

Аналітичні документи

**ГРОМАДЯНСЬКЕ
СУСПІЛЬСТВО
ПРОТИ КОРУПЦІЇ
В УКРАЇНІ:
СПОСОБИ ВПЛИВУ**

Макс Бадер
Оксана Гус
Андрій Мелешевич
Оксана Нестеренко



Universiteit Leiden



Цей аналітичний документ було підготовлено у рамках проєкту “Громадянське суспільство проти корупції в Україні: політичні ролі, стратегії адвокації та вплив”, який фінансується Нідерландською організацією наукових досліджень. Ми вдячні Аліні Лось, Марії Мамедбековій та Крістіні Хамбековій за їх цінну допомогу в дослідженні. Ми також висловлюємо подяку активістам антикорупційних громадських організацій України за те, що вони поділилися їх поглядами, думками та ідеями з нами.

© 2019 Leiden University, Anti-Corruption Research and Education Centre of National University Kyiv-Mohyla Academy. All rights reserved.

ВСТУП

Існує, мабуть, небагато країн у світі, в яких послаблюючий вплив корупції відчувається так само гостро, як і в Україні. На момент здобуття незалежності Україною її ВВП приблизно дорівнював ВВП Польщі, проте наразі показники валового внутрішнього продукту України майже в 5 разів нижче, ніж у Польщі. З початку століття Україна пережила дві зміни режиму, що трапилися частково через те, що суспільство сприймало політичний клас як еліту, що шукає вигоди. Самі ж українці в економічних та політичних проблемах країни звинувачують корупцію, яка згідно з результатами опитувань суспільної думки визначається одним із факторів, що стримують розвиток держави¹.

Після Революції Гідності 2013-2014 рр., новий уряд розпочав проведення антикорупційної реформи, успіх якої варіював. Громадські організації, що працюють у сфері боротьби з корупцією, часто відігравали центральну роль у ініціюванні та просуванні цих реформ. Більшість цих організацій складає певна кількість НУО (неурядових організацій) з Києва, які мають потужний професійний потенціал та розвинену мережу зв'язків з міжнародними партнерами країни. Разом з цим протягом останніх років у країні виникли сотні громадських ініціатив, націлених на боротьбу з корупцією. Поза межами Києва громадський антикорупційний активізм може приймати різноманітні форми: від невеликих неурядових організацій (далі – НУО), що функціонують за рахунок іноземного фінансування, до імпровізованих низових ініціатив; від організацій, що відстоюють ідею європейської інтеграції, до націоналістичних ополчень; від організацій, що займаються “традиційними” напрямками діяльності, як підвищення обізнаності та адвокація, до організацій, що використовують примусові методи. В академічних колах консолідованого пояснення ефективності таких ініціатив та причин відмінності в успішності антикорупційної діяльності наразі не існує. У наявній науковій та практично-орієнтованій літературі ряд факторів, що визначають успіх організації в антикорупційній діяльності, пов'язують зі змінами зовнішніх факторів, стратегіями адвокації та організаційними характеристиками антикорупційних організацій. У цій статті оцінюється відносний вплив цих

показників ефективності на рівні регіонального антикорупційного активізму в Україні.

Емпіричною базою для цієї роботи стали дані, отримані у ході комплексного дослідження антикорупційного активізму поза межами столиці. Для досягнення цілей дослідження ми провели напівструктуровані інтерв'ю з представниками антикорупційних громадських ініціатив у містах на всіх підконтрольних уряду України територіях. До того ж ми проаналізували активність організацій у соціальних мережах та повідомлення засобів масової інформації (далі – ЗМІ) про діяльність опитаних організацій. Науковим внеском цього дослідження є сприяння розумінню ефективності антикорупційних організацій, особливо тих, що функціонують в Україні. Результати нашого дослідження мають практичне значення для міжнародних донорів, що надають фінансову допомогу. Сфера боротьби з корупцією викликає інтерес міжнародних партнерів України, які вважають успіх антикорупційного активізму ключовим фактором для досягнення стабільності, демократизації та економічного розвитку країни. По всій території України донорські організації підтримують антикорупційні організації громадянського суспільства, не володіючи інформацією про їхню ефективність.

У першому розділі статті розглядається значення громадянського суспільства у сфері боротьби з корупцією та виокремлюються основні види інструментів, що використовують антикорупційні активісти. Попри відсутність чіткого розуміння факторів ефективності антикорупційного активізму, у наявній науковій та практично-орієнтованій літературі тим не менш, визначений ряд факторів, які вважають пов'язаними з ефективністю. Другий розділ присвячений огляду трьох типів факторів, що впливають на успіх антикорупційного активізму: зовнішні чинники, стратегії адвокації та організаційні характеристики. У третьому розділі вводиться набір даних, отриманих у ході інтерв'ю з представниками антикорупційних організацій в регіонах України, при цьому фокус здійснюється на види діяльності, в яких ці організації беруть участь, та на вплив, який вони продукують. Нарешті, у четвертому і основному розділі статті ми перевіряємо фактори, що в науковій та практично-орієнтованій літературі, асоціюються з успішним антикорупційним активізмом, у контексті сучасного антикорупційного активізму в регіонах України.

¹ National Democratic Institute. "Opportunities and Challenges Facing Ukraine's Democratic Transition", 2016. Режим доступу: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Ukraine%20Research%20December%202016%20web%20%28%29.pdf>; Фонд «Демократичні Ініціативи» імені Ілька Кучеріва, «Оцінка проблематитки корупції в громадській думці». Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/otsinka-problematiki-koruptsii-v-gromadsii-dumci>

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА АНТИКОРУПЦІЯ

Організації громадянського суспільства визнані суб'єктами, що можуть відігравати важливу роль у боротьбі з корупцією. Зокрема, у статті Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції зазначено, що «[к]ожна Держава-учасниця вживає належних заходів, у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею».²

Чому організації громадянського суспільства важливі у боротьбі з корупцією? У ранніх дослідженнях на цю тематику корупція зазвичай розглядалася як проблема принципала-агента (напр., Klitgaard 1988; Rose-Ackerman 1999). Відповідно до цієї моделі, такі принципали, як політики та топ-чиновники, повинні контролювати і, якщо необхідно, санкціонувати дії агентів, яким вони делегують завдання. Втім, у реальності це часто виявляється нездійсненим, оскільки принципали мають неповну інформацію про агентів, і агенти можуть скористатися цією інформаційною асиметрією для вчинення корупційних дій. Вирішення проблеми корупції у межах даної концепції полягає в посиленні механізмів горизонтальної підзвітності шляхом надання принципалам інструментів для запобігання корупції в державному секторі (O'Donnell 1999).

Втім, у наукових колах відбулося усвідомлення того, що запровадження або посилення механізмів горизонтальної підзвітності, таких як функціонування спеціалізованих антикорупційних агенцій, законодавчих слідчих комісій та адміністративних судів, часто є неефективним у середовищі, де корупція є ендемічною. Базуючись на ідеї про системний характер корупції в багатьох державах, розповсюдження набувала ідея прямої підзвітності агентів корупції безпосередньо громадянам. Такий тип підзвітності, що не прив'язаний до періодів виборчих циклів, часто називають «соціальною підзвітністю», що тлумачиться як «підхід до створення підзвітності, що спирається на громадянську активність, тобто пересічні громадяни та / або орга-

нізації громадянського суспільства безпосередньо чи опосередковано беруть участь у контролі над акторами, що звітують» (Malena et al. 2004: i). Концепт соціальної підзвітності бере початок з двох ідейних підходів. Перший з них – це новий державний менеджмент, який підкреслює підзвітність «користувачам послуг як індивідуальним споживачам, які могли б обрати даний сервіс, або навпаки, відмовитись від нього на користь інших постачальників» (Joshi 2011: 4). Іншим підходом є ідея поглиблення демократії, яка вимагає безпосередньої участі громадян у демократичних процесах, часто на рівнях низьких адміністративних задач (Fox 2007).

Організації громадянського суспільства мають переваги перед іншими типами організацій, що робить їх особливо ефективними для забезпечення соціальної відповідальності (Holloway 2008). Деякі організації можуть, наприклад, володіти передовими навичками здійснення моніторингу діяльності уряду. Інші організації громадянського суспільства можуть мати великий досвід мобілізації людей до участі у громадських протестах. На відміну від міжнародних структур, вітчизняні організації громадянського суспільства можуть мати глибокі знання про місцеву корупцію, необхідні для розробки ефективних антикорупційних стратегій. Крім того, вітчизняні організації громадянського суспільства, особливо ті, що мають стійкий зв'язок з місцевим населенням, можуть також мати перевагу у вигляді різних форм соціального капіталу та довіри, чого не мають іноземні агенції та міжнародні актори. Наявність цих переваг і позитивних конотацій концепту соціальної відповідальності спричинило увагу до ефективних організацій з боку практиків теорії розвитку.

