

ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ, ОКУПОВАНИХ РФ ФОРМУВАННЯ ВІЗІЙНИХ ПИТАНЬ ДЛЯ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ ДЕОКУПАЦІЇ

Експертна дискусія щодо українських територій, тимчасово окупованих Росією (ТОТ), була ініційована, організована та підтримана Благодійною фундацією «Здорові рішення для відкритого суспільства», Школою права УКУ та Українським католицьким університетом.

Форум відбувся в рамках проєкту «Розробка концепції стратегії повернення основних публічних інституцій та послуг на деокуповані території України, включаючи території, які знаходяться в окупації з 2014 року».

Дводенна сесія пройшла 19 та 20 лютого 2024 року у Львові, зібравши 40 українських та іноземних учасників — інтелектуалів з юридичної, гуманітарної, культурологічної та військової сфер.

До намірів організаторів не належав пошук простих відповідей та способів розв'язання складної і багатогранної проблеми. Утім, яким би завчасним не видавалося питання деокупації українських територій на початку 2024 року — попередню роботу для подальшої розробки стратегії деокупації слід вести вже зараз. І почати вартує з формулювання ключових візійних питань, котрі зовсім не є очевидними. Іноді навіть порушення цієї проблеми є психологічно неприйнятним *en masse*.

Саме тому зустріч не транслювали наживо. Саме тому організатори фіксували відповіді, але не прив'язували їх до спікерів. І саме тому подані нижче результати не протоколювали стенографічно, а звели до умовних 4 сценаріїв розвитку подій, розсортували відповідно тези спікерів.

Для вільної дискусії були запропоновані кілька питань. А чого ми насправді прагнемо? Повернути територію як таку? Повернути територію з людьми? Повернути людей без території?

Чи можна / варто відмовитися від деокупації заради гарантій безпеки? Як проблема окупованих територій вплине на потенційний вступ України до ЄС та НАТО? Чи має (і якщо так — як саме) змінитися українська політико-правова архітектура після або для повернення цих територій?

Розмови та дискусії на форумі захоплювали, дивували, іноді дратували, почасти вражали, а подеколи й шокували. Юристи та гуманітарії, історики та соціологи, письменники та бізнесмени природно мають різні погляди на ту саму проблему. Але фахові компетенції і досвід здатні взаємно збагатити кожного, хто вміє слухати й чути; допомогти змінити або скорегувати вже сформовані переконання; забезпечити аргументовану згоду на те, що раніше здавалося неприйнятним; показати, чи існує і де пролягає межа безкомпромісності.

Початок довгого шляху.

Базова інформація



Зміст

Вступ. Чому важливо говорити про реінтеграцію ТОТ сьогодні?	1
Сценарії на 2024—2025 рр. та найближчі 5 років	3
Сценарій 1. Досягнення цілей, поставлених у 2023 р.	3
Сценарій 2. Частковий успіх у 2024—2025 рр.	7
Сценарій 3. Патова ситуація в найближчі 5 років	8
Сценарій 4. Тотальні негативні зміни	8
Загальні висновки	9

Вступ. Чому важливо говорити про реінтеграцію ТОТ сьогодні?

Внутрішньополітичний аспект

Тема тимчасово окупованих територій — це та оптика, крізь яку слід дивитися на українське суспільство й державу після двох років повномасштабної агресії Російської Федерації.

Вступ до ЄС та НАТО потребуватиме нового політичного консенсусу й внесення змін до Конституції України. Частина рішень щодо безпеки перейдуть до Вашингтону, а щодо торгівлі й робочої сили — до Брюсселю.

Тому необхідно визначити — взяття зобов'язань щодо повернення ТОТ допоможе чи зашкодить Україні під час вступу до ЄС та НАТО? Чи не варто Україні тимчасово відмовитися від повернення ТОТ, а натомість зосередитися на розбудові внутрішніх спроможностей після вступу до ЄС та НАТО, не відмовляючись принципово від повернення цих земель у дальшій перспективі?

Потрібен скрупульозний аналіз загального балансу вигід і ризиків.

Прецеденти вступу до НАТО та ЄС у країн із ТОТ:

- Створена в 1952 р. ФРН вступила до НАТО в 1955 р., не будучи цілісною державою і розглядаючи НДР як окуповану територію, де в 1953 р. радянські війська придушили протести населення.
- Кіпр вступив до ЄС у 2004 р. як цілісний острів, а законодавство ЄС призупинене щодо його північної частини, що не підконтрольна Нікосії.

Міжнародний аспект

Крим з точки зору безпеки [регіону] Чорного моря має найбільшу цінність для наших партнерів.

Кримські татари, які живуть на ТОТ АР Крим, потребують переконливої і безперервної комунікації [про те], що вони свої, тобто є частиною українського народу. Адже саме кримські татари у 2014 р. намагалися не допустити гібридного захоплення Верховної Ради АР Крим, коли ЗСУ не чинили опір.

Для сприяння діалогу з партнерами необхідно відпрацьовувати аргументи, що контрнаступальні дії України у 2024—2025 роках партнери мають трактувати як війну з необхідності, а не за вибором (*war of necessity VS war of choice*).

