

АНОТАЦІЯ

Гуськов Б.В. Публічне управління системою охорони здоров'я в умовах надзвичайних ситуацій. - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 - Публічне управління та адміністрування. - Національний університет «Одеська політехніка», МОН України, Одеса, 2026.

Дисертаційне дослідження присвячено комплексному аналізу публічно-управлінських механізмів забезпечення функціонування системи охорони здоров'я України в умовах надзвичайних ситуацій (НС), воєнного стану та післявоєнного відновлення. У роботі сформульовано теоретико-методологічні засади публічного управління системою охорони здоров'я, визначено ключові тенденції її розвитку, систематизовано правові основи управління у цій сфері, а також запропоновано авторську модель підвищення стійкості національної системи охорони здоров'я до надзвичайних ситуацій і методику створення системи показників оцінки стійкості медичних закладів до надзвичайних ситуацій.

У вступі до дисертації обґрунтовано актуальність дослідження, сформульовано мету та завдання, визначено об'єкт, предмет роботи. Розкрито наукове та практичне значення одержаних результатів.

У *першому розділі* розкрито зміст та генезис поняття «*громадське здоров'я*» у контексті розвитку публічного управління. На основі порівняльного аналізу визначено основні парадигми формування систем охорони здоров'я: бюджетно-державну, страхову та змішану. Висвітлено їхні інституційні, фінансові та управлінські характеристики, розкрито роль держави як координатора, гаранта та регулятора у сфері медичних послуг. Здійснено критичний аналіз ключових теоретичних підходів до управління охороною здоров'я, зокрема системного, функціонального, інституційного.

Окреслено понятійно-категоріальний апарат, включно з дефініціями «*стійкість системи охорони здоров'я*», «*готовність системи до надзвичайних ситуацій*». Проведено огляд основних викликів публічної політики у сфері охорони здоров'я, серед яких фрагментація управлінських повноважень, недостатня ефективність фінансування, кадровий дефіцит, обмеженість інформаційних систем і слабкість міжвідомчої координації. На підставі міжнародного досвіду США, Німеччини, Ізраїлю, Польщі, Канади та інш. обґрунтовано необхідність переходу від реактивної до превентивної моделі управління здоров'ям населення.

Другий розділ присвячено аналізу нормативно-правового та адміністративного середовища, у межах якого функціонує система охорони здоров'я України. Проведено класифікацію законодавства у сфері охорони здоров'я за рівнями регулювання: конституційним, галузевим, підзаконним і міжнародно-договірним. Охарактеризовано роль центральних органів виконавчої влади, зокрема МОЗ, ДСНС, Міноборони та Мінсоцполітики України, у реалізації державної політики в умовах надзвичайних ситуацій. Досліджено адміністративно-правові механізми забезпечення стандартів медичної допомоги у надзвичайних і бойових умовах, зокрема системи медичного забезпечення Збройних Сил, цивільного захисту та екстреної медичної допомоги. Здійснено аналіз міжгалузевої взаємодії між системою охорони здоров'я, безпековим сектором і органами місцевого самоврядування. Визначено принципи формування *стійкої системи охорони здоров'я*, а саме: безперервність функціонування, управління ризиками, гнучкість організаційної структури, інформаційна інтегрованість і соціальна справедливість. Узагальнено міжнародні практики реагування на надзвичайні ситуації, зокрема пандемію COVID-19, епідемії, природні катастрофи, війни, з урахуванням можливості і їх адаптації до українських реалій.