Проте позитивний імідж організацій громадянського суспільства, що займаються боротьбою з корупцією, також був поставлений під сумнів. Участь НУО у забезпеченні підзвітності уряду вірогідно суперечить демократичним принципам. Представники громадських організацій не обираються громадськістю і формально не є представниками певного кола виборців. Крім того, якщо діяльність організацій громадянського суспільства є результативною та успішною, громадяни можуть втратити інтерес до захисту своїх прав через участь у регулярних демократичних процедурах (Brett 2003; Hickey and Mohan 2008). Іншим потенційним недоліком антикорупційних організацій є те, що, прагнучи забезпечити підзвітність органів влади, їм самим не вистачає «моральної підзвітності» перед бенефіціарами антикорупційного активізму, та «процедурної

² Див. https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

підзвітності», що стосується управління внутрішніми процесами та відповідальності у користуванні ресурсами (Edwards and Hulme 1996; Kaldor 2003). Звісно, організації громадянського суспільства можуть не мати значних успіхів в антикорупційній діяльності. У деяких країнах боротьбу з корупцією очолюють давно утворені громадські організації з великою базою прибічників. В інших країнах, наприклад, у деяких частинах посткомуністичного світу, суспільство, як правило, є фрагментованим, і мало хто бере активну участь у діяльності організацій громадянського суспільства (Bernhard and Karakoç 2007; Howard 2002). Опоненти, до яких іноді належать представники уряду, часто дискредитують діяльність організацій громадянського суспільства у таких країнах через їхню залежність від зовнішнього фінансування та відсутність сильної бази підтримки. Навіть якщо їм вдається самоорганізуватися, антикорупційні громадські організації, як правило, працюють поза сферою формальної політики: вони мають «голос, але не можуть голосувати» (Edwards 2000: 29). Більш того, ефективність організацій громадянського суспільства стримується відсутністю повноважень на здійснення примусу та покарання (Mainwaring 2003: 7).

Інструментарій та діяльність

Організації громадянського суспільства, що залучені до боротьби з корупцією, можуть обирати з широкого спектру різних видів діяльності та інструментарію (Holloway 2008). Огляд емпіричних досліджень свідчить про те, що діяльність антикорупційних організацій громадянського суспільства підпадає під шість категорій: моніторинг та звітування, підвищення обізнаності, адвокація, акції прямої дії, нарощування експертних компетенцій та співурядування (Carr and Outhwaite 2011; Johnsen et al. 2012).

Багато організацій громадянського суспільства здійснюють моніторинг діяльності осіб або установ, які є або потенційно можуть стати корумпованими (Bukenya et al. 2002; Olken 2007; Reinikka and Svensson 2005). Загальні сфери моніторингу включають публічні закупівлі, де активісти можуть знайти конфлікти інтересів або розбіжності між цінами закупівель та ринковими цінами; декларації майнового стану політиків і посадових осіб, в яких можуть виявити розбіжності між оголошеними та фактично наявними активами; а також державні витрати, де можуть виявити «витік» державних коштів на приватні рахунки. Організації громадянського суспільства також

здійснюють моніторинг діяльності постачальників послуг на предмет прозорості та доброчесності, використовуючи звіти та громадські перевірки. Нові технології в останні десятиліття розширили можливості для здійснення моніторингу та розповсюдження інформації про корупцію, наприклад, за допомогою краудсорсингу (Ang 2014; Zinnbauer 2015).

Організації громадянського суспільства займаються підвищенням обізнаності з метою інформування громадськості про корупцію та розповсюдження знань про корупцію серед більш широкого кола людей. Намагаючись підвищити обізнаність, організації можуть спиратися на існуючі звіти або самостійно проводити моніторинг чи розслідування, а потім повідомляти про отримані результати через дружні ЗМІ або через соціальні медіа. У межах функції підвищення обізнаності існує відмінність між діями, направленими на сигналювання щодо конкретних кейсів зловживань, та поширенням інформації у межах раніше запланованих кампаній (Smulowitz та Perozotti 2000). Яскравим прикладом проведення стабільної кампанії з підвищення обізнаності є розрахунок індексу сприйняття корупції Transparency International.

Організації громадянського суспільства можуть бути залучені до адвокації законодавчих змін та реформування державного сектору. Цю діяльність вони можуть здійснювати мирним шляхом за допомогою лобізму, але часто адвокаційні заходи приймають форму громадських кампаній і здійснюються коаліціями однодумців. З метою максимізації ефекту, активісти також можуть заручитися допомогою інших суб'єктів, таких як ЗМІ або міжнародні партнери.

Існує декілька способів, за допомогою яких організації громадянського суспільства можуть використовувати акції прямої дії. Організації з достатнім авторитетом та ресурсами можуть подавати позови проти корумпованих суб'єктів, коли існує принаймні певна ступінь довіри до незалежності правової системи (Davidson 2007). Вони також можуть чинити тиск на представників органів влади або інших суб'єктів шляхом організації демонстрацій або інших видів громадських заходів, для участі в яких мобілізують своїх прибічників (Grimes 2013: 384). Хоча більшість часу такі протести є мирними, активісти також можуть застосовувати конфронтаційні та примусові методи, наприклад, блокування доріг або фізична протидія корумпованим акторам.

Альтернативою до застосування організаціями громадянського суспільства конфронтаційної стратегії є проведення заходів, спрямованих на посилення експертних компетенцій для здійснення більш ефективної антикорупційної діяльності. Одним із способів посилення компетенцій є освіта та навчання. Антикорупційна освіта може бути спрямована на надання активістам навичок моніторингу; на виховання у посадових осіб норм доброчесності; або на поглиблення знань громадськості про корупцію (Vukovic 2014: 14). Іншим способом є створення коаліцій, наприклад, з державними суб'єктами, бізнесом і міжнародними акторами. Перевага цього типу зміцнення експертного потенціалу полягає в тому, що вона збільшує кількість акторів, які мають інтерес та спроможність боротися з корупцією (Fox 2015; Tisné and Smilov 2004).

Зрештою, активісти можуть долучатися до антикорупції через співурядування, коли вони разом з державними органами безпосередньо беруть участь у державному управлінні. Найбільш широко вивченою формою співурядування є громадські бюджети, коли пересічні громадяни, як правило, на муніципальному рівні вирішують, як розподіляти державні кошти (Abers 1998; Wampler 2008). Активісти також можуть бути запрошені урядом для надання консультацій на більш-менш постійній основі, наприклад, шляхом долучення до експертних або громадських наглядових рад (Tisné and Smilov 2004: 19).

ФАКТОРИ УСПІХУ

Існуючі наукові розробки, що намагаються пояснити, яка антикорупційна діяльність громадських організацій буде успішною, є недостатньо переконливими. Частково відсутність консолідованого розуміння пояснюється складнощами виміру впливу таких ініціатив внаслідок методологічних викликів (Chêne 2008: 1; Marin 2016: 5). Частково це також пояснюється тим, що результат антикорупційних дій таких ініціатив може залежати від контексту (McGee та Gaventa 2010; Hanna et al. 2011). Тим не менш, в науковій і практично-орієнтованій літературі визначено ряд факторів, які за певних умов пов'язують з успіхом в антикорупційному активізмі.

Зовнішні фактори

У контексті цієї роботи зовнішні фактори знаходяться поза прямим контролем організацій громадянського суспільства, і в більшості випадків пов'язані з політичним, інституційним та законодавчим контекстом, в якому діють антикорупційні активісти. У літературі висвітлено широкий спектр зовнішніх факторів. Поширеною є думка, наприклад, про те, що антикорупційний активізм в середньому є ефективнішим в демократичних країнах і в країнах, де відбувається становлення демократії (Benequista і Gaventa 2012; Bukonya, al. 2012: 25; Goetz and Jenkins 2005). Деякі автори при визначенні ефективності антикорупційного активізму підкреслюють важливість специфічних атрибутів демократії, таких як політична конкуренція (Grimes 2013), верховенство права (Bukonya et al. 2012: 25), повага до громадянських і політичних свобод (Marin 2016), а також свобода ЗМІ (Themudo 2013). Інші вчені та експерти роблять акцент на важливості сприятливої законодавчої бази. Одним з важливих елементів законодавства є те, що організації громадянського суспільства повинні працювати без надмірних правових обмежень. Р. МакГі і Дж. Гавента (McGee and Gaventa 2010: 44) повторюють загальноприйняту думку, коли стверджують, що «в режимі, в якому не дотримуються основоположних свобод зібрання, слова, засобів масової інформації тощо, не слід очікувати, що громадські ініціативи, які виступають за підзвітність та прозорість, матимуть такий самий вплив, як і в суспільствах, де дотримуються цих свобод». Ще одним важливим елементом є наявність законодавства, що регулює доступ до публічної інформації (Bhargava 2012; Transparency International 2001 V: 17). Інституційний контекст також включає децентралізацію як фактор, який іноді пов'язаний з наявністю впливу та

результату діяльності антикорупційних активістів. Р. Ханна та ін. (Hanna et al. 2011: 48) стверджують, що запровадження децентралізації є «перспективною інтервенцією», якщо вона відбувається у комплексі з активною громадською участю. Про тонкощі цієї ідеї пишуть Р. Верон та ін. (Véron et al. 2006: 1937), попереджаючи, що в умовах слабкої вертикальної підзвітності, громадські активісти можуть стати спільниками корупціонерів на місцевому рівні.