З огляду на те, що багато європейських політиків не готові «віддати РФ Китаю» і мріють про демократичну Росію, необхідно ставити на порядок денний питання, чи може ТОТ стати окремою реальністю, ані російською, ані українською територією, якщо контрнаступальні дії України не будуть результативними.

У переговорах з ЄС щодо перехідного періоду Польща витребувала собі більше підтримки, ніж Румунія. З огляду на це необхідно прагнути, щоб ТОТ були об'єктом переговорів про підтримку й фонди розвитку в рамках політики реінтеграції.

Сценарії на 2024—2025 рр. та найближчі 5 років

Сценарії →	Досягнення цілей, поставлених у 2023 р.	Частковий успіх у 2024—2025 рр.	Патова ситуація в найближчі 5 років	Тотальні негативні зміни
Чинники ↓	(1)	(2)	(3)	(4)
Зовнішні — дружні	Підтримка США / країнами «Рамштайну» на рівні 2023 р.	Підтримка ЄС зростає, США — скорочується	Підтримка ЄС зростає, США — скорочується	Обіцянки Трампа втілюються / у ЄС економічні негаразди
Зовнішні — ворожі	Демократичні зміни в РФ	Часткові зміни в курсі путінської влади	Курс путінської влади той самий, що й у 2022—2023 рр.	Курс путінської влади той самий, що й у 2022—2023 рр.
Україна — політичні	Продовження курсу реформ	Політизація деокупації	—	Зміна політичного дискурсу на протилежний до 2022—2023 рр.
Україна — військові	Вихід на кордони 1991 р.	Часткова деокупація	Консервація	Ініціатива ворога, погіршення ЛБЗ ¹ порівняно з 2023 р.
Інтеграція ТОТ	Робота з населенням, відбудова	—	—	Робота з населенням в умовах окупації

Сценарій 1. Досягнення цілей, поставлених у 2023 р.

Цей сценарій — вихід України на кордони 1991 р. і відновлення контролю над усіма ТОТ. За такого сценарію перед Україною стоять завдання з реінтеграції населення й економічного відновлення.

На початку 1990-х рр. старі комуністичні еліти не поспішали співпрацювати з демократичними, оскільки побоювалися, що будуть викриті їхні минулі проступки, яких вони соромилися. Нам тоді вельми бракувало комісії з примирення, яка дозволила б людині «висповідатися», перестати боятися й почати підтримувати нову владу.

Реінтеграція населення вимагатиме *перехідного правосуддя* та примирення з РФ на кшталт процесів у повоєнній Німеччині. Поняття «перехідне правосуддя» виникло вже після Другої світової війни. Успішно воно було застосоване в Чилі, Аргентині та ПАР. Діяльність *комісії із примирення* має бути невід’ємною складовою миротворчого процесу.

Україна без ТОТ і з ними — це дві різні країни. Тому реінтеграція повинна відбуватися поступово, щоб окуповані території не впливали радикально на решту.

¹ ЛБЗ — лінія бойового зіткнення.

Крім того, необхідно визначити, який формат держави ми хочемо там відновлювати — зразка 1991 року, 2013-го, 2022-го чи щось інше. Усі деокуповані території потребуватимуть особливого правового статусу, оскільки реінтеграція повинна бути поетапною. Нам доведеться переглянути принципи, визначені законом «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності».

Примирення означає, що особі, яка примиряється з тобою, має бути забезпечений простір гідності, а не приниження. Найкращий спосіб залишити Крим в Україні — визнати його відмінність. Розв'язання потребує питання мови: наскільки обов'язковим має бути використання української в Криму через 5 або ж 50 років після реінтеграції.

Емпатія є важливою складовою сучасної інклюзивної ідентичності, важливішою за мову, релігію та походження, вона стирає наявні розбіжності. Наразі ще не реалізував свій потенціал моральний компас церкви — інституції, якій українське суспільство надає нетипово великий соціальний капітал.

Є етична проблема, як відрізнити колаборантів від жертв. Сьогодні Україна транслює на ТОТ, як ми каратимемо цих людей, але не повідомляє, як ми їх любитимемо. Якщо велика частина населення потенційно може дістати вироки, ми зіткнемося з масовою криміналізацією.

Добровільно колаборацією з РОА² займаються до 20 % населення — це порівняно невисокий показник, особливо з огляду на те, що кількість людей на ТОТ суттєво зменшилася. Наприклад, у Новій Каховці залишилося 5 тис., тоді як до вторгнення жило 50 тис. Найменше людей виїхало із сіл. Загалом відсоток населення, яке виїхало з ТОТ, коливається від 90 (Нова Каховка, Олешки тощо) до 30 (Арабатська Стрілка, Генічеськ). Цей показник залежить від близькості до фронту та інших чинників.

На ТОТ — кадровий голод. РОА заміщують населення за рахунок росіян із віддалених регіонів. Вороги активно працюють над тим, щоб змінити етнічний склад населення ТОТ.

