

Трансформація світового порядку під впливом зовнішньополітичних підходів адміністрації Трампа: наслідки для України

Микола Бєлєсков



Видавець

Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні (Київ)

Автор

Микола Белєсков, старший аналітик Центру ініціатив «Повернись живим», головний консультант відділу воєнної політики Національного інституту стратегічних досліджень

Усі права захищені. Запити щодо рецензійних примірників та інші звернення стосовно цієї публікації слід надсилати видавцю. Відповідальність за погляди, висновки та рекомендації, висловлені в даній публікації, повністю покладається на автора (авторів), і їх інтерпретації не обов'язково відображають погляди чи політику Фонду Конрада Аденауера.

Публікація підготовлена в рамках проекту «Посилення аналітичних спроможностей прийняття рішень у сфері зовнішньої політики за допомогою громадянського суспільства» Центру міжнародної безпеки за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні (Київ).



© 2025 Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні (Київ)

вул. Богомольця Академіка, 5, кв. 1, 01024 Київ, Україна

Тел.: +380444927443

<https://www.kas.de/en/web/ukraine>



© 2025 Центр міжнародної безпеки

вул. Бородіна Інженера, 5-А, 02092 Київ, Україна

Тел.: +380999833140

<https://intsecurity.org/>

Зміст

Вступ	4
Аналіз проблеми	5
Висновки і рекомендації	12

Вступ

Поточна трансформація системи міжнародних відносин є об'єктивним процесом. Ключовою характеристикою поточного перехідного періоду є розмивання системотворчої ролі так званого політичного Заходу (коаліції економічно розвинених демократичних держав на чолі із США) і посилення нових центрів сили, котрі пропонують альтернативні моделі модернізації. Частка G7 в світовому ВВП зменшилася із 66% в 1990 році до 44% в 2022 році.

Ключовим драйвером відповідного процесу є те, що таким країнам як КНР та РФ вдалося протягом останніх 35 років використати такі переваги вибудованої США системи міжнародних відносин як вільна торгівля і глобалізаційні процеси для нарощення власного силового потенціалу, але при цьому уникнути демократизації всередині. Наявність ресурсів і авторитарна форма правління дозволили РФ і КНР кинути виклик поточній системі міжнародних відносин. Цей виклик має різні форми, але по суті своїй зводиться до сприяння подальшому розмиванню центральної ролі політичного Заходу і встановлення так званого «справедливого багатополюсного світу», якщо орієнтуватися на офіційну риторику керівництва відповідних країн. Двопартійний консенсус у США щодо того, що економічна модернізація призведе зрештою до політичної модернізації у відповідних країнах, зазнав повного фіаско.

Триваюча агресія РФ проти України є одним із індикаторів відповідного процесу трансформації системи міжнародних відносин. Так само неспроможність коаліції країн на чолі США в 2022-2024 роках повною мірою ізолювати РФ, збільшивши ціну за агресію до неприйнятної, і позбавивши повністю ресурсів для реалізації відповідної політики щодо України, є прямим відображенням і наслідком описаної вище трансформації. Ця трансформація системи міжнародних відносин характеризується розмиванням центральної ролі політичного Заходу на чолі із США та появою нових центрів сили, які проводять якщо і не відкрито антиамериканську політику, то щонайменше намагаються проводити нейтральну зовнішню політику.

Аналіз проблеми

Формально саме перша адміністрація Дональда Трампа в Стратегії національної безпеки (грудень 2017 року) вперше з кінця Холодної війни зафіксувала повернення протистояння великих держав на порядок денний світової політики разом із спробою КНР і РФ підірвати позиції США у світі як об'єктивну реальність. І ця ідея була чи не єдиною, з якою погоджувалася адміністрація Джозефа Байдена, якщо аналізувати стратегічні документи відповідної команди.

Проте сама констатація відповідного процесу як відображення об'єктивних тенденцій у системі міжнародних відносин не означає спільності бачення щодо того, яку політику мають провадити США в відповідних умовах. Адміністрація Джозефа Байдена виходила з того, що зовнішня політика і стратегія США мають бути спрямовані на захист відповідних норм і системи безпеки на глобальному та регіональних рівнях. Адже крах поточного «порядку, котрий спирається на правила» (rules based international order), який був сформований за результатами Другої світової війни, означає можливість нової глобальної війни.