Втім, в дослідженнях ефективності антикорупційного активізму найчастіше згадуваним зовнішнім фактором є наявність політичної волі у представників владних структур. М. Джонстон і С. Кпунде (Johnston and Kpundeh 2002: 4), наприклад, стверджують, що «[п]олітична воля - достовірна, доведена і стабільна відданість реформам - має важливе значення для подолання апатії і прямої опозиції, встановлення чітких пріоритетів і мобілізації людей і ресурсів». Аналогічно, Н. Бенеквіста і Дж. Гавента (Benequista and Gaventa 2012: 11) зауважують, що «присутність впливових посадовців, які прагнуть довіри та співпраці з громадськістю, значно розширює результативність залучення громадян, а ще більший вплив буде досягнутий, якщо ці посадові особи матимуть досвід громадського активізму». Інші науковці, однак, попереджають про ризики надмірної залежності від невеликої кількості посадовців, які демонструють політичну волю в нестабільному політичному середовищі. Дж. Фокс і Дж. Акерон (Fox and Acernon 2016: 39), наприклад, відзначають, що «[д]еякі вчені вказували на потенційні ризики надмірної залежності від окремих високопоставлених чиновників, які є дуже вразливими, бо демонструють політичну волю у відносно нестабільних і нестійких політичних умовах, і замість цього стверджували, що більш ефективною стратегією, яка забезпечить підтримку з боку державних структур, є підтримка керівників середньої ланки, менш залучених до процесу управління». Хоча політична воля часто згадується як важливий чинник, що впливає на результативність антикорупційних заходів, через складнощі операціоналізації цього поняття широка наукова база з цієї тематики відсутня (Grimes 2008; Persson i Sjöstedt 2012).

Крім законодавчого, політичного та інституційного середовища, зовнішні фактори, що відзначаються в дослідженнях антикорупційного активізму, включають також залученість міжнародних суб'єктів та сутність громадянського суспільства. Деякі вчені стверджували, що сильне залучення донорів і надання підтримки у проведенні антикорупційних заходів, особливо в контексті

європейської інтеграції, можуть бути використані для здійснення тиску на органи влади, які в іншому випадку могли б не співпрацювати (Grigorescu 2006; Vachudova 2009). Стверджується, зокрема, що, коли міжнародні актори підтримують та зміцнюють зусилля громадських організацій у сфері адвокації, уряду важче ігнорувати адвокаційну діяльність активістів (Nitsova et al., 2018). Інші вчені вважають, що роль міжнародних суб'єктів менш оптимістична, стверджуючи, що велика залежність від донорської допомоги може завдати шкоди успіху громадських антикорупційних ініціатив (Bowser 2001: 13; Vukovic 2014: 24). Значний зовнішній вплив може зменшити зв'язок та довіру між громадянським суспільством та місцевим населенням, таким чином підриваючи легітимність громадянського суспільства і призводячи до застосування надто технократичних або нереалістичних стратегій, які не враховують місцевий контекст та аспекти ситуації на місцях (Heeks and Mathisen 2012: 542). Одним з таких аспектів на місцях є здатність цільових груп і суспільства в цілому продуктивно співпрацювати з антикорупційними ініціативами (Jenkins and Goetz 2002: 12; Transparency International 2001: II-7). Якщо, наприклад, громадянське суспільство успішно лобіює прийняття законодавства про доступ громадськості до інформації, але лише деякі громадяни знають, як використовувати цей інструмент, вплив реформи залишається обмеженим. Зрештою, сама природа громадянського суспільства вважається пов'язаною з успіхом антикорупційного активізму. Стверджується, зокрема, що антикорупційний активізм, ймовірно, буде менш ефективним, коли громадянське суспільство є фрагментованим і залученим до конкуренції за ресурси та вплив (Bukanya et al., 2012: 25; Khan 1998: 12). Там, де громадянське суспільство є фрагментованим, організаціям громадянського суспільства важче забезпечувати соціальну підзвітність з боку органів влади, яким, втім, легше зображувати діяльність організацій громадянського суспільства як безглузду та неактуальну.

Стратегії адвокації

Друга група припущень щодо ефективності антикорупційного активізму стосується стратегій адвокації та наврядчи є спірною. Деякі автори, наприклад, підкреслюють важливість часу. Б. Букеня та ін. (Bukanya et al. 2012: 27), наприклад, зауважують, що «[Н]авіть за умови належного виконання процедур для забезпечення соціальної підзвітності, якщо час обраний невірний, є вірогідність того, що бажані результати не будуть досягнуті». Підтверджує те,

що активісти усвідомлюють важливість правильного вибору часу і А. Мунджиу-Піппіді (Mungiu-Pippidi 2010: 22), яка зазначає, що у країнах Східної Європи для максимізації ефекту антикорупційних кампаній по часовим межах їх часто підлаштовували під час проведення виборів. Наступне припущення, яке не підлягає сумніву, полягає в тому, що антикорупційні ініціативи є більш ефективними, якщо вони реалізуються протягом більш тривалого періоду (наприклад, Goetz and Gaventa 2001: 57). Здійснюючи огляд реалізованих заходів для забезпечення соціальної підзвітності, Б. Букеня та ін. (Bukenya et al. 2001: 57), наприклад, відзначають, що у ряді таких заходів є підстави вважати, що результати з'явилися через те, що ініціативи впроваджувалися протягом більш тривалого періоду. Ряд авторів підкреслюють також і важливість формулювання конкретних цілей (Ghaus-Pasha 2004: 27; Mungiu-Pippidi 2010: 21). У широкомасштабному дослідженні антикорупційних проєктів у Східній Європі, М. Тісне і Д. Смілов (Tisné and Smilov 2004: 6), наприклад, стверджують, що антикорупційні ініціативи повинні відійти від цілі підвищення обізнаності про корупцію в цілому, щоб зосередитися на конкретних реформах управління. Р. Дженкінс (Jenkins 2007: 59) підтверджує цю тезу, відзначаючи, що в Індії антикорупційний активізм став більш ефективним, коли була прийнята нова стратегія, спрямована на викриття конкретних випадків корупції, а не засудження ситуації в цілому.

В питанні того, яка стратегія взаємодії з органами влади, кооперативна або конфронтаційна, приносить більший результат, позиції дослідників різняться. Деякі автори (наприклад, Brinkerhoff 1999; Bukenya et al. 2012: 21) стверджують, що існують вагомі докази того, що партнерство між громадянським суспільством і державними органами дає позитивні результати. Інші (наприклад, de Asis 2000; Fox і Aceron 2016: 39) рекомендують активістам громадянського суспільства домагатися конструктивної взаємодії з державними службовцями з метою підвищення ймовірності впливу. Ряд авторів стверджують, що співпраця з державними органами іноді неможлива і залежно від контексту іноді може не бути оптимальною стратегією. К. Ітон (Eaton 2003: 470), наприклад, зауважує, що «співпраця [...] не завжди є результативною стратегією, коли в уряді функціонують небажані системою реформатори або, якщо реформатори представлені у малому кількісному складі. Така ситуація у подальшому обумовлює обрання більш конфронтаційних стратегій, які мають на меті «викриття і протистояння» тим, хто при владі». М. Шен та Г. Делл (Chêne and Dell 2008: 6) вказують на те, що

навіть «співпраця з урядом на вигідних умовах [...] також може бути контрпродуктивною, оскільки вона може скомпрометувати ініціативи в очах широкої громадськості, як це було у випадку з антикорупційними коаліціями, сформованими за участю уряду, який не мав громадської підтримки».

Зрештою, деякі автори визначили співпрацю між антикорупційними організаціями як фактор, який може допомогти збільшити результативність їхніх антикорупційних заходів. А. Мунджиу-Піппіді (Mungiu-Pippidi 2010: 21), наприклад, зазначає, що успішні антикорупційні ініціативи часто народжуються у стабільних коаліціях, активними партнерами яких є журналісти та ЗМІ. Здійснюючи огляд заходів, направлених на встановлення соціальної відповідальності, Б. Букеня та ін. (Bukenya et al. 2012: 25) вважають, що у половині випадків для досягнення успіху «глибина, масштаб і характер взаємодії між організаціями громадянського суспільства мають важливу роль». У свою чергу, непорозуміння між антикорупційними організаціями громадянського суспільства можуть перешкоджати ефективності їхньої роботи, як це демонструє Р. Дженкінс (Jenkins 2007: 62) на прикладі дослідження антикорупційного активізму в Індії.

Організаційні характеристики

Зрештою, третя група факторів, що пов'язують з успіхом антикорупційних організацій, стосується їхніх організаційних характеристик, у тому числі спроможностей та компетенцій, тобто наявності людських та фінансових ресурсів, а також бази прихильників. Деякі автори вказують на важливість активістів громадянського суспільства, що володіють певною експертизою, як, наприклад, спеціалізовані професійні навички та знання законодавства, а також розуміння специфіки роботи уряду. М. МакНейл та Т. Мумвана (McNeil and Mumvana 2006), наприклад, в огляді ініціатив із забезпечення соціальної підзвітності в Африці відзначають, що ефективність таких ініціатив була порушена відсутністю технічних знань у сфері фінансового управління та аналізу бюджету. А. М. Гетц і Р. Дженкінс (Goetz and Jenkins 2001) зазначають, що представники організацій громадянського суспільства часто не мають необхідних навичок для здійснення моніторингу. М. Граймс (Grimes 2008: 13) стверджує, що громадські ініціативи є менш ефективними, ніж професійні НУО, які «наполегливо шукають і збирають інформацію, подають заяви і чинять тиск на інституції горизонтальної підзвітності».

Ряд авторів зазначають, що антикорупційні ініціативи часто є неефективними лише тому, що вони не підкріплені достатніми фінансовими ресурсами (McNeil Mumvana 2006; Ghaus-Pasha 2004). Особливою проблемою для багатьох антикорупційних організацій є те, що гранти, які вони отримують, розраховані на відносно короткі періоди, що ускладнює залучення організацій до довгострокового планування, що на практиці часто означає, що вони припиняють свої проекти як тільки завершується термін надання грантової підтримки (Tisné і Smilov 2004). А. Мунджиу-Піппіді (Mungiu-Pippidi 2010: 25) стверджує, що саме з цієї причини більшість антикорупційних ініціатив мають бути більш довготривалими для досягнення результату.