РОА також забирають дітей. Частина дітей так і не повернулася з Криму, а їхні батьки опинилися в пастці, бо самі дали згоду на нібито відпочинок малечі. Подібні схеми з пастками можна знайти всюди. Це стосується й робочих місць: спочатку людина отримує великі гроші готівкою, а потім її ставлять перед фактом, що зарплату виплачуватимуть тільки на банківську картку й тільки в рублях, потім оформлюють російський ідентифікаційний код. Якщо за цих обставин людина ще зберігає українське громадянство, її таврують як «нерезидента» й обкладають більшими податками. Також із нею починають вести бесіди [співробітники] ФСБ.

Ми вже знаємо, що ті, хто жив під окупацією, мають радикальну позицію (гнів, жага помсти) щодо своїх сусідів, знайомих, родичів, які співпрацювали з ворогом. Загалом українське суспільство буде на боці тих, хто евакуювався (утік), а не значної частини населення, приміром, Луганської області, яка залишилася там. Висуватимуть багато неправдивих обвинувачень, і буде дуже важко з'ясувати правду. Доведеться реагувати гнучко. Тому тільки держава Україна має право повідомляти людей, що потрапили в пастку: «Ми будемо / не будемо вас переслідувати».

Необхідно визначити колабораціонізм на нормативно-правовому рівні й чітко розуміти різницю між тими, хто просто намагався підлаштуватися під обставини окупації, і тими, хто активно співпрацював із РОА.

² РОА — російська окупаційна адміністрація.

Указ президента — це і є позасудовий формат. Якщо ми заженемо ці проблеми в суди, ніхто не буде покараний. У нас є досвід нині деокупованих територій. Частина мерів — колишні колаборанти, яких ніхто не притягнув до відповідальності.

Ми маємо інструмент позбавлення громадянства, який можемо застосувати до кількох сот тисяч людей, що прийняли військову присягу РФ.

Відповідно до сценарію 1, мир для України настане за умови глибоких і радикальних реформ у Росії, які вона, швидше за все, не зможе здійснити сама, а лише під тиском і контролем ззовні. Якщо ці перетворення не відбудуться, Україні слід говорити не про мир, а про перемир'я.

Україна має визначити, що робити з могилами. Могили — це нагадування. Є правило трьох поколінь: асиміляція завершується з третім поколінням. Але вже зараз існує загроза, що покоління, яке пішло до школи в окупації, може бути втрачене для України й дисонуватиме з українською державністю. Що з ним робити?

Інститут комісій із примирення — модель забезпечення справедливості в балансі з милосердям за участі місцевих громад. Якщо не церква, то «рада мудреців» на рівні громади може ухвалювати рішення. Результатом повинен стати новий етап люстрації.

Існує дві траєкторії війни: (1) боротьба проти російської терористичної держави і (2) боротьба за краще майбутнє. Чи можливе їх поєднання?

Шлях до майбутнього лежить через зміни до Конституції.

Головне — розуміти, що легітимність та позитивні результати реінтеграції — взаємозалежні змінні. Коли життя людей поліпшується, вони вважають уряд легітимним.

Як можна працювати з населенням деокупованих територій? Варіантів достатньо:

1. Нічого не робити, ніби окупації й не було.
2. Фільтрація всіх, хто жив на окупованих територіях.
3. Депортація тих, хто приїхав після окупації.
4. Конфіскація майна, набутого за російськими законами під час окупації.
5. Невизнання атестатів і дипломів.
6. Визнання колаборантами всіх, хто отримував зарплату з російського бюджету, та всіх, хто сплачував російські податки.
7. Визнання колаборантами всіх, хто отримав російський паспорт.
8. Визнання колаборантами всіх, хто не доведе, що допомагав Україні.

Коли ми зайдемо на ТОТ, із нами зайде ЄС, в урядовців якого можуть бути свої думки щодо цих варіантів.

Досліджень про те, як реінтегрувати території, було взагалі дуже мало. Однак можна виокремити кілька ключових аспектів.

Потрібно передбачити, що розпочнеться, коли настане [час] реінтеграції, оскільки все відбуватиметься дуже швидко: 1 — відновлення фізичної інфраструктури; 2 — відновлення економічної системи; 3 — міграція населення (люди прибуватимуть і виїжджатимуть, і це матиме соціальні та економічні наслідки й загострить соціальне напруження). Реінтеграція буде успішною, якщо одразу сподобається людям.

Щодо колаборантів, то питання не в тому, хто заслуговує на покарання, а в тому, як нам діяти надалі. Тому не варто витратити суттєві ресурси на боротьбу проти *всіх* колаборантів.

Для тих із них, хто не скоїв особливо тяжких злочинів, [слід] створити комісію з правди та примирення. Це модель не правового, а радше морального покарання. Звинуваченим пропонують вибір: або вони готові публічно визнати перед своїми жертвами скоєні злочини й покаятися, або ж постануть перед судом. Це краще, ніж спробувати притягнути до відповідальності всі 20 % населення ТОТ.

Будуть і диверсанти, які все ще співпрацюватимуть із Росією. У такому разі йдеться *не лише* про покарання, [а й про] створення умов, щоб унеможливити таку колаборацію.

Складовою легітимності є цінність правди. Ви повинні говорити правду, прозорість має бути пріоритетом!