Однак адміністрація Дональда Трампа і сам 47-й президент США інакше дивляться на проблематику захисту «порядку, котрий спирається на правила». Власне, в риториці очільника Білого Дому і представників його команди прослідковується значний скепсис щодо відповідного порядку. Рефреном в офіційних заявах постійно проходить думка про те, що поточний світовий порядок є насправді невідповідним для США. Фактично, ключовими бенефеціарами створеного після 1945 року порядку, на думку Трампа і його команди (особливо в останні 30-35 років), стали або противники США, такі як КНР, куди відбулося перенесення основного виробництва, або союзники, такі як ФРН, які нехтували власною безпекою для посилення економічної конкурентоспроможності. І це в той час, коли США понесли значні прямі і опосередковані втрати через дефіцит торговельного балансу, надмірні оборонні витрати і зростаючий дефіцит бюджету, а також збільшення національного боргу. Як наслідок, заснований на правилах порядок, виходячи із бачення Дональда Трампа і його команди, не вартий того, щоб його активно захищати – незважаючи на посилення держав-ревізіоністів на кшталт КНР чи РФ, а також деструктивну поведінку відповідних держав на міжнародній арені, котра все більше загрожує як США, так і їх союзникам та партнерам.

Побічною історією скепсису Дональда Трампа щодо «порядку, заснованого на правилах» є фактичне нехтування різноманітними міжнародними союзами і партнерствами, які США розбудовували з 1945 року. В уяві адміністрації Джозефа Байдена союзи і партнерства сприймалися як такий собі force multiplier, котрий є конкурентною перевагою США. Такий погляд був традиційним для США після Другої світової війни. В той же час, в уяві Дональда Трампа союзи і партнерства насправді не посилюють, а обтяжують США в багатьох сенсах. Мова йде про необхідність погоджувати відповідну політику з іншими країнами, що займає час і

означає втрату свободи дій. Окрім того, безпекова парасолька Сполучених Штатів для союзників через розширене стримування є додатковим навантаженням на США. На практиці така ворожість до союзників та партнерів відображається в різних недружніх ініціативах в сфері торгівлі, які зачіпають рівномірно як конкурентів США, таких як КНР, так і союзників та партнерів.

Такий самий скепсис в Дональда Трампа та його команди спостерігається і щодо інших моментів, які до цього були частиною зовнішньополітичного консенсусу США після 1945 року. Мова йде як про свободу торгівлі із подальшою лібералізацією міжнародного режиму торгівлі, так і про поширення демократії в світі. Критика вільної торгівлі є важливою частиною внутрішньополітичного позиціонування Дональда Трампа – мова йде про представників робітничого класу (до 5 млн осіб), які втратили роботу через перенесення виробництва закордон. Так само сприяння поширенню демократії в світі і, як наслідок, протидія спробам авторитарних режимів підірвати демократію в інших країнах, не є пріоритетом для 47-го президента США.

Загалом у політиці Дональда Трампа часто відбувається переплетіння зовнішньої і внутрішньої політики із негативними наслідками для підтримання поточного світового порядку. Власне, частиною внутрішньополітичної платформи Дональда Трампа є критика традиційних еліт (так зване «Вашингтонське болото») із точки зору результатів у зовнішній політиці США за останні 30-35 років. Мова йде не лише про втрату мільйонів робочих місць американцями через перенесення виробництва за кордон, побічним наслідком чого став підйом КНР. Відповідна критика також стосується затяжних війн на Близькому Сході, які коштували Сполученим Штатам трильйони доларів із сумнівним результатом з точки зору стабільності в регіоні. Фактично, Дональд Трамп використовує в інтересах внутрішньої політики наростаючий скепсис суспільства щодо вигідності для США подальшого залучення в питання стабільності в Євразії. У випадку України таке переплетіння має місце щодо випадків 2016 року (кейс із Полком Манафортом у кампанії Трампа) і 2019-2020 років (телефонна розмова Зеленського з Трампом, яка призвела до спроби імпічменту Дональду Трампу). Ці кейси викликали скепсис щодо України, і посприяли використанню тези про надмірну корумпованість України в іншому випадку для відбиття атак опозиції в США проти Дональда Трампа.