Іншою організаційною характеристикою, яка може допомогти пояснити ефективність активізму, є база підтримки антикорупційних організацій. Деякі автори стверджують, що місцеві низові ініціативи, які спираються на існуючий соціальний капітал, мають більш високі показники успіху, ніж ті, що створені під впливом зовнішніх структур (Ankamah і Khoda 2017: 8; Doig et al. 2006). А. М. Гетц і Дж. Гавента (Goetz and Gaventa 2001) стверджують, що соціально виключені групи є більш ефективними у своїх вимогах кращого надання послуг, коли вони мають широку і фізично наявну членську базу, адже таке членство демонструє легітимність і актуальність їхньої діяльності. Б. Букеня та ін. (Bukenyu et al. 2012: 21) стверджують, що важливо, щоб провідні учасники антикорупційних ініціатив мали авторитет і довіру суспільства, що можливо тільки у тому випадку, якщо вони сприймаються як автономні від держави. Отримання зовнішнього фінансування тягне за собою ризик того, що вони втратять довіру внаслідок можливого сприйняття, що організації відповідальні радше перед донорами, а не перед виборцями. Як зауважили М. Тісне і Д. Смілов (Tisné and Smilov 2004) щодо антикорупційних проектів у Східній Європі, громадські актори, які отримують зовнішнє фінансування, також можуть втратити довіру, коли існує невідповідність між пріоритетами діяльності донорів та громадськості.

АНТИКОРУПЦІЙНИЙ АКТИВІЗМ В УКРАЇНІ

Для досягнення цілей цього дослідження ми створили масив даних, що містить інформацію про антикорупційні організації, які знаходяться поза межами Києва. Крім того, ми провели 242 напівструктуровані конфіденційні інтерв'ю тривалістю в середньому від однієї до півтора годин з представниками цих організацій у період з червня 2018 р. до квітня 2019 р. Організації для інтерв'ю обиралися на основі того, що вони явно або декларативно здійснюють боротьбу з корупцією, яка у даному дослідженні розуміється відповідно до визначення Світового банку, як зловживання своєю посадою у державному чи приватному секторі для отримання власної вигоди (Bhargava 2005). Організації, що представлені в нашому масиві даних, охоплюють широкий спектр. Вони включають офіційно зареєстровані організації та незареєстровані низові ініціативи; організації з різними ідеологічними позиціями, включаючи лібералізм і націоналізм; організації, залучені до «традиційних» заходів НУО, таких як підвищення обізнаності та адвокації, а також організації, що використовують примусові методи. З організацій, з якими ми проводили інтерв'ю, 182 розташовані в обласних центрах і 60 знаходяться поза межами обласних центрів. Більшість опитаних організацій пов'язані з боротьбою з корупцією у місцевих органах влади. Крім того, багато організацій розглядають проблеми корупції, пов'язані зі зловживанням представників влади на обласному рівні.

Деякі з організацій, що входять до нашої бази даних, займаються винятково антикорупційною діяльністю (47 з них мають слово «корупція» в назві організації). Для інших організацій боротьба з корупцією є лише одним з напрямів діяльності. Організації цієї групи не можуть чітко заявити, що вони займаються антикорупційною діяльністю, в деяких випадках це пов'язано з ризиками, що супроводжують антикорупційний активізм в Україні. 189 опитаних організацій займалися боротьбою з корупцією в цілому або з декількома типами корупції, тоді як 53 організації зосереджуються на корупції у конкретній державній структурі або в політиці в одній конкретній сфері. Серед організацій останньої категорії вісім зосереджені на школах і освіті, сім - на малих і середніх підприємствах, сім - на корупції у галузі екології, п'ять - на будівництві доріг або на безпеці дорожнього руху, чотири - на охороні здоров'я, чотири - на роботі судів, і чотири - на громадському транспорті. Слід зазначити, що

антикорупційні прагнення організацій, включених до нашого масиву даних, не завжди обумовлені бажанням боротися з корупцією в інтересах суспільства. Активісти антикорупційних організацій часто звинувачують активістів з інших організацій, наприклад, у лояльності до корумпованих органів влади або у захисті інтересів приватних осіб, причому такі звинувачення іноді виправдані.

Інструментарій та діяльність

Огляд емпіричних досліджень свідчить про те, що діяльність антикорупційних організацій громадянського суспільства, як вже було зазначено раніше, в основному зосереджена навколо шести типів діяльності: моніторинг та звітування, підвищення обізнаності, адвокація, акції прямої дії, нарощування експертних компетенцій та співурядування з органами державної влади. Кожен з цих видів активностей був присутній у діяльності опитаних антикорупційних організацій громадянського суспільства в Україні.

108 організацій, опитаних у межах нашого дослідження, здійснюють моніторинг політики принаймні в одній сфері. Найбільш поширеним (55 організацій) є моніторинг прийняття рішень законодавчими органами та органами виконавчої влади. На думку наших респондентів, метою такого типу моніторингу є, як правило, виявлення потенційного конфлікту інтересів або ж корупційних ризиків. Здійснення моніторингу процесу ухвалення рішень законодавчими органами та органами виконавчої влади можливе завдяки існуванню важливого закону про доступ до публічної інформації, прийнятого у 2011 р. Згідно з цим законом, кожен має право вимагати та одержувати публічну інформацію, яка визначається як «відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків [...]», таких як рішення міських рад або інформація про витрати бюджетних коштів³. Другим найпоширенішим (47 організацій) типом моніторингу є контроль над процесом здійснення публічних закупівель. Цей тип діяльності стало легше здійснювати завдяки впровадженню в 2015 р. ProZorro, електронної системи закупівель, яка тепер використовується для проведення всіх закупівель, вартість яких перевищує певний поріг. Ряд організацій з Києва та поза його межами використовують платформу DoZorro

для відстеження свого прогресу⁴. Ця платформа показує, поміж іншого, скільки закупівель було перевірено, скільки порушень було виявлено і який результат було досягнуто після розкриття порушень. Також розповсюдженим (33 організації) є моніторинг електронних декларацій майнового стану державних службовців, як правило, з метою виявлення невідповідностей між заявленими та фактичними доходами та активами посадових осіб. Наприклад, організація, що знаходиться у м. Дніпро, здійснює моніторинг декларацій майнового стану керівництва обласного відділення Державного агентства автомобільних доріг України. Після того, як організація виявила ряд невідповідностей у деклараціях, відповідні чиновники були змушені вносити виправлення⁵. Систематичний моніторинг декларацій став можливим завдяки запуску у 2016 р. відкритого реєстру декларацій майнового стану для всіх державних службовців. У випадку виявлення корупції в процесі прийняття рішень, здійснення публічних закупівель або у деклараціях про майно, організації громадянського суспільства можуть подати звернення до відповідних органів влади, включаючи прокуратуру та спеціалізовані антикорупційні органи країни, які можуть використовувати цю інформацію для порушення кримінальної справи або провадження.⁹⁹ Опитаних нами організацій чітко вказали, що принаймні один раз вони подавали звернення із зазначенням знайдених порушень.

Діяльність 117 організацій, опитаних нами, підпадає під парасольковий концепт підвищення рівня обізнаності. Для деяких з цих організацій підвищення обізнаності є лише одним з напрямів їхньої діяльності. Для інших, зокрема, інформаційних агентств, що спеціалізуються на питаннях корупції, - основний напрям діяльності. Деякі організації використовують дані та інформацію, що були зібрані іншими акторами. Інші організації проводять власні дослідження або моніторинг, а потім розповсюджують результати. Одна організація з м. Рівне, наприклад, досліджувала корупцію в процесі отримання водійських посвідчень, а потім доводила інформацію до відома громадськості через дружні засоби масової інформації, після чого прокурор відкрив кримінальне розслідування⁶. Для більшості організацій Facebook є основною платформою, за допомогою якої вони підвищують обізнаність про випадки корупції та спілкуються зі своєю аудиторією. Окрім Facebook, антикорупційні

4 Див. <https://dozorro.org/>

5 Інтерв'ю з представником громадської організації, 4 вересня 2018 р., Дніпро.

6 Інтерв'ю з представником громадської організації, 29 вересня 2018 р., Рівне.

3 Закон України «Про доступ до публічної інформації». Див. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

організації часто розвивають відносини зі ЗМІ, у яких вони можуть публікувати інформацію.

44 організації регулярно беруть участь в адвокаційних заходах. Їхні зусилля, як правило, спрямовані на здійснення впливу на ухвалення відповідними органами влади політичних рішень, що в більшості своїй стосуються підвищення прозорості державного управління або запровадження механізмів доброчесності. Наприклад, організація з м. Кропивницький розробила цілий комплекс антикорупційних нормативних актів, які були прийняті міською радою⁷. Іншим прикладом є організація з м. Чернігів, що успішно лобювала зміни до існуючих нормативних положень з метою зменшення можливостей для зловживання⁸.