Також ми маємо зберегти нашу здатність обурюватися. Є люди, які чинили дуже погано під час окупації, і вони повинні бути засуджені. Якщо просто оголосити про амністію для всіх, реінтеграція зазнає краху.

Наскільки можлива децентралізація, настільки вона повинна бути сумісною із задоволенням потреби в безпеці. Необхідна також ліберальна політика щодо мови та релігії.

Окрім того, слід переконатися, що оновлена Конституція належно працює. Зараз людей на ТОТ сприймають як об'єкти, а Україна має зробити їх суб'єктами, які відповідають за своє майбутнє.

Конституція повинна допомогти визначити, яку ціну ми готові заплатити як суспільство за реінтеграцію окупованих територій і населення, що сьогодні живе там. Дехто з тих людей вважає, що це ми мали б покаятися й прийти до них.

Обороняючись, ми втрачаємо значно менше людей, ніж коли наступаємо. Чи можемо ми кинути людей в наступ, якщо розуміємо, що їм буде відмовлено в праві на життя, заради права наших співгромадян на окупованих територіях на гідність і власність?

Скільки ми готові витратити на відбудову Донбасу за рахунок ремонту доріг на Львівщині? Ця ціна може стати настільки високою, що ми просто не зможемо відновитися ні демографічно, ні морально, ні психічно, ніяк. Окрім того, людина не може вимагати від держави захисту доріг на Львівщині чи деінде, якщо не платить податки й займається контрабандою.

Сценарій 2. Частковий успіх у 2024—2025 рр.

У цьому сценарії йдеться про відновлення контролю над деякими ТОТ, наприклад про вихід на лінію розмежування до повномасштабного вторгнення 24.02.2022. За такого розвитку подій перед Україною постають завдання з реінтеграції населення, яке перебувало під окупацією з 2014 р., та економічного відновлення.

Так само, як і в попередньому сценарії, необхідно розмежувати поняття «приспосовання без колабораціонізму» і «колабораціонізм».

Побуває думка, що рівень і масштаб колаборації визначає не так саме населення, як окупаційний режим. Нацисти обмежували колабораціонізм в Україні до мінімуму, бо не довіряли українцям і не вважали їх рівними собі. Натомість Росія аж кричить, як хоче, щоб українці масово співпрацювали. Загалом відзначаємо, що показник колаборації відносно

невисокий. І на прикладі Херсону й Харківської області бачимо, що активні колаборанти тікають самі.

Якщо визначати колабораціонізм широко, колаборантів буде не 20 %, а половина населення ТОТ. Люди, що там живуть, перебувають поза українською системою координат. Вони хочуть миру й щоб не стріляли, але цінність для них України як держави під великим питанням.

У сценарії 2 населення на деокупованих ТОТ скоротиться. Фільтраційні заходи ідентифікують тих, хто продовжує вірити в «руській мір». Испити, поліграфи, спецперевірки, тести — існує купа варіантів, і досвід Балтики може стати нам у пригоді. Потрібно надати всім охочим можливість виїхати до Росії.

Найбільша втрата — це група, яку можна назвати помірно проукраїнською: за суб'єктивними оцінками учасників, її поява — наслідок невдалого контрнаступу. Формується критичне ставлення до керівництва України. Так само в перші роки окупації Криму місцеві ставили своє життя на паузу, а потім змирилися з окупацією.

Верховенство права значить, що ті, хто чинив злочини або сприяв їм, мають бути притягнуті до відповідальності. Це те, чого ми не зробили в 1990-х.

Які є демографічні варіанти? Як заселити території, що їх залишили окупанти й колаборанти?

1. Жодних заходів уживати не потрібно, проблему буде розв'язано природним чином.
2. Встановлення нагляду за особами, підозрюваними в колабораціонізмі.
3. Добровільне переселення українців з інших регіонів завдяки економічним стимулам та патріотичному пориву.
4. Пошук мігрантів із країн Європи й Америки.
5. Пошук мігрантів із країн Азії та Африки.
6. Переселення незаконних мігрантів з ЄС разом із грошовим «приданним».
7. Переселення українців за трудовим розподілом тощо.

Сценарій 3. Патова ситуація в найближчі 5 років

З консервацією ЛБЗ станом на початок 2024 р. прифронтові території переводять в особливий режим, а перед Україною постають завдання з роботи з населенням під окупацією й управління соціальними зв'язками з ним.

Україна тимчасово погоджується на територіальні втрати, зате стає членом ЄС і НАТО. Як приклади наводять сценарії, реалізовані у Фінляндії, Південній Кореї та Західній Німеччині. Обставини різні, але логіка та сама: виграти час, щоб наростити спроможності.

Однак серед наших громадян на ТОТ є багато тих, хто хоче повернення України. Здійснити це бажання — наш обов'язок. Коли на контрнаступ поклали великі надії, поведінка населення була одна, коли ж вони не справдилися — інша. Тепер ми йдемо в Європу й нам не дадуть зробити багато.

Люди на ТОТ повинні відчувати легітимність української влади, знати, що їх слухають та чують. Чи є можливість створити особливу виборчу систему? Адже дуже важливо говорити про людей на місцях — тих, хто живе під окупацією протягом останніх 10 років.