Іншою важливою відмінною рисою в зовнішньополітичному світобаченні Дональда Трампа є імпліцитна ідея права сильного, яка є прямою протилежністю концепції сили права і відповідних норм. Фактично це є звulгаризована версія тези про те, що «сильні роблять, що вважають за потрібне, а слабкі мають страждати». На практиці це відображається в особистій відмові Трампа критикувати оригінальну агресію РФ в Криму і на сході України, а також теза про те, що Україна могла б попередити розширення масштабів агресії в 2022 році шляхом поступок, котрі на практиці означали б втрату суверенітету і незалежності. Так само показовими на початку другої каденції Трампа були тези щодо можливого територіального розширення США за рахунок встановлення прямого фізичного контролю над Гренландією, Канадою і Панамським каналом як частини більшого

плану повернення величі США («Make America Great Again»). Таке трактування величі – через територіальне розширення – мало чим відрізняється від позиції РФ відносно України, і фактично легітимізує відповідні агресивні дії РФ.

У сукупності цих факторів і нюансів, Сполучені Штати із держави, яка підтримує відповідний порядок і гарантує мирний характер трансформації, перетворюються за Дональда Трампа на державу, яка або дистанціюється від відповідних завдань, або фактично сприяє подальшому розмиванню цього порядку. В окремих випадках виникає враження, що США націлені на повне знищення відповідного порядку із подальшим новим концертом великих держав на основі поділу сфер впливу й інтересів.

У світогляді Дональда Трампа та його оточення прослідковується чітке нехтування консенсусом щодо зовнішньої політики США, який був напрацьований після 1945 року в умовах Холодної війни, та після її завершення в умовах так званого однополярного моменту. На відміну від першої каденції 2017-2021 років, на сьогодні Дональд Трамп може вільніше реалізовувати зовнішню політику через низку факторів.

По-перше, ключові посади (Міністерство оборони, Державний департамент, Рада національної безпеки) очолюють люди, які обиралися за принципом персональної лояльності до Дональда Трампа, і більше слідує в фарватері політики «Америка перш за все» (America first) – на противагу відповідним бюрократам першої каденції Дональда Трампа, які на загал сповідували традиційні погляди на позиціонування, роль і місце США в світі, а також американські національні інтереси. Так само Республіканська партія США, яка на сьогодні контролює обидві палати Конгресу США, пройшла значну еволюцію за останні 10 років у своєму світогляді щодо оптимальної зовнішньої політики і пріоритетів. На сьогодні Республіканська партія відображає пріоритети Дональда Трампа – в той час, як прибічники порядку денного, запропонованого Рональдом Рейганом (інвестиція в союзи і альянси, активна протидія агресивним державам, просування вільної торгівлі і демократії), є ізольованими і маргіналізованими. Так само бюрократичний апарат, який є носієм відповідної традиції, перебуває під постійним тиском політичних призначенців, а також Міністерства урядової ефективності. Спроби вплинути на виконавчу гілку влади через судові рішення піддається критиці через тезу про те, що судова гілка фактично узурпує цю владу, не маючи мандату довіри, на відміну від уряду чи Конгресу. Аналогічно, прибічники традиційного підходу в зовнішній політиці США, які перебувають в аналітичних центрах чи ЗМІ, піддають постійній критиці від прихильників Дональда Трампа як представники збанкрутілих еліт і прибічники консенсусу в зовнішній політиці США, результати якого в останні 35 років є радше негативними.