Сімдесят організацій прямої дії використовують різні форми боротьби з корупцією. Найбільш поширеними формами акцій прямої дії у діяльності опитаних організацій є подання позовів (49 організацій) проти корумпованих осіб і фірм, а також організація демонстрацій (25 організацій). Організація з м. Хмельницького, наприклад, подала (і потім виграла) позов проти незаконних платежів у школах міста⁹. Демонстрації, організовані антикорупційними активістами, найчастіше відбуваються перед будівлею обласної державної адміністрації або міської ради. Хоча такі демонстрації, як правило, є мирними зібраннями, деякі групи, часто очолювані (радикальними) націоналістами або ветеранами конфлікту на сході країни, використовують силові методи для досягнення своїх цілей. У м. Кривий Ріг, наприклад, активісти вилучили і знищили алкоголь, який незаконно продавався в магазинах, що знаходилися під протекцією місцевої влади¹⁰. Іншим прикладом є кейс активістів в Харкові, які безпосередньо протистояли власникам незаконної автозаправної станції в місті, змушуючи їх закрити свій бізнес¹¹.

Антикорупційні організації в Україні здійснюють два типи діяльності, спрямованої на підсилення експертних компетенцій: створення коаліцій з іншими організаціями громадянського суспільства та проведення тренінгів. На національному рівні коаліція громадських організацій та експертів «Реанімаційний пакет реформ» (далі – РПР) стала ефективним механізмом, що надав акторам

громадянського суспільства, включаючи активістів у сфері боротьби з корупцією, можливість брати участь у процесах обговорення з політиками. Антикорупційні активісти в різних містах намагаються або намагалися наслідувати приклад РПР, іноді за допомогою міжнародних партнерів. Відтак, 52 з опитаних нами організацій проводять тренінги з питань боротьби з корупцією. Розповсюдженою практикою є проведення антикорупційних тренінгів для представників міських рад та державних службовців у державних адміністраціях, наприклад, щодо конфлікту інтересів або заповнення декларацій про майно. Антикорупційні організації також організовують тренінги для інших активістів, наприклад, про те, як моніторити закупівлі та декларації про майновий стан або про те, як проводити антикорупційні розслідування.

Зрештою, шість антикорупційних організацій, за запрошенням, були залучені до певного типу співурядування разом з державними органами. Одним з таких прикладів співпраці є організація з м. Черкаси, яка брала участь у атестаційній комісії, що найняла нових співробітників поліції¹². Іншим прикладом є організація з Дрогобича, якій було доручено впровадження механізмів електронного урядування, спрямованих на скорочення можливостей для корупції¹³.

Вплив

Більшість респондентів з регіональних антикорупційних організацій підкреслюють, що їм важко продукувати значний вплив у результаті здійснення своєї діяльності. Серед причин їхньої обмеженої ефективності найчастіше згадується відсутність фінансових і людських ресурсів, пасивність громадськості, залякування з боку влади чи інших акторів. З 87 організацій, представники яких згадують про відсутність фінансових ресурсів як причини їх обмеженої ефективності, багато працюють без грантових коштів. Однак представники організацій, які отримують гранти, відзначають, що вони, як правило, є малими та короткостроковими. Інші істотні джерела доходу, такі як членські внески та внески прихильників, респондентами згадувалися рідко. Представники 60 організацій згадують про відсутність кадрових ресурсів як перешкоду ефективності. Основна причина, чому антикорупційним організаціям важко залучити кваліфікованих людей, полягає в тому, що вони мають обмежені можливості

⁷ Інтерв'ю з представником громадської організації, 14 грудня 2018 р., Кропивницький.

⁸ Інтерв'ю з представником громадської організації, 10 грудня 2018 р., Чернігів.

⁹ Інтерв'ю з представником громадської організації, 26 листопада 2018 р., Хмельницький.

¹⁰ Інтерв'ю з представником громадської організації, 27 травня 2019 р., Кривий Ріг.

¹¹ Інтерв'ю з представником громадської організації, 13 червня 2018 р., Харків.

¹² Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 жовтня 2018 р., Черкаси.

¹³ Інтерв'ю з представником громадської організації, 21 листопада 2018, Дрогобич.

для надання конкурентних зарплат. Ще однією причиною, що часто згадується, є те, що талановиті активісти часто переїжджають до Києва або за кордон. Представники тридцяти організацій частково або повністю асоціюють відсутність ефективності своєї діяльності з пасивністю місцевого населення. Вони стверджують, що люди непроінформовані і незацікавлені в корупції, і що багато хто розчарувався у громадській активності та відсутності прогресу у боротьбі з корупцією в роки після Євромайдану. Врешті-решт, представники 25 організацій відзначають залякування як фактор, що обмежує ефективність їхньої роботи. Активісти в таких містах, як Харків, Миколаїв і Херсон, наприклад, розповіли, як їх фізично атакували нападники, особи яких іноді залишалися невідомими. Більш поширеними, ніж фізичне насильство, є словесні загрози. Хоча вплив цих форм залякування не може бути вимірний, цілком імовірно, що він утримує деяких людей від участі в антикорупційній діяльності, і що багато хто з тих, хто працює у сфері боротьби з корупцією, за таких умов здійснюють менше ризикованих кроків.

Деякі респонденти не вказують на конкретні історії успіху своєї роботи, проте стверджують, що їхня робота має вплив. Вони зазначають, що підвищення проінформованості про корупцію підвищило ризики корупційної поведінки через більшу небезпеку висвітлення інформації про корупціонера із зазначенням імені та посади, тому чиновники менше прагнуть залучатися до корупційної поведінки¹⁴. Якщо це твердження є вірним, то антикорупційні активісти в тій чи іншій мірі можуть породжувати належне врядування серед міських і обласних органів влади лише шляхом виконання функції наглядача. Крім впливу, який неможливо виміряти, багато активістів можуть вказати на конкретні приклади впливу, який досягли, незважаючи на труднощі, з якими вони стикаються у своїй діяльності. Наприклад, організація з Миколаєва успішно скасувала платежі за певні види процедур в лікарнях міста¹⁵. Дніпровська організація запобігла незаконній вирубці дерев¹⁶. А активісти з Дрогобича відіграли важливу роль у накладанні штрафів на магазини, що здійснювали незаконний продаж алкоголю¹⁷.

Позитивний вплив від роботи антикорупційних організацій можна розділити на протидію корупції

після її виникнення (антикорупція *ex post*), і запобігання корупції до моменту її виникнення (антикорупція *ex ante*). Під час інтерв'ю наші респонденти представили 193 приклади впливу, у тому числі 134 приклади антикорупції *ex post* та 59 прикладів антикорупції *ex ante*. Найбільш поширеною формою антикорупції *ex post* (52 випадки) є ініціювання кримінальних розслідувань або переслідування корумпованих осіб чи фірм на основі інформації, наданої активістами. Іншим поширеним типом ефекту антикорупційної діяльності *ex post* (22 випадки) є скасування державних закупівель в результаті висвітлення інформації чи офіційного звернення активістів. Респонденти також представили 16 прикладів скасування їхніми зусиллями рішень міських або обласних органів влади, що містять у собі ознаки корупції або корупційні ризики. Організація з Одеси, наприклад, успішно оскаржила річний бюджет міста на підставі наявності в ньому корупційних складових¹⁸. Іншим прикладом є організація з м. Марганець, яка домоглася того, що активи, які були незаконно приватизовані владою міста, були повернуті державі¹⁹. Останнім типом впливу антикорупції *ex post*, що є поширеним (27 випадків) результатом роботи організацій громадянського суспільства в регіонах України, є звільнення корупціонерів. У м. Кропивницький, наприклад, активісти у сфері боротьби з корупцією домоглися успіху у примусовому звільненні місцевих чиновників, відповідальних за комунальні послуги²⁰. А в містах Українка і Святогірськ активісти взяли за проведення антикорупційних кампаній, які змусили мера залишити посаду²¹.

Менш поширеними є згадки про ефекти від антикорупції *ex ante*. Респонденти назвали 59 випадків, в яких нормативно-правові акти були ухвалені або змінені з метою запобігання корупції в результаті їхніх зусиль. У семи містах, що входять до складу Івано-Франківської області, наприклад, були запроваджені антикорупційні інструменти після тренінгів з питань доброчесності в державному управлінні, проведених організацією з м. Івано-Франківськ²². У подібній ситуації адвокаційна діяльність організації з Хмельницького призвела до ухвалення міською радою нового положення про

¹⁸ Інтерв'ю з представником громадської організації, 18 вересня 2018, Одеса.

¹⁹ Інтерв'ю, проведене телефоном, з представником громадської організації, 26 листопада 2018.

²⁰ Інтерв'ю з представником громадської організації, 14 грудня 2018, Кропивницький.

²¹ Інтерв'ю, проведене телефоном, з представником громадської організації, 17 листопада 2018; інтерв'ю, проведене телефоном, з представником громадської організації, 27 листопада 2018.

²² Інтерв'ю з представником громадської організації, 16 жовтня 2018, Івано-Франківськ.

¹⁴ Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 жовтня 2018, Черкаси; інтерв'ю з представником громадської організації, 4 жовтня 2018, Маріуполь.

¹⁵ Інтерв'ю з представником громадської організації, 8 листопада 2018.

¹⁶ Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 вересня 2018, Дніпро

¹⁷ Інтерв'ю з представником громадської організації, 21 листопада 2018, Дрогобич.

конфлікт інтересів²³. Херсонська організація успішно лобювала запровадження більшої прозорості при проведенні тендерів місцевими університетами²⁴. А в декількох містах, включаючи Чугуїв, Харків, Херсон, Хмільник і Сєверодонецьк, активісти успішно переконали місцеву владу знизити поріг для використання системи електронних закупівель ProZorro²⁵.