Сценарій 4. Тотальні негативні зміни

ЛБЗ переміщується вглиб областей, які були підконтрольні Україні станом на початок 2024 р. За такого сценарію перед Україною постають завдання з роботи з населенням під окупацією та управління соціальними зв'язками з тими, хто живе за особливого режиму біля нової ЛБЗ.

Спротив — найважливіший маркер. Навіть суржик став інструментом спротиву, завдяки якому можна легко ідентифікувати, хто свій, а хто чужий. Люди бояться мобілізації до РОВ³, потерпають через катастрофічний стан медицини. Російську окупаційну владу починають закидати скаргами.

Яким чином забезпечити перехід людей, що живуть на окупованих територіях, на українські правила гри? Україна значно змінилася відтоді, як Крим та Донбас перестали голосувати на національних виборах. Адже на тих ТОТ живуть люди, які десятиліття перебували поза українським дискурсом і не до кінця розуміють мову та аргументи.

Необхідно наголошувати на неетичності пропозиції пацифістів і прихильників *Realpolitik*, що задля безпеки й порятунку людей потрібно пожертвувати територіями. Слід акцентувати на розчаруванні проросійської частини населення ТОТ, яка мала хибні уявлення про те, що буде, коли прийде Росія.

Росія прагне створити картинку, ніби люди раді її приходу, добровільно співробітничать, а їхнє життя покращилося. РОА працює з пенсіонерами й національними меншинами.

Держава Україна все ж не співмірна за ресурсами з українським громадянським суспільством. Громадянське суспільство — це основа спротиву. Еміграція людей із ТОТ у підконтрольні Україні [регіони] також є чинником суспільної злагоди. Ці люди — ланка між Україною і ТОТ.

Держава має створювати інституції сталого впливу на покоління для вироблення певних поглядів. Не треба любити Бандеру, але слід знати, хто він такий. У травні 2022 р. 74 % українців позитивно ставилися до Степана Бандери. Сучасна думка українського суспільства про Бандеру суттєво відрізнятиметься від його сприйняття через покоління.

Що ж до тих, кого ми виставимо за двері, тих, хто добровільно переселиться з України, уже через покоління держава шукатиме способи вийти з ними на зв'язок, пропонуючи повернутися.

³ РОВ — російські окупаційні війська.

CHALLENGES OF UKRAINIAN TERRITORIES OCCUPIED BY THE RUSSIAN FEDERATION FORMULATING VISIONARY QUESTIONS FOR DEOCCUPATION STRATEGY

An expert discussion regarding the Ukrainian territories temporarily occupied by Russia was initiated, organized, and supported by the "Health Solutions for Open Society" Foundation, the UCU School of Law, and the Ukrainian Catholic University.

The forum was conducted within the ambit of the project "Developing a Conceptual Strategy for the Reintegration of Key Public Institutions and Services into Deoccupied Territories of Ukraine, Including Territories Occupied Since 2014."

This two-day event took place on February 19 and 20, 2024, in Lviv, bringing together 40 Ukrainian and international participants. These were intellectuals from the legal, humanitarian, cultural studies, and military sectors.

The organizers did not intend to seek quick answers and solutions to the difficult, long-standing, and multifaceted problem. However, as premature as the question of de-occupation of Ukrainian territories might have seemed at the beginning of 2024, preliminary work for further development of a de-occupation strategy needs to be undertaken now. And it should start with the formulation of key visionary questions, which are far from obvious. Sometimes, even posing a question can be psychologically unacceptable en masse.

For this reason, the meeting was not broadcast live. Precisely for this reason, the organizers recorded responses but did not attribute them to specific speakers. And for this reason, the results presented below were not transcribed verbatim but were consolidated into four hypothetical development scenarios, sorting the speakers' theses by these scenarios.

The following themes were proposed for open discussion: What do we truly aspire to – to return the territory itself? To return the territory with its people? To return the people without the territory? Is it possible or advisable to abandon de-occupation in favor of security guarantees? How will the problem of occupied territories affect Ukraine's potential accession to the EU and NATO? Should (and if so, how) the Ukrainian political and legal architecture change after, or for the return of these territories?

The conversations and discussions at the forum were captivating, surprising, sometimes irritating, occasionally impressive, and at times shocking. Lawyers and humanitarians, historians and sociologists, writers and businessmen—naturally have different views on the same issue. Yet, professional competence and experience are capable of mutually enriching anyone who knows how to listen and hear; capable of helping to change or adjust already formed convictions; capable of generating reasoned agreement on what previously seemed unacceptable; capable of demonstrating whether and where the line of intransigence lies.

The beginning of a long journey.

Introduction. Why Is It Important to Discuss the Reintegration of the Temporarily Occupied Territories Today?

Domestic Political Aspect.

The topic of temporarily occupied territories provides a lens through which to view Ukrainian society and the state after two years of full-scale aggression by the Russian Federation.

Entry into the EU and NATO will require a new political consensus and amendments to the Constitution of Ukraine. Some decisions related to security will be transferred to Washington, while those related to trade and labor will shift to Brussels.