При цьому, не варто робити помилку, вважаючи Дональда Трампа ізоляціоністом. Той факт, що Дональд Трамп і його команда відмовляються слідувати в фарватері традиційних підходів і пріоритетів зовнішньої політики США, не робить 47-го президента ізоляціоністом. Радше мова йде про слідування більш вузькому розумінню національного інтересу США, який більше не асоціюється із тією

системою міжнародних відносин, архітектором якої були Сполучені Штати з 1945 року. Це, в свою чергу, робить Дональда Трампа націоналістом, а не ізоляціоністом. 47-й президент США не пропонує закритися в собі, хоча інколи в нього і звучать окремі рефрени, більше схожі на ізоляціоністську традицію (про «два прекрасних океани», які є природнім захистом США). Скоріше йдеться про таку глобальну політику, яка буде вигідна США в більш вузькому (часто бізнесовому) розумінні, на кшталт зміни режимів торгівлі на користь Штатів, активне освоєння нових ринків за рахунок продажу озброєння та енергоресурсів.

Це все добре відображає зміну балансу сил всередині Республіканської партії, яка в контексті зовнішньої політики із початком Холодної війни поділилася на фракції інтернаціоналістів, націоналістів і ізоляціоністів. На сьогодні домінуючою є коаліція націоналістів й ізоляціоністів – на противагу коаліції інтернаціоналістів і націоналістів у Холодну війну. Це все знайшло своє відображення в доволі строкатій коаліції, яка підтримує Дональда Трампа і працює разом з ним в уряді. Класичні представники інтернаціоналістів або ізолювані в Сенаті (Мітч Макконел) чи Палаті представників, або змінили попередню позицію в обмін на посаду в уряді (Марко Рубіо). Це в той час, як домінуючою є зв'язка націоналістів (особливо в питаннях режиму торгівлі) і ізоляціоністів (до чого тяжіє віце-президент Джей Ді Венс).

Така радикальна зміна в зовнішній політиці США в умовах трансформації системи міжнародних відносин є значним викликом для національної зовнішньої політики в умовах триваючої російської агресії. Фактично українська стратегія базується на аргументації того, чому партнерам вигідно допомагати Україні – на противагу ігноруванню відповідної проблематики – для залучення різноманітних ресурсів (озброєння, тренування, розвідувальні дані, макроекономічна допомога). Проте напрацьована в 2022-2024 роках аргументація слабо резонує серед Дональда Трампа і представників його команди. Мова йде про наступне:

1. Силу негативного прецеденту глобального характеру для стабільності системи міжнародних відносин у випадку гіпотетичного успіху РФ;
2. Теорію доміно в Центральній і Східній Європі у випадку краху України;
3. Заощадження ресурсів через підтримку України на противагу необхідності напряму протидіяти РФ;
4. Удар по міжнародному іміджу і реноме США (credibility) у випадку краху України і перемоги РФ (через значні ресурси, інвестовані США до цього на підтримку України);
5. Необхідність підтримувати молоду демократію, яка стала об'єктом агресії авторитарного режиму.

Кожен із цих аргументів не є повною мірою переконливим для адміністрації Дональда Трампа. В першому випадку, 47-й президент США не бачить для США

вигоди в захисті існуючого порядку і, як наслідок, попередження негативного прецеденту глобального масштабу у випадку успіху РФ. У другому випадку, бачимо скепсис щодо здатності РФ ефективно проектувати силу далі на Захід навіть у разі підкорення значної частини України. В третьому випадку, адміністрація президента США вважає, що саме Європа має перебрати на себе основні витрати із точки зору допомоги Україні – саме таким чином США планують заощаджувати ресурси. В четвертому випадку, Дональд Трамп і його прибічники наголошують на тому, що війна України і РФ є «війною Байдена», а тому гіпотетичний успіх РФ не повинен позначитися на іміджі США, яку тепер очолює нова адміністрація. Врешті-решт, позиціонування в парадигмі «глобального протистояння демократії проти автократій», на чому полюбляли наголошувати в адміністрації Байдена, не знаходить відгуку в адміністрації Трампа, для якої захист і сприяння поширення демократії не є пріоритетом.

Це все відбувається в контексті скепсису Дональда Трампа і його команди щодо ролі і місця США в Європейській безпеці. Традиційно, Сполучені Штати через НАТО були ключовою державою, яка гарантувала стабільність і безпеку на континенті. Проте на сьогодні відбувається переоцінка ролі та місця США в європейській безпеці. Ключовою претензією 47-го президента США та його команди є відмова європейських союзників у НАТО витратити достатньо на оборону, і перекладання відповідної відповідальності на США в умовах того, що саме виклик із боку КНР визначається ключовим у контексті трансформації системи міжнародних відносин. Даний стан справ вважається неприйнятним.