ШЛЯХИ ВПЛИВУ

Дослідження академічної та практично-орієнтованої літератури свідчать про те, що успіх у боротьбі з корупцією часто пов'язаний із трьома широкими категоріями: зовнішніми факторами, стратегіями адвокатури та організаційними характеристиками антикорупційних організацій. Цей розділ присвячений з'ясуванню того, як ці ідеї співвідносяться з боротьбою з корупцією в регіонах України. Ми оцінили ефективність антикорупційних організацій у нашому масиві даних, використовуючи різні типи доказів, включаючи історії успіху організацій, публікації ЗМІ про діяльність організацій та їхню активність у соціальних мережах. Під час інтерв'ю представникам антикорупційних організацій було запропоновано назвати приклади конкретного впливу (історії успіху), якого вони досягли у результаті впровадження своєї діяльності, і ці приклади впливу стали основним показником ефективності. Показники історій успіху доповнювалися іншими видами доказів, включаючи повідомлення ЗМІ та оцінювання інших організацій. У кожному регіоні ми додатково моніторили місцеві ЗМІ, щоб знайти звіти про діяльність організацій громадянського суспільства та про їхній вплив. Антикорупційні організації часто підтримують зв'язок з місцевими, а іноді й національними засобами масової інформації, з метою поширення інформації про свою діяльність та досягнення. В інших випадках засоби масової інформації звертаються до антикорупційних організацій з метою публікації інформації про їхню роботу. Те, якою мірою ЗМІ публікують інформацію про антикорупційні організації та їхню роботу, є показником загальної ефективності організації. Нарешті, ми проводили моніторинг активності антикорупційних організацій у соціальних мережах. Для більшості антикорупційних організацій громадянського суспільства соціальною платформою є Facebook. Невелика кількість організацій додатково публікують відео на Youtube. При моніторингу Facebook-сторінок антикорупційних організацій ми особливо звертали увагу на кількість підписників, частоту повідомлень про (анти-)корупцію та масштаб взаємодії з іншими користувачами Facebook у цих повідомленнях. Слід зазначити, що деякі ефективні антикорупційні організації громадянського суспільства вирішили вести низьку активність у соціальних мережах і не зацікавлені в залученні уваги з боку ЗМІ.

²³ Інтерв'ю з представником громадської організації, 27 жовтня 2018, Хмельницький.

²⁴ Інтерв'ю з представником громадської організації, 7 листопада 2018, Херсон.

²⁵ Інтерв'ю, проведене телефоном, з представником громадської організації, 13 червня 2018; інтерв'ю з представником громадської організації, 6 листопада 2018, Херсон; інтерв'ю з представником громадської організації, 18 вересня 2018, Хмільник.

Зовнішні фактори

Зовнішні фактори знаходяться поза межами контролю організацій громадянського суспільства і, як правило, пов'язані з політичним, інституційним та законодавчим контекстом, в якому вони діють. Законодавче та інституційне середовище, в якому діють організації громадянського суспільства, в основному подібне по всій території України, оскільки організації підпадають під дію одного і того ж національного законодавства та взаємодіють з тими самими субнаціональними державними установами та органами самоврядування. Існує, однак, велика різниця в політичній волі до боротьби з корупцією з боку міських і обласних органів влади в різних областях України. Більшість антикорупційних організацій громадянського суспільства в Україні в першу чергу стикаються з корупцією чиновників органів виконавчої та законодавчої влади міста, в якому вони розташовані. Окремі організації також протидіють корупції, в якій беруть участь представники обласної державної адміністрації. Наші респонденти вказують на наявність істотних відмінностей у політичній волі представників влади на обласному та міському рівнях. Міста, що є адміністративними центрами областей України з відносно високим рівнем політичної волі серед представників місцевої влади включають Чернівці, Івано-Франківськ, Луцьк, Кропивницький та Рівне. У таких містах, як Харків, Одеса, Тернопіль, Ужгород, Запоріжжя, навпаки, політична воля до боротьби з корупцією, на думку опитаних антикорупційних активістів, переважно відсутня. Політична воля, звичайно, може змінюватися з часом і різко зменшуватися або збільшуватися з приходом нових лідерів. Політична воля також може бути розсіяною, оскільки деякі урядові структури демонструють більшу політичну волю, ніж інші установи.

Хоча не існує жодного фактора, що пояснює всі варіації політичної волі до боротьби з корупцією в Україні, одна змінна, яка має важливе значення, – це політичний та економічний плюралізм. Ступінь плюралізму, у свою чергу, часто пов'язаний з місцевою політичною економікою та політичною культурою. Особливо бракує політичної волі у містах, в економіці яких домінує одне підприємство або конгломерат підприємств, як, наприклад, у Запоріжжі, або в політичному житті яких домінувала одна група протягом значного періоду, як, наприклад, у Харкові. Якщо політична воля майже відсутня серед представників політичних сил у місті, вона може бути присутня у більшій мірі на рівні області. В Україні часто спостерігається закономірність, що політичній волі більше не

вистачає серед міської влади, ніж серед обласних органів влади. Можливими поясненнями для цієї моделі є той факт, що губернатори призначаються президентом і тому мають менше зобов'язань перед місцевою елітою, а обласні органи влади контролюють менші бюджети, ніж міська влада. В областях, де бракує політичної волі, залучення міжнародних акторів може переконати владу прийняти кооперативну модель взаємодії. Наприклад, респондент з антикорупційної організації в Одесі зазначив, що місцеві органи влади брали участь у засіданнях круглого столу та антикорупційних ініціативах лише тоді, коли були залучені представники Європейського Союзу²⁶.

Ступінь політичної волі представників влади щодо ініціювання та підтримки реформ у значній мірі формує їхнє ставлення до антикорупційного активізму, і ці погляди, у свою чергу, мають серйозні наслідки для стратегій адвокації, яких дотримуються активісти (Huss et al. 2019). Те, наскільки ставлення до корупції представників місцевих органів влади та антикорупційних активістів збігаються, має серйозні наслідки для стратегій адвокації, які використовують активісти. Наявність політичної волі серед місцевих органів влади дозволяє, зокрема, застосовувати такий неконфронтаційний метод, як адвокація, що спирається на успішне переконання та погодження пропозицій. Загалом, наші респонденти згадали 59 прикладів, коли вдалося досягти успіхів, використовуючи адвокацію. Особливо вражаючими прикладами такої успішної діяльності є ухвалення міськими радами в м. Кропивницький та м. Дніпро антикорупційних нормативних актів, розроблених та запропонованих активістами, а також створення Ради доброчесності при міській раді в м. Луцьк²⁷. Більш помірні приклади впливу через адвокаційні заходи включають ухвалення Хмельницькою міською радою пропозицій щодо врегулювання конфлікту інтересів, які лобіювали активісти, та розробки однієї антикорупційної організації щодо врегулювання доступу до публічної інформації в Кременчуці²⁸.

Наявність політичної волі для боротьби з корупцією також уможливорює певні форми співпраці між антикорупційними організаціями та органами влади. Найбільш суттєвими з таких форм співпраці є приклади співурядування, коли антикорупційні

²⁶ Інтерв'ю з представником громадської організації, 18 вересня 2018, Одеса.

²⁷ Інтерв'ю з представником громадської організації, 14 грудня 2018, Кропивницький; інтерв'ю з представником громадської організації, 4 вересня 2018, Дніпро; інтерв'ю з представником громадської організації, 8 жовтня 2018, Львів.

²⁸ Інтерв'ю з представником громадської організації, 27 жовтня 2018, Хмельницький; Інтерв'ю з представником громадської організації, 29 травня 2018.

громадські організації разом з державними органами залучені до виконання окремих завдань у сфері державного управління. Наприклад, у м. Чернігів, активісти були включені до робочої групи, яка розробила нові антикорупційні законодавчі норми²⁹. А в м. Дрогобичі та м. Львові антикорупційні організації співпрацюють з міською владою для запровадження інструментів електронного урядування, які мали на меті зменшити можливості для вчинення корупційних дій³⁰.

У деяких містах антикорупційні організації підписали меморандуми про взаєморозуміння або співпрацю з місцевими органами влади, але існує мало доказів того, що ці меморандуми створили значний вплив. У м. Чернігові антикорупційна організація підписала меморандум про взаєморозуміння з територіальними органами Державної фіскальної служби у Чернігівській області³¹. Антикорупційній організації, що функціонує у Харкові, було важко знайти порозуміння з міською владою, втім вдалося укласти меморандум про співпрацю з Харківською обласною радою³². А в м. Запоріжжя представники міської влади продемонстрували наявність політичної волі до боротьби з корупцією, коли підписали меморандум про співпрацю з антикорупційною комісією, до складу якої входила низка представників організацій громадянського суспільства. Однак антикорупційна комісія згодом була розформована, оскільки, на думку наших респондентів, її розглядали як загрозу інтересам місцевих політичних еліт³³. У деяких містах, включаючи Дрогобич, Хмельницький, Миколаїв та Житомир, антикорупційні активісти виступають неоплачуваними радниками мера або губернатора. Хоча реальний вплив, здійснюваний у межах такої «посади» може змінюватися, він надає активістам можливість прямого доступу до політичного керівництва міста або області. Нарешті, у ряді міст, включаючи Одесу, Миколаїв та Нікополь, представники антикорупційних організацій є членами громадських рад. Ці громадські ради були створені протягом останнього десятиліття для сприяння налагодженню діалогу між громадянами та державними органами. Користь таких рад, на думку наших респондентів, обмежена, але вони створюють можливість безпосередньої взаємодії з чиновниками.

29 Інтерв'ю з представником громадської організації, 1 листопада 2018, Чернігів.