Therefore, it's crucial to determine whether commitments to the return of the Temporarily Occupied Territories will aid or hinder Ukraine's entry into the EU and NATO. Should Ukraine temporarily forego the return of these territories, instead focusing on the development of internal capabilities after joining the EU and NATO, without fundamentally giving up on reclaiming these lands in the future? A meticulous analysis of the overall balance of benefits and risks is required.

Precedents for NATO and EU Membership in Countries with Temporarily Occupied Territories:

- Founded in 1952, the Federal Republic of Germany (FRG) joined NATO in 1955, not being a unified state and considering the German Democratic Republic (GDR) as an occupied territory, where Soviet troops suppressed population protests in 1953.
- Cyprus joined the EU in 2004 as a unified island, but EU legislation is suspended in the northern part, which is not under Nicosia's control.

International Aspect.

From a Black Sea regional security perspective, Crimea holds the greatest value for our partners.

The Crimean Tatars, residing in the temporarily occupied territories of the Autonomous Republic of Crimea, require convincing and continuous communication that they are an integral part of the Ukrainian people. This is especially pertinent as the Crimean Tatars attempted to prevent the hybrid takeover of the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in 2014 when the Ukrainian Armed Forces did not resist.

To facilitate dialogue with partners, it is essential to develop arguments that Ukraine's counter-offensive actions in 2024-2025 should be interpreted by partners as a war of necessity, not a war of choice.

Considering that many European politicians are not ready to "hand over Russia to China" and dream of a democratic Russia, it is vital to bring to the agenda the question of whether the temporarily occupied territories could become a separate reality, neither Russian nor Ukrainian territory, if Ukraine's counter-offensive actions do not yield results.

In negotiations with the EU regarding the transition period, Poland secured more support than Romania. Bearing this in mind, it is crucial to strive for the temporarily occupied territories to be part of the negotiations on support and development funds within the policy for the reintegration of these territories.

Scenarios for 2024–2025 and the Next 5 Years

Scenarios→ Factors ↓	Achieving the Goals Set in 2023 (1)	Partial Success in 2024-2025 (2)	Stalemate Situation in the Next 5 Years (3)	Total Negative Changes (4)
External - Friendly	Support from the USA / countries of the "Ramstein" at the 2023 level.	EU support increases, US support decreases.	EU support increases, US support decreases.	Trump's promises are realized / Economic turmoil in the EU.
External - Hostile	Democratic changes in the Russian Federation.	Partial changes in Putin's government policy.	Putin's government policy remains the same as in 2022-2023.	Putin's government policy remains the same as in 2022-2023.
Ukraine - Political	Continuation of the reform course.	Politicization of deoccupation.		Shift in political discourse to the opposite of 2022-2023
Ukraine - Military	Restoration of the 1991 borders.	Partial deoccupation.	Status quo maintenance	Enemy initiative, worsening of the situation on the ground compared to 2023
Integration of Temporarily Occupied Territories	Engagement with the population, reconstruction.		-	Engagement with the population under occupation conditions

Scenario 1: Achieving the Goals Set in 2023

This scenario envisages Ukraine restoring its 1991 borders and regaining control over all temporarily occupied territories (TOT). Under this scenario, Ukraine faces tasks related to the reintegration of the population and economic recovery.

In the early 1990s, the old communist elites were hesitant to cooperate with democratic forces, fearing exposure of their past misdeeds, which they were ashamed of. At that time, what was sorely lacking was a reconciliation commission that would allow individuals to "confess" and stop fearing, thereby starting to support the new government.

The reintegration of the population will require processes of *transitional justice* and reconciliation with the Russian Federation, akin to the processes in post-war Germany. The concept of "transitional justice" emerged after World War II, with successful applications seen in Chile, Argentina, and South Africa. *Reconciliation commissions* should also be part of the reconciliation process.

Ukraine, with and without the TOT, represents two different countries. Therefore, reintegration must occur gradually to prevent the occupied territories from radically influencing the rest of the country.

Furthermore, it's crucial to determine the state model we aim to restore there – be it the model of 1991, 2013, 2022, or something entirely different. All de-occupied territories will require a special legal status, as reintegration must be carried out in stages. It will be necessary to review the principles defined by the law "On the Fundamental Principles of State Policy in the Sphere of Affirming Ukrainian National and Civic Identity."

Reconciliation means providing an individual who reconciles with you a space of dignity, not humiliation. The best way to keep Crimea within Ukraine is to recognize its uniqueness. The language issue also requires attention: to what extent should the use of the Ukrainian language be mandatory in Crimea 5 years or 50 years after reintegration?

Empathy is a crucial component of the new modern inclusive identity, more important than language, religion, or origin. It diminishes the existing discrepancies. The moral compass of the church, an institution to which Ukrainian society grants an unusually large amount of social capital, has yet to realize its potential.

There's an ethical dilemma in distinguishing collaborators from victims. Currently, Ukraine communicates to the TOT how these individuals will be punished, but not how they will be loved. If a large portion of the population potentially faces sentences, we're confronted with the mass criminalization of the populace.