Як наслідок, адміністрація Дональда Трампа запропонувала своїм союзникам у НАТО в Європі переглянути умови поточної Трансатлантичної угоди, використовуючи погрози щодо можливого виходу США із Альянсу. В основі цих пропозицій є кратне збільшення витрат на оборону (із 2% до 5% ВВП), а також перебирання Європою на себе ключової відповідальності за підтримку України. В той самий час, США змінюють своє позиціонування в Альянсі – від ключової системотворчої до точкової присутності різними нішевими спроможностями у випадку крайньої потреби.

Частково оновлена Трансатлантична угода була закріплена результатами Гаагського саміту НАТО 2025 року, де країни Альянсу погодилися збільшити витрати на оборону до 5% до 2035 року (3,5% власне на оборонні витрати, і 1,5% витрат на речі, пов'язані із обороною). Однак у випадку перебирання Європи на себе відповідальності щодо підтримки України виникають проблеми, адже на сьогодні європейські держави не володіють достатнім потенціалом з точки зору виробництва боєприпасів до систем ППО і ПРО, ударних систем «суша-суша», засобів розвідки різних типів, щоб підмінити США повною мірою тут і зараз.

Ця проблема є частиною більшої проблеми – а саме: зміни політики США щодо російсько-української війни. За менш ніж півроку з початку другої каденції Дональда Трампа США пройшли еволюцію від сторони, яка активно підтримує Україну, до посередника в процесі спроб врегулювання конфлікту, і від

посередництва – до фактичного дистанціювання від спроб врегулювати конфлікт.

Еволюція позиціонування Сполучених Штатів у контексті російсько-української війни відбувалася в рамках логіки світогляду Дональда Трампа і його команди щодо системи міжнародних відносин в умовах трансформації. Мова йде про загальний скепсис щодо вигідності поточного світового порядку для США і необхідності його активно захищати; скепсис щодо центральної ролі США в гарантуванні безпеки на європейському континенті; латентну прихильність до права сильного на протигагу сили права і норм; неперіоритетність підтримки демократичних режимів в умовах зовнішньої загрози з боку автократій.

Ключовим прямим наслідком цього стала відмова від використання наявних фінансових ресурсів для допомоги Україні в рамках інструменту PDA (використання наявних запасів озброєння і військової техніки Збройних сил Сполучених Штатів), а також невизначене майбутнє озброєння і військової техніки, законтрактованої в 2022-2024 роках адміністрацією Байдена в рамках ініціативи USAI загальним об'ємом в 35 млрд доларів США.

Такий розвиток подій напряду конфліктує із заявленою з боку адміністрації США ціллю щодо швидкого врегулювання російсько-української війни. Зменшення допомоги Україні посиляє хибний сигнал Москві щодо необхідності коректувати політичні вимоги в бік їх зменшення. Навпаки, РФ послідовно відстоює максималістські вимоги щодо не лише територіальних поступок, але й обмежень суверенітету та обороноздатності України. При цьому, заохочувальних сигналів США в бік РФ – на кшталт скепсису щодо членства України в НАТО, як і загалом критики «політики відкритих дверей в Альянсі», пропозиції економічного співробітництва у випадку врегулювання і реалізації спільних проєктів – виявилось недостатньо для того, щоб переконати РФ змінювати свої максималістські позиції. Водночас, помилковою виявилася й оцінка адміністрації Дональда Трампа щодо взаємного виснаження сторін і, як наслідок, готовності України і Росії до компромісного врегулювання. Непоступливість і максималістські вимоги РФ є опосередкованим відображенням впевненості російського керівництва щодо спроможності й надалі підтримувати відповідну інтенсивність ведення бойових дій. Небажання адміністрації Трампа продовжувати політику допомоги Україні і тиску на Росію знаходиться в рамках логіки «не дати Україні програти, не дати РФ перемогти». І це лише посилює впевненість керівництва РФ у тому, що російській стороні вдасться створити умови для нав'язування максималістських вимог раніше, ніж буде поставлена під питання здатність Росії підтримувати відповідну інтенсивність ведення бойових дій.