У третьому розділі представлено авторське бачення удосконалення механізмів публічного управління з метою посилення організаційної стійкості системи охорони здоров'я в умовах війни. На основі описово-аналітичного дослідження з використанням змішаного методу систематизовано структурні компоненти організаційної стійкості медичних закладів: управлінську гнучкість, кадрову автономію, цифрову готовність, фінансову адаптивність і партнерську взаємодію з громадами. Проведено кількісне дослідження факторів, що впливають на стійкість лікарень під час війни, із використанням опитувань, експертних інтерв'ю та аналізу управлінських кейсів. Виявлено ключові чинники успішного реагування: ефективність локального менеджменту, наявність внутрішніх планів безперервності діяльності, комунікація з органами влади та міжнародними донорами. Розроблено модель організаційної стійкості лікарень у надзвичайних ситуаціях і запропоновано методику оцінювання стійкості закладів охорони здоров'я до надзвичайних ситуацій на основі системи індикаторів. Оцінено публічну політику реагування на виклики війни, зокрема переміщення медичних ресурсів, реорганізація логістичних ланцюгів, забезпечення психологічної підтримки персоналу, створення системи медичних евакуацій і телемедицини. Виявлено проблеми недостатньої координації, неуніфікованих протоколів і правової невизначеності статусу медичних працівників у зоні бойових дій. Запропоновано комплекс практичних заходів із підвищення ефективності управління: розроблення національної стратегії стійкості системи охорони здоров'я; створення кризових центрів управління при обласних адміністраціях; уніфікація стандартів реагування на надзвичайні ситуації; розвиток системи цифрового моніторингу медичних ризиків; удосконалення кадрової політики, зокрема механізмів мотивації, мобільності та професійної підтримки персоналу. Розроблено інтегровану модель антикризового управління охороною здоров'я, що поєднує правові,

управлінські та фінансові інструменти, дозволяючи забезпечити баланс між централізованим регулюванням і локальною автономією медичних установ.

У **висновках** підкреслено, що стійка система охорони здоров'я є ключовим елементом національної безпеки. Вона має формуватися на принципах багаторівневого управління, правової визначеності, відкритості, міжсекторальної взаємодії та довіри громадян. Запропонована авторська модель може стати концептуальною основою для формування державної політики відновлення і розвитку сфери охорони здоров'я України у післявоєнний період.

Вирішальним результатом дисертаційного дослідження є запропонована інституційна модель публічного управління системою охорони здоров'я в умовах надзвичайних ситуацій і воєнного стану. Вона забезпечує інтеграцію правових, організаційних, фінансових та цифрових інструментів у єдину управлінську архітектуру, спрямовану на підвищення стійкості системи охорони здоров'я та ефективності її реагування на кризові виклики. Важливим науково-прикладним результатом також є методика оцінювання стійкості закладів охорони здоров'я до надзвичайних ситуацій на основі системи індикаторів. Вона дає змогу перевести поняття стійкості у вимірювану площину шляхом визначення індикаторів готовності, безперервності діяльності, ресурсної автономності, кадрової спроможності, якості та безпеки медичної допомоги. Подальше використання цих показників може забезпечити належний моніторинг, обґрунтованість управлінських рішень і підзвітність на рівні закладу, громади та регіону.

Наукова новизна дисертації полягає у формулюванні авторського визначення понять «*стійка система охорони здоров'я*» та «*публічне управління системою охорони здоров'я в умовах надзвичайних ситуацій*»; розробленні моделі організаційної стійкості медичних закладів у надзвичайних ситуаціях; створенні типології управлінських механізмів (нормативно-правових, організаційних, фінансових, інформаційно-

аналітичних); а також розроблені методики оцінювання стійкості закладів охорони здоров'я до надзвичайних ситуацій на основі системи індикаторів.

Практичне значення результатів полягає у можливості використання запропонованих підходів під час розроблення стратегій та програм МОЗ, МВС і ДСНС України, підготовки управлінських кадрів у сфері публічного адміністрування, формування навчальних модулів для підвищення кваліфікації медичних менеджерів. Положення дослідження можуть бути імплементовані в систему планування державної політики охорони здоров'я, у проекти міжнародної технічної допомоги, а також використані при розробці нормативних документів з питань реагування на надзвичайні ситуації та післявоєнного відновлення.