Voluntary collaboration with the Russian occupation administration constitutes up to 20% of the population – a relatively low percentage, especially considering the significant decrease in the number of people in the TOT. For instance, only 5,000 residents remain in Nova Kakhovka, compared to 50,000 before the invasion. The smallest exodus occurred from villages. Overall, departures from the TOT range from 90% (in places like Nova Kakhovka, Oleshky) to 30% (Arabat Spit, Henichesk), varying depending on proximity to the front line and other factors.

The TOT is experiencing a manpower shortage. The Russian occupation administration is replacing the population with Russians from distant regions, actively working to change the ethnic composition of the population in the TOT.

The occupation authorities are also taking children away. Some children have not returned from Crimea, and their parents find themselves trapped because they consented to what was supposed to be a holiday for their children. Similar entrapment mechanisms can be found everywhere, including employment practices where initially, significant cash payments are made, then employees are informed that salaries will only be paid into a bank account and only in rubles, followed by the issuance of a Russian identification code. If individuals retain their Ukrainian citizenship under these conditions, they are marked as "non-residents" and subject to higher taxes. FSB officers also begin to engage with them.

It is already known that those who lived under occupation have radical attitudes (anger, vengeance) towards their neighbors, acquaintances, and relatives who collaborated with the enemy. Overall, Ukrainian society is likely to side with those who evacuated (fled), not with a significant part of the population, for example, in the Luhansk region, who remained. There will be many false accusations, making it very difficult to discern the truth. A flexible response is required, and only the state of Ukraine can tell people who fell into traps whether or not they will be prosecuted.

It's essential to define collaborationism at the normative-legal level and understand the difference between those who merely tried to adapt to the circumstances of occupation and those who were active collaborators.

A presidential decree is an extrajudicial form. If these issues are pushed into the courts, no one will be punished. We have experience from currently deoccupied territories. Some mayors are former collaborators who have not been held accountable.

We have the tool of citizenship revocation, which could be applied to several hundred thousand individuals who took the military oath to Russia.

According to Scenario #1, peace for Ukraine is contingent upon deep and radical reforms in Russia, which it is unlikely to undertake on its own without external pressure and control. If these transformations do not occur, Ukraine should not talk about peace but rather a ceasefire.

Ukraine needs to decide what to do with graves. Graves are a reminder. There is a three-generation rule: assimilation is completed by the third generation. However, there is already a risk that the generation that went to school under occupation may be lost to Ukraine and will be in discord with the Ukrainian state. What should be done with them?

The Institute of Reconciliation Commissions represents a [model for ensuring justice balanced with mercy, with the participation of local communities. If not the church, then a "council of elders" at the community level could make decisions. The outcome should lead to a new phase of lustration.](#)

There are two trajectories of the war: (1) the fight against the Russian terrorist state and (2) the fight for a better future. Is their combination possible?

The path to the future lies through amendments to the Constitution.

It's crucial to understand that the legitimacy and positive outcomes of reintegration are interdependent variables. When people's lives improve, they perceive the government as legitimate.

What measures can be taken with the population of de-occupied territories? There are several possible approaches:

1. Do nothing, as if there was no occupation.
2. Screen everyone who lived in the occupied territories.
3. Deport those who arrived after the occupation.
4. Confiscate property acquired under Russian laws during the occupation.
5. Not recognize certificates and diplomas issued during the occupation.
6. Designate as collaborators all those who received salaries from the Russian budget and those who paid Russian taxes.
7. Recognize as collaborators all those who received a Russian passport.
8. Recognizing as collaborators all those who cannot prove they assisted Ukraine.

When we enter the TOT, the EU will come with us. They may have their own opinions regarding these options.

There has been very little research on how to reintegrate territories. However, the following key elements can be highlighted.

It's necessary to anticipate what will happen when the time for reintegration comes, as everything will unfold very rapidly: 1 – restoration of physical infrastructure; 2 – restoration of the economic system; 3 – population migration (people will be arriving and leaving, which will have social, economic implications and exacerbate social tensions). The story of reintegration will be considered successful if people quickly find it favorable.

Regarding collaborators, the question is not who deserves punishment, but how we proceed thereafter. Significant resources should not be wasted on combating all collaborators.

For those who have not committed particularly grave crimes, a "Truth and Reconciliation Commission" should be established. This is not a model of legal punishment, but rather moral. Accused individuals are given a choice: either they are ready to publicly acknowledge and repent for their actions before their victims, or they face legal proceedings. This is preferable to attempting to hold all 20% of the population accountable.

There are saboteurs who will still cooperate with Russia. This involves not only punishment but creating conditions to prevent such collaboration.

Legitimacy includes the value of truth. Speaking the truth and prioritizing transparency are essential!

Also, we must preserve our capacity for moral outrage. There are individuals who acted very poorly during the occupation, and they must be condemned. Simply granting immunity to everyone would doom reintegration to failure.

The feasibility of decentralization must align with security needs. Liberal language and religious policies are also required.

Furthermore, it is necessary to ensure that the updated Constitution functions properly. Currently, people in temporarily occupied territories (TOT) are treated as objects, but Ukraine should make them subjects responsible for their own future.

