability, and will provoke the need to import cement from other countries. Importing cement into Ukraine is one of the ways to meet the needs of the building materials market, including cement products, which has its own advantages and disadvantages. Of course, it is precisely the shortcomings of cement imports into Ukraine that can lead to problematic issues in the cement industry, the main shortcomings are: dependence on foreign companies, rising prices of cement, lack of influence on terms and delivery dates, quality control, etc. Therefore, it is necessary to preserve the cement industry by any means, despite the problematic issues that threaten it during the period of military operations on the territory of Ukraine. The war significantly affected the conditions of activity in the cement industry, provoking a change in the regulatory environment, which presented the relevant state bodies with the task of developing new approaches to the management of the state's economic processes, in particular in the area of cement production and circulation. Thus, a system of normative legal acts appeared in Ukraine aimed at regulating relations in the cement industry during martial law. Problematic issues related to the fulfillment of the obligations of Ukrainian enterprises regarding the introduction of the environmental duty in Ukraine and the control of CO<sub>2</sub> emissions are also being investigated. Also a problematic issue is the control of qualitative and quantitative characteristics of cement and cement products that are produced from it and directed to meet state needs, possible supply risks, ways to avoid such cases and improve legislation in this area.*

**Keywords:** administrative and legal regulation, cement, cement industry, martial law, fortifications, construction, reconstruction, infrastructure, legislation, cement production, cement circulation