Ключові слова: публічне управління, публічна політика, система охорони здоров'я, громадське здоров'я, управління системою охороною здоров'я, медичне обслуговування, стійкість системи охорони здоров'я, національна безпека, надзвичайні ситуації, воєнний стан, інституційні механізми, нормативно-правове забезпечення, медична експертиза, медичний працівник.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Гуськов Б. В., Князева О. В. Реалізація державної політики у галузі охорони здоров'я в період викликів війни // Електронне наукове видання "Публічне адміністрування та національна безпека". - 2024. - №1. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2024-1-9599>
2. Гуськов Б. В., Довіра як ресурс державного управління у сфері охорони здоров'я // Актуальні питання у сучасній науці. – 2024. – № 3(21). – С. 233–246 DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-3\(21\)-233-246](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-3(21)-233-246)

3. Гуськов, Б. В., & Князева, О. В. (2025). Стійкість медичних установ у кризових умовах: український досвід війни. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*, (4), 18-32. <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2025.4.3>
4. Гуськов, Б. В., & Князева, О. В. *Стійкість системи охорони здоров'я України в умовах війни: інституційні та управлінські аспекти (за результатами експертного дослідження)* **Державне будівництво** : зб. наук. праць ; електронний ресурс. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна. № 2 – 2025. . <https://periodicals.karazin.ua/db/article/view/28778/25100>
5. Гуськов, Б. В. (2026). Компоненти стійкості медичних закладів в умовах надзвичайних ситуацій. *Публічне адміністрування та національна безпека*, (4(69), 177–184. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2026-4-69-19>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Гуськов Б. В. Довіра до охорони здоров'я: чому це критично та як її зберегти // *Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів та відновлення України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, 17 травня 2024 р.). – Одеса: Національний університет «Одеська політехніка», 2024. – С. 10–13. URL: https://op.edu.ua/sites/default/files/publicFiles/studolymconf/mizh_nauk_prak_konf_17.05.2024.pdf
2. Гуськов Б. В. Від реакції до стійкості: виклики та трансформація системи охорони здоров'я України в умовах війни // *Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів та відновлення України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, 17 жовтня 2025 р.). – Одеса: Національний університет «Одеська політехніка», 2025.

3. Гуськов Б. В. Формування медичної довіри в Україні // *V Конгрес Соціологічної асоціації України «Суспільство та соціологія в експоненційному світі: дослідницькі виклики, можливості, перспективи»* (20-21 листопада 2025, Харків)
4. **Гуськов Б. В.** Ключові пріоритети відновлення системи охорони здоров'я України: емпіричний аналіз експертних відповідей // **Новітні наукові надбання в публічному управлінні та адмініструванні й праві :** матеріали Міжнар. наук. конф. (м. Рига, Латвійська Республіка, 29–30 жовтня 2025 р.). Рига : **Baltija Publishing**, 2025. 101-106 <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/book/674>
5. Guskov Bogdan, STATE POLICY AND MANAGEMENT IN THE FIELD OF HEALTHCARE AND MEDICAL SERVICES IN EMERGENCYSITUATIONS, Науковий семінар за тематиками дисертаційних досліджень аспірантів ІПСУ «Наука молодих: енергія, ідеї, інновації» (м. Одеса, 15 травня, 2025 р.)

ABSTRACT

Guskov B. V. Public Administration of the Health Care System in Emergency Situations. – Qualification scientific work submitted as a manuscript. Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 – Public Administration and Management. – National University “Odesa Polytechnic”, Ministry of Education and Science of Ukraine, Odesa, 2026.

The dissertation research is devoted to a comprehensive analysis of public-administration mechanisms for ensuring the functioning of Ukraine's health care system under conditions of emergency situations, martial law, and post-war recovery. The study formulates the theoretical and methodological foundations of public administration of the health care system, identifies key trends in its development, systematizes the legal foundations of governance in this field, and

proposes an author's model for strengthening the resilience of the national health care system to emergency situations, as well as a methodology for developing a system of indicators for assessing the resilience of medical institutions to emergency situations.

The introduction substantiates the relevance of the research topic, formulates the aim and objectives, and defines the object and subject of the study. The scientific and practical significance of the obtained results is also presented.

The first chapter examines the content and genesis of the concept of "public health" in the context of the development of public administration. Based on comparative analysis, the main paradigms of health care system formation are identified: the budgetary-state, insurance-based, and mixed models. Their institutional, financial, and managerial characteristics are outlined, and the role of the state as coordinator, guarantor, and regulator in the field of medical services is clarified. A critical analysis is conducted of key theoretical approaches to health care governance, in particular the systemic, functional, and institutional approaches. The conceptual and categorical framework is defined, including the definitions of "resilience of the health care system" and "preparedness of the system for emergency situations." The main challenges of public policy in the field of health care are reviewed, including fragmentation of administrative powers, insufficient financing efficiency, personnel shortages, limited information systems, and weak interagency coordination. Based on the international experience of the United States, Germany, Israel, Poland, Canada, and other countries, the need to transition from a reactive to a preventive model of public health governance is substantiated.

The second chapter is devoted to the analysis of the regulatory, legal, and administrative environment within which Ukraine's health care system operates. Health care legislation is classified by levels of regulation: constitutional, sectoral, subordinate regulatory, and international treaty-based. The role of central executive authorities, in particular the Ministry of Health, the State

Emergency Service, the Ministry of Defence, and the Ministry of Social Policy of Ukraine, in implementing state policy under emergency conditions is characterized. Administrative and legal mechanisms for ensuring standards of medical care in emergency and combat conditions are examined, including the systems of medical support for the Armed Forces, civil protection, and emergency medical care. The study analyzes cross-sectoral interaction between the health care system, the security sector, and local self-government bodies. The principles for forming a resilient health care system are defined, namely: continuity of operation, risk management, flexibility of organizational structure, information integration, and social justice. International practices of responding to emergency situations, including the COVID-19 pandemic, epidemics, natural disasters, and wars, are summarized with regard to their possible adaptation to Ukrainian realities.

The third chapter presents the author's vision for improving public-administration mechanisms in order to strengthen the organizational resilience of the health care system under wartime conditions. Based on a descriptive and analytical study using a mixed-method approach, the structural components of organizational resilience of medical institutions are systematized: managerial flexibility, personnel autonomy, digital readiness, financial adaptability, and partnership interaction with communities. A quantitative study is conducted of the factors affecting hospital resilience during the war, using surveys, expert interviews, and analysis of management cases. The key factors of successful response are identified: the effectiveness of local management, the existence of internal business continuity plans, and communication with public authorities and international donors. A model of organizational resilience of hospitals in emergency situations is developed, and a methodology for assessing the resilience of health care institutions to emergency situations on the basis of a system of indicators is proposed. Public policy responses to the challenges of war are assessed, including the relocation of medical resources, reorganization of

logistics chains, provision of psychological support for personnel, creation of systems for medical evacuation, and development of telemedicine. Problems of insufficient coordination, non-unified protocols, and legal uncertainty regarding the status of medical workers in combat zones are identified. A set of practical measures to improve management efficiency is proposed: development of a national strategy for health care system resilience; creation of crisis management centers under regional administrations; unification of emergency response standards; development of a digital monitoring system for medical risks; and improvement of personnel policy, including mechanisms of motivation, mobility, and professional support for staff. An integrated model of crisis management in health care is developed, combining legal, managerial, and financial instruments and allowing a balance to be achieved between centralized regulation and the local autonomy of medical institutions.

The conclusions emphasize that a resilient health care system is a key element of national security. It should be formed on the principles of multilevel governance, legal certainty, openness, cross-sectoral interaction, and public trust. The proposed author's model may serve as a conceptual basis for shaping state policy for the recovery and development of Ukraine's health care sector in the post-war period.

The decisive result of the dissertation research is the proposed institutional model of public administration of the health care system under conditions of emergency situations and martial law. It ensures the integration of legal, organizational, financial, and digital instruments into a unified management architecture aimed at increasing the resilience of the health care system and the effectiveness of its response to crisis challenges. An important scientific and applied result is also the methodology for assessing the resilience of health care institutions to emergency situations on the basis of a system of indicators. It makes it possible to translate the concept of resilience into a measurable dimension by defining indicators of preparedness, continuity of operations,

resource autonomy, personnel capacity, and the quality and safety of medical care. The subsequent use of these indicators can ensure proper monitoring, evidence-based management decisions, and accountability at the institutional, community, and regional levels.