The Constitution should help determine the price society is willing to pay for the reintegration of territories and the population currently residing there. Some believe that we should repent and come to them.

When we defend, we lose significantly fewer people than when we attack. Can we abandon these people to advance if we understand that they will be denied the right to life for the sake of the rights of our fellow citizens in the occupied territories, for dignity, for property?

How much are we willing to spend on rebuilding the Donbas at the expense of repairing roads in Lviv Oblast? This price may become so high that we simply cannot recover demographically, morally, psychologically, in any way. Also, you cannot demand protection from the government for roads in Lviv Oblast, or elsewhere, if you do not pay taxes and engage in smuggling.

Scenario 2: Partial Success in 2024-2025

This scenario entails regaining control over some temporarily occupied territories (TOT), such as reaching the line of demarcation prior to the full-scale invasion on February 24, 2022. Under this scenario, Ukraine faces challenges of reintegrating the population, economic recovery, and working with the population that has remained under occupation since 2014.

Similar to the previous scenario, it is necessary to clearly distinguish between "adaptation without collaboration" and "collaboration."

There is a belief that the level and scale of collaboration are determined not by the population itself but by the occupying regime. Nazis minimized collaboration in Ukraine because they did not trust Ukrainians and did not consider them equals. Conversely, Russia actively encourages Ukrainians to collaborate. However, what we see is that the level of collaboration is relatively low. In the examples of Kherson and Kharkiv Oblast, we see that active collaborators flee on their own.

If collaboration is defined broadly, collaborators will not make up 20%, but rather half. People living in TOT are not within the Ukrainian frame of reference. They want peace and to avoid being shot at, but their allegiance to Ukraine as a state is highly questionable.

In scenario No 2, the population in the deoccupied TOT will be smaller. Filtering measures will identify those who continue to believe in the "Russian world." Exams, polygraphs, special checks, tests – there are plenty of options, and the experience of the Baltic states could be useful. Everyone who wishes should be given the opportunity to leave for Russia.

The biggest loss is the group that can be described as "moderately pro-Ukrainian": according to participants' subjective assessments, this is a result of a failed counteroffensive. There emerges a critical attitude towards the leadership of Ukraine. Similarly, in Crimea, people initially put their lives on hold, and then they became accustomed to the occupation.

The rule of law means that those who committed crimes or aided in crimes must be held accountable. This is what we failed to do in the 1990s.

What are the demographic options? How to resettle territories abandoned by occupiers and collaborators?

1. No action is needed; the problem will resolve itself naturally.
2. Establish surveillance over individuals suspected of collaboration.
3. Voluntary relocation of Ukrainians from other territories through economic incentives and patriotic fervor.
4. Seek migrants from European and American countries.
6. Seek migrants from Asian and African countries.
7. Resettlement of illegal migrants from the EU along with financial incentives.
10. Resettlement of Ukrainians based on labor distribution, and so on.

Scenarios 3. Stalemate Situation in the Next 5 Years

This scenario involves the preservation of the LOC (Line of Contact) as of the beginning of 2024. The front-line territories are placed under a special regime, and Ukraine faces tasks related to working with the population under occupation and managing social connections regarding the population living in the special regime.

Ukraine temporarily agrees to territorial losses but becomes a member of the EU and NATO. Examples such as Finland, South Korea, and West Germany are cited. Different examples, but the logic is the same: buying time to build capabilities.

However, among our citizens in the front-line territories, many want Ukraine's return. Fulfilling this desire is our moral duty. When there were certain expectations from the counteroffensive, the behavior was one thing; when they did not materialize, it was another. Now, we are moving towards Europe, and they won't allow us to do much.

People in the front-line territories must feel the legitimacy of Ukrainian authorities, feel that they are being listened to and heard. Is there a possibility of creating a special electoral system? Because it is crucial to talk about people on the ground. These are people who have been living under occupation for the past 10 years.

Scenarios 4: Total Negative Changes

In this scenario, the Line of Contact (LOC) moves deeper into regions of Ukraine that were under Ukrainian control at the beginning of 2024. Under this scenario, Ukraine faces tasks related to working with the population under occupation and managing social connections regarding the population living in the special regime near the new LOC.

Resistance is the most crucial marker. Even Surzhyk has become a tool of resistance, allowing easy identification of who is with us and who is not. People fear mobilization into the Russian Occupation Forces (ROF). They suffer from the catastrophic state of affairs in healthcare. Complaints against the Russian occupation system begin to flood in.

How can we ensure the transition of people living in the occupied territories to Ukrainian rules of the game? Ukraine has changed significantly since Crimea and Donbas stopped voting in national elections. These are people who have been out of the Ukrainian discourse for decades, who do not fully understand the language or arguments.

It is necessary to emphasize the unethical nature of the proposals from pacifists and Realpolitik supporters, who suggest sacrificing territories for the sake of safety and saving lives.

It is necessary to emphasize the disappointment of the pro-Russian faction, which had inflated expectations of what would happen when Russia came.

In Russia, the goal is to create an image as if people are happy about its arrival and collaborate joyfully, and their lives have improved. The Russian Occupation Administration (ROA) works with pensioners and national minorities.