30 Інтерв'ю з представником громадської організації, 9 жовтня 2018, Львів; інтерв'ю з представником громадської організації, 21 листопада 2018, Дрогобич.

31 Інтерв'ю з представником громадської організації, 10 грудня 2018, Чернігів.

32 Інтерв'ю з представником громадської організації, 13 червня 2018, Харків.

33 Інтерв'ю з представником громадської організації, 1 жовтня 2018, Запоріжжя.

Стратегії адвокації

Наявність вибору стратегій адвокації, що може допомогти пояснити різницю в ефективності антикорупційних організацій в Україні, пов'язана з цілями організації, різницею між конфронтаційним та неконфронтаційним підходом та співпрацею з іншими активістами громадянського суспільства. Серед антикорупційних організацій у нашому масиві даних 53 зосереджуються на корупції у конкретній державній структурі або в політиці в одній конкретній сфері. 188 організацій, навпаки, працюють над декількома питаннями одночасно або розглядають корупцію в цілому. Є також докази того, що чіткий фокус антикорупційної діяльності може створити значний вплив. Одна з організацій, що функціонує в Чернівцях, наприклад, зосереджується виключно на питанні державних закупівель і подала 86 звернень до відповідних органів влади щодо тендерів на суму у мільярди гривень³⁴. Іншим прикладом є організація з Черкас з фокусом на корупції в правоохоронних органах, активна діяльність яких призвела до відставки кількох співробітників правоохоронних органів³⁵. У нашому масиві даних існує стільки ж антикорупційних організацій, які створили істотний вплив, не обираючи специфічної спрямованості.

В академічній і практично-орієнтованій літературі, присвяченій антикорупційному активізму, існують суперечності з приводу того, який підхід є ефективнішим: конфронтаційний або неконфронтаційний. Як ми бачили, у містах, де існує політична воля серед представників місцевих органів влади і де можлива співпраця, антикорупційним організаціям надають більше можливостей для створення впливу. Наприклад, організація з Вінниці успішно лобіювала прийняття обласною радою рішення про підвищення прозорості у діяльності комунальних підприємств області³⁶. В іншому прикладі співпраця антикорупційної групи з Білої Церкви з місцевою владою призвела до запровадження електронної системи голосування в міській раді з метою боротьби з політичною корупцією³⁷. Там, де співпраця з місцевою владою неможлива через відсутність політичної волі, антикорупційні організації не мають іншого вибору, окрім як застосовувати конфронтаційні методи, такі як моніторинг (потенційних) корупціонерів, підвищення проінформованості про корупцію

34 Інтерв'ю з представником громадської організації, 22 жовтня 2018.

35 Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 жовтня 2018, Черкаси.

36 Інтерв'ю, проведене телефоном, з представником громадської організації, 20 грудня 2018.

37 Інтерв'ю, проведене телефоном, з представником громадської організації, 14 грудня 2018.

та акції прямої дії, включаючи подання судових позовів та організації демонстрацій. Застосовуючи такі конфронтаційні методи, антикорупційні організації в регіонах України іноді досягають значного впливу. Наприклад, організація з Миколаєва виграла судову справу, внаслідок чого органи влади були змушені повернути у комунальну власність незаконно продану земельну ділянку³⁸. У Тернополі антикорупційна організація провела акцію проти підвищення цін на квитки у громадському транспорті, за даними організації, зібравши близько трьох тисяч учасників, після чого влада скасувала підвищення цін³⁹. Загалом, хоча антикорупційні організації можуть створювати ефект, покладаючись виключно на конфронтаційні методи, неконфронтаційні методи, що стають можливими завдяки наявності політичної волі, генерують певні типи результатів, які можна досягти лише за допомогою співпраці, та які часто є суттєвими та стійкими. Саме тому стратегії кооперації явно пов'язані з впливом.

Врешті решт, співпраця між антикорупційними активістами була визначена деякими респондентами як фактор, що може сприяти підвищенню ефективності їхньої роботи. Існують відомі приклади співпраці громадянського суспільства на національному рівні в Україні, особливо у формі коаліції «Реанімаційнай пакет реформ». Ця коаліція включає широкий спектр організацій громадянського суспільства, серед яких антикорупційні організації, та була залучена урядом до процесу здійснення реформ після Євромайдану, в результаті чого були ухвалені декілька важливих законів (Lutsevych 2016; Solonenko 2015). Хоча багато антикорупційних організацій так чи інакше взаємодіють з іншими антикорупційними організаціями на субнаціональному рівні, стійка співпраця існує лише у кількох випадках. У кількох містах, таких як Дніпро та Тернопіль, коаліції були сформовані за прикладом коаліції «Реанімаційнай пакет реформ». Втім, є мало доказів, які свідчать, що ці коаліції призвели до тісної співпраці або більшої ефективності антикорупційних організацій. Крім коаліцій, що складаються з різних організацій, існує кілька антикорупційних організацій, таких як «Журналісти проти корупції» та «Стоп Корупції», які мають мережу по всій території України з обласними або міськими відділеннями та центральним офісом у Києві. Проте, ці мережеві організації не мають центральної координації та не володіють достатньою кількістю ресурсів для

того, щоб допомогти їх місцевим осередкам стати більш ефективними.

Організаційні характеристики

Серед організаційних характеристик антикорупційних організацій, які можуть допомогти пояснити різницю в ефективності, є наявність експертного та фінансового потенціалу, а також існування підтримки місцевого населення. Як зазначається у звіті Freedom House за 2018 р. для України, в країні існує велика розбіжність між можливостями організацій громадянського суспільства на національному та місцевому рівнях⁴⁰. Антикорупційні організації, що працюють за межами м. Київ, незмінно покладаються на невелику групу активістів, а в значній кількості випадків – навіть на одну особу. Деякі організації мають декілька, а рідше – більше п'яти осіб, що отримують заробітню платню, часто при короткостроковій або неповній зайнятості. Кадровий склад організацій знайденими працівниками часто змінюється і зазвичай залежить від отримання грантів від західних донорів. Організації, які офіційно зареєстровані як громадські організації, мають членів, але членство, як правило, є лише формальним елементом їх офіційного статусу і не має практичного значення. Багато організацій можуть похвалитися кількістю волонтерів, в більшості випадків між десятком і декількома десятками, але рівень активності та залученості волонтерів до діяльності організації видається обмеженим. Ці висновки підтверджують давно встановлений низький рівень активності організацій громадянського суспільства в пострадянській Україні. Згідно з останніми соціологічними дослідженнями, 60% громадян стверджують, що громадські організації відіграють важливу роль у своїх громадах, але лише 7% людей залучені до громадського активізму⁴¹. Оскільки вони покладаються на невелику кількість найманих працівників, активних членів і волонтерів, антикорупційним організаціям часто не вистачає певних знань і професійних навичок, необхідних для ефективної діяльності. Шістдесят організацій згадують про відсутність людських ресурсів як причину того, чому їхня діяльність не є більш ефективною.

Хоча антикорупційні організації, що діють

40 Див. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/ukraine>. Дата звернення 20 листопада 2018 р.

41 Фонд «Демократичні Ініціативи» імені Ілька Кучеріва, «Громадянське суспільство в Україні: виклики і завдання». Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/gromadyan-ske-suspilstvo-v-ukraini-viklyki-i-zavdannya>. Для порівняння, відсоток людей, що беруть активну участь у діяльності громадських організацій в Польщі, наприклад, складає 20%. Див. «2016 Report on the State of Civil Society in the EU and Russia», p.80. Режим доступу: https://eu-russia-csf.org/fileadmin/State_of_Civil_Society_Report/18_05_2017_RU-EU_Report_spaudai_Hyperlink_Spread.pdf

38 Інтерв'ю з представником громадської організації, 9 листопада 2018, Миколаїв.

39 Інтерв'ю з представником громадської організації, 20 листопада 2018, Тернопіль.

поза межами м. Київ, подібні у тому, що вони покладаються на невелику кількість активістів та волонтерів, вони різняться за обсягом фінансування, який вони використовують для здійснення своєї діяльності. Багато організацій не мають фінансових ресурсів, окрім добровільних внесків основних активістів. Невелика кількість організацій повідомляє, що отримує внески від прихильників, які не є членами та активістами організації. Членські внески наявні у кількох організацій, але вони є незначними. 87 організацій згадують брак фінансування як причину того, чому вони не працюють більш ефективно. Проблема недостатнього фінансування виходить поза межі антикорупційних організацій і відзначається в Індексі сталого розвитку громадянського суспільства 2018 року як найслабша точка у межах критерію стабільності організацій громадянського суспільства в Україні⁴². Антикорупційні організації у нашому масиві даних, які мають інші джерела фінансування окрім внесків власних активістів, майже все фінансування отримують у вигляді грантів від міжнародних організацій та урядів західних країн, таких як ПРООН, Фонд «Відродження», USAID, а також грантові програми національних посольств в Україні. 103 організації (43%) зазначили в інтерв'ю, проведених для цього дослідження, що в даний час вони мають або нещодавно мали один або більше грантів. Більшість таких грантів, однак, є малими і короткостроковими і тому не дозволяють наймати постійний персонал і конкурувати з зарплатами в інших секторах. Крім того, відсутність альтернативних джерел фінансування має негативні наслідки для стабільності антикорупційної діяльності: після закінчення терміну дії гранту активізм, що здійснювався у межах проєкту, у більшості випадків переривається.