Відтак, це все створює виклик щодо подальшого конструктивного залучення США за адміністрації Дональда Трампа на боці України в умовах триваючої агресії РФ. На сьогодні обрані підходи не дали належного результату. Мова йде не лише про створення певного позитивного стимулу для США за рахунок потенційних майбутніх прибутків від реалізації угоди про видобуток рідкоземельних металів. Також не дає позитивного результату і ставка на те, що рано чи пізно Дональд

Трамп почне сприймати як особисту образу небажання Росії йти на поступки, незважаючи на всі заохочуючі сигнали з боку Вашингтона, що зрештою призведе до радикального повороту США в бік більш бажаної політики допомоги Україні і тиску на РФ. Так само діалог із Росією та двосторонні переговори в Стамбулі не дали результату з точки зору представлення РФ як спойлера мирного процесу, ініційованого Дональдом Трампом. Хоча в останній час президент США все більше говорить про те, що саме позиція РФ є перешкодою для швидкого врегулювання.

Висновки і рекомендації

Очікування радикального розвороту США в бік більш силової протидії РФ на основі персональних симпатій і антипатій Дональда Трампа щодо Володимира Путіна не враховують наступне:

- ▶ Поточна позиція Сполучених Штатів щодо російсько-української війни відображає глибинні уявлення Дональда Трампа та його команди щодо інтересів і пріоритетів США на міжнародній арені;
- ▶ Ця позиція також є частиною внутрішньополітичного позиціонування Дональда Трампа, який представляє себе як антитезу провальному зовнішньополітичному консенсусу традиційних еліт США, який панував із 1945 року.

Власне, з точки зору внутрішньої політики Дональду Трампу важко прийняти як єдино можливий щодо російсько-української війни курс, який був напрацьований адміністрацією Джозефа Байдена на основі філософії «посилити Україну і послабити РФ таким чином, щоб Україна не програла, а РФ не перемогла». На це накладається несистемність і хаотичність як персонально президента США, так і його команди з точки зору ухвалення рішень і їх реалізації. У сукупності це робить надзвичайно складним пошук відповідних аргументів, які б змогли переконати Дональда Трампа повернутися до більш вигідних для України підходів щодо війни з РФ. Фактично, однією з ключових проблем є пошук традиційних раціональних аргументів, до яких звикли системі політики, але не Дональд Трамп чи його найближче оточення.

В цих умовах Україна на сьогодні може лише продовжувати обраний курс, сподіваючись на розчарування Дональда Трампа в спробах домовитися з РФ через непоступливість Кремля. Цей курс включає низку важливих моментів. А саме – уникнення будь-яких публічних сварок із адміністрацією Трампа на офіційному рівні, які могли б бути використані РФ. Частиною цього процесу є продовження участі в переговорному треку з Росією, незважаючи на брак будь-яких результатів з точки зору знаходження прийнятної для України формули врегулювання.

Паралельно з цим, Україна має далі утримувати коаліцію своєї підтримки в США, яка сформувалася в 2022, і включає проукраїнських законодавців, урядовців, ОПК, аналітиків і ЗМІ. Варто підтримувати професійний, беземоційний діалог із аналітичними центрами в США, які більш скептичні щодо надання підтримки Україні, але працюють з адміністрацією Дональда Трампа (на кшталт The Heritage Foundation).

Важливим елементом відповідного підходу є подальша комерціалізація взаємодії із США шляхом просування тези про готовність України самостійно або разом із Європою закуповувати продукцію ОПК США, яка є критичною для ведення

ефективних дій у рамках відповідної воєнної стратегії Силами оборони України. В перспективі варто використовувати напрацювання ОПК України для спільного виробництва і посилення безпеки самих США.

Хоча ці заходи не гарантують успіх, вони є єдино можливими в нинішніх умовах, і саме вони зберігають шанс на використання можливої зміни позиціонування адміністрації Дональда Трампа у більш вигідне для України русло в умовах триваючої агресії РФ.