The scientific novelty of the dissertation lies in the formulation of the author's definitions of the concepts "resilient health care system" and "public administration of the health care system under conditions of emergency situations"; the development of a model of organizational resilience of medical institutions in emergency situations; the creation of a typology of management mechanisms, including regulatory and legal, organizational, financial, and information-analytical mechanisms; and the development of a methodology for assessing the resilience of health care institutions to emergency situations on the basis of a system of indicators.

The practical significance of the results lies in the possibility of using the proposed approaches in the development of strategies and programs of the Ministry of Health, the Ministry of Internal Affairs, and the State Emergency Service of Ukraine, in the training of managerial personnel in the field of public administration, and in the formation of educational modules for the professional development of medical managers. The provisions of the study may be implemented in the system of health care policy planning, in international technical assistance projects, and in the development of regulatory documents on emergency response and post-war recovery.

Keywords: public administration, state policy, healthcare system, public health, healthcare system management, medical care, health system resilience, national security, emergency situations, martial law, institutional mechanisms, regulatory and legal framework, medical expertise, healthcare worker.

LIST OF PUBLISHED PAPERS ON

THE TOPICS OF THE PHD THESIS

Papers in which the main scientific results of the PhD thesis are published:

1. Guskov, B. V., & Knyazeva, O. V. (2024). Implementation of state policy in the healthcare sector during the challenges of war. Public Administration and National Security (electronic scientific journal), (1). <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2024-1-9599>
2. Guskov, B. V. (2024). Trust as a resource of public administration in the field of healthcare. Current Issues in Modern Science, 3(21), 233–246. [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-3\(21\)-233-246](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-3(21)-233-246)
3. Guskov, B. V., & Knyazeva, O. V. (2025). Resilience of healthcare institutions in crisis conditions: Ukraine's wartime experience. Tavriya Scientific Bulletin. Series: Public Administration and Administration, (4), 18–32. <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2025.4.3>
4. Guskov, B. V., & Knyazeva, O. V. (2025). Resilience of Ukraine's healthcare system in wartime: Institutional and managerial aspects (based on the results of an expert study). State Building (collection of scholarly works; electronic resource). Kharkiv: V. N. Karazin Kharkiv National University, (2). <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/book/674>
5. Guskov, B. V. Components of the Resilience of Medical Institutions in Emergency Situations // Electronic Scientific Publication “Public Administration and National Security”. - 2026. - No. 2.

Papers certifying the approbation of the PhD thesis materials:

1. Guskov, B. V. (2024). Trust in healthcare: Why it is critical and how to preserve it. In Ensuring the resilience of the system of public authority and governance under special administrative and legal regimes and Ukraine's recovery: Proceedings of the International Scientific and Practical

Conference (Odesa, May 17, 2024) (pp. 10–13). Odesa: Odesa Polytechnic National University.

https://op.edu.ua/sites/default/files/publicFiles/studolympconf/mizh_nauk_prak_konf_17.05.2024.pdf

2. Guskov, B. V. (2025). From response to resilience: Challenges and transformation of Ukraine's healthcare system in wartime. In Ensuring the resilience of the system of public authority and governance under special administrative and legal regimes and Ukraine's recovery: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference (Odesa, October 17, 2025). Odesa: Odesa Polytechnic National University.
3. Guskov, B. V. (2025). Building medical trust in Ukraine. In 5th Congress of the Sociological Association of Ukraine "Society and Sociology in an Exponential World: Research Challenges, Opportunities, Prospects" (Kharkiv, November 20–21, 2025).
4. Guskov, B. V. (2025). Key priorities for the recovery of Ukraine's healthcare system: An empirical analysis of expert responses. In Latest Scientific Achievements in Public Management and Administration and Law: Proceedings of the International Scientific Conference (Riga, Republic of Latvia, October 29–30, 2025) (pp. 101–106). Riga: Baltija Publishing.
<http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/book/674>
5. Guskov, B. (2025). State policy and management in the field of healthcare and medical services in emergency situations. Scientific seminar on the topics of dissertation research of postgraduate students of IPSA "Science of the Young: Energy, Ideas, Innovations" (Odesa, May 15, 2025).