Невелика, але показова кількість організацій у нашому масиві даних отримує (або отримувала) декілька грантів одночасно, включаючи в деяких випадках грант для інституційного розвитку, тобто грант, не пов'язаний з певним видом діяльності. Наші дані свідчать про те, що наявність значної частини фінансування від зовнішніх джерел є важливим фактором ефективності. Отримання декількох грантів одночасно або великі гранти поки що не роблять організації-одержувачі багатими, але дозволяють цим організаціям залучати кадри і планувати діяльність поза межами їх поточних грантів. Гранти на інституційний розвиток, зокрема, дозволяють цим організаціям виділяти час на

збір коштів. Більшість організацій з невеликим фінансуванням змушені зосереджуватися на одному типі діяльності або на корупції в одній конкретній сфері. З іншого боку, організації, що мають численні гранти або великий інституційний грант, прагнуть до застосування багатостороннього підходу, використовуючи різноманітні методи активізму та фокусуючись більш ніж на одному виді корупції. Хоча багато організацій зі слабшими фінансовими можливостями можуть вказати на одну або дві історії успіху, організація з м. Харків зі значним фінансуванням, наприклад, протягом кількох років виграла ряд судових справ, успішно проголосила нову політику в сфері закупівель обласної адміністрації і забезпечила скасування багатьох тендерів⁴³. До того ж, присутність організації в (соціальних) медіа свідчить про те, що вона є дуже успішною у підвищенні обізнаності про корупцію в місті та регіоні. Подібна організація з м. Дніпро також виграла ряд судових справ і, за визнанням її представників, забезпечила анулювання закупівель на суму 500 мільйонів гривень⁴⁴.

Існує ряд потенційних недоліків фінансування громадського активізму іззовні. Один з них полягає в тому, що конкуренція за грантові кошти може викликати суперництво між групами, які за інших обставин могли б працювати разом, і розмежує ці організації на ті, що мають та ті, що не мають міжнародної фінансової допомоги (Henderson 2002; Petrova Tarrow 2007). Іншим недоліком є те, що процес подання заявок на отримання грантів вимагає часу і зусиль, які можна було б витратити на основну діяльність організації. Деякі експерти також висловлюють занепокоєння тим, що окремі міжнародні донори можуть не оцінити, які питання та види діяльності найбільш актуальні у певному національному чи регіональному контексті, і змушують своїх грантерів працювати над питаннями другорядного значення (Zaloznaya 2018). Зовнішнє фінансування організацій громадянського суспільства також може знищувати низовий характер локальних ініціатив. Згідно з цим напрямом критики, зовнішнє фінансування у багатьох країнах призвело до виникнення класу професійних НУО, що сконцентровані на пошуку грантів та які дистанційовані від потреб громадськості (Carothers та Barnst 1999; Hahn-Fuhr and Wohrschech 2014). Так само як і у випадку інших країн, про Україну можна стверджувати, що «НУО, що фінансуються Заходом, формують «НУО-кратію», де професійні

42 Індекс також демонструє, що кількість зовнішнього фінансування для організацій громадянського суспільства, що працюють над такими питаннями, як залучення громадян, регіональний розвиток і боротьба з корупцією, зріс, див. <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>, p.223. Дата звернення 2 листопада 2018 р.

43 Інтерв'ю з представником громадської організації, 11 червня 2018, Харків.

44 Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 вересня 2018, Дніпро.

лідери використовують доступ до національних політиків та західних донорів для здійснення впливу на державну політику, проте вони відірвані від потреб широкої громадськості» (Lutsevych 2013: 1). Ці НУО, що фінансуються Заходом, не відповідають іміджу організацій громадянського суспільства, які зміцнюють соціальний капітал і тим самим зміцнюють демократію. Хоча іноземне фінансування часто спрямоване на розвиток громадських організацій, зараз виникають професійні НУО, що шукають гранти та можуть витіснити низові ініціативи (Ishkanian 2007). У формулюванні К. Ханна (Hann 2004) зовнішнє фінансування організацій громадянського суспільства призвело до «провалу процесів змін на місцях». Як вже зазначалося, дослідження, присвячені антикорупційному активізму, свідчать про те, що низові ініціативи на місцевому рівні, спираючись на існуючий соціальний капітал, мають більш високі показники успіху, ніж ініціативи без залучення широкого загалу. Серед антикорупційних організацій в регіонах України, які не отримують іноземного фінансування, деякі, безумовно, мають розгалужену базу місцевих прибічників, яка допомагає їм здійснювати вплив. Організація з м. Маріуполь, до складу якої входять працівники одного з великих підприємств міста, наприклад, була ефективною у розкритті корупції на підприємстві та підвищенні обізнаності про корупцію⁴⁵. Іншим прикладом є організація з Тернополя, створена місцевими рибалками, яка зосереджується на проблемі браконьєрства та інших форм незаконного використання водних об'єктів, виграла ряд судових справ⁴⁶. А в м. Дніпро організація, яка фокусується на корупції, пов'язаній з безпекою дорожнього руху, успішно підвищує обізнаність та сприяє притягненню корумпованих суб'єктів до відповідальності⁴⁷. Спільним для цих місцевих ініціатив є чіткий фокус, пов'язаний з особистим чи професійним досвідом їхніх активістів. Це дає їм глибоке розуміння проблем, які вони вирішують за допомогою своєї антикорупційної діяльності. Більш того, оскільки вони поділяють інтереси з більш-менш чітко визначеною групою людей, ці активісти відносно успішно мобілізують населення. Подібним є і те, що, як передбачає теорія, вони не отримують зовнішнього фінансування. Попри те, що низова природа організацій посилює їхні здатності до створення впливу, відсутність матеріальних можливостей перешкоджає їхній ефективності. Без такого типу фінансування, яке забезпечують

гранти, громадські організації мають, наприклад, менше ресурсів для працевлаштування людей, залучення консультантів, сплати судових витрат або друку матеріалів. Тому низовий характер цих організацій є одночасно їхньою силою і слабкістю.

⁴⁵ Інтерв'ю з представником громадської організації, 4 жовтня 2018, Маріуполь.

⁴⁶ Інтерв'ю з представником громадської організації, 20 листопада 2018, Тернопіль.

⁴⁷ Інтерв'ю з представником громадської організації, 3 вересня 2018, Дніпро.

ВИСНОВКИ

Антикорупційні організації в регіонах України стикаються з безліччю викликів, але багато з них здатні вказати реальні історії успіху. У боротьбі за здійснення впливу вони стикаються з двома ключовими дилемами. По-перше, багато організацій не мають достатнього потенціалу, щоб бути ефективними. Більше половини антикорупційних організацій функціонують без будь-якого виду фінансування за рахунок добровільних внесків основних активістів. Фінансування інших організацій зазвичай відбувається у формі грантів від іноземних урядів, неурядових організацій та фондів. Однак, за невеликим винятком такі гранти невеликі і розраховані на короткий період. Враховуючи відсутність істотного фінансування, антикорупційні організації не можуть наймати персонал і оплачувати послуги, а також мають менше можливостей для отримання знань і навичок, які можуть допомогти зробити їх роботу більш ефективною. По-друге, багатьом організаціям бракує надійної бази підтримки. Вони далекі від ідеального типу громадських організацій, які представляють інтереси своїх членів і сприяють побудові соціального капіталу. Більшість з них замість цього покладаються на відданість, як правило, від одного до п'яти активістів, а членство найчастіше є ефемерним. Оскільки вони не мають суттєвої бази підтримки, антикорупційні організації, як і багато інших організацій громадянського суспільства в Україні, не можуть мобілізувати своїх прихильників для розвитку їхньої справи і часто не мають достатньої легітимності, щоб сприяти суспільно корисним змінам.

Результати наших досліджень показують, що найбільш ефективними антикорупційними організаціями є ті, які переконливо вирішують одну з цих двох дилем. Деякі організації вирішують дилему спроможностей шляхом залучення стійкого та істотного фінансування, як правило, у формі міжнародної допомоги, що дозволяє їм наймати кадри, оплачувати професійні послуги та брати участь у багаторічному плануванні. Інші організації вирішують дилему бази підтримки, використовуючи реальну базу прибічників, наприклад, працівників організації або групи людей, які безпосередньо постраждали від певного типу зловживання. На практиці існує незначна кількість організацій, які вирішують обидві дилеми: організації з видатним експертним потенціалом не будуються на низовому рівні, а активісти низової організації намагаються створити професійну організацію або не зацікавлені в цьому. Таким чином, результати нашого

дослідження припускають, що існують різні, але на практиці взаємовиключні шляхи впливу. Ми також виявили, що політична воля серед представників місцевих органів влади є важливим фактором, що сприяє ефективності антикорупційного активізму, оскільки він створює, зокрема через адвокаційні заходи, більше можливостей для впливу. Політична воля також уможливорює певні форми співпраці з органами влади. Хоча антикорупційні активісти можуть досягати успіхів за допомогою конфронтаційних методів, наслідки, що виникають в результаті співпраці з органами влади, в цілому видаються більш істотними і стійкими.

Ці результати мають практичне значення для акторів, що надають (міжнародну) допомогу. По-перше, те, які типи ефектів можна досягнути в антикорупційному активізмі і які види діяльності призводять до більшого ефекту, залежить від місцевого політичного контексту і особливо від ступеня політичної волі представників органів влади. Таким чином, міжнародна допомога більш імовірно створює вплив, коли рішення про фінансування ґрунтуються на знанні місцевого політичного контексту. По-друге, часто малі та короткострокові гранти, які антикорупційні організації в Україні отримують від донорів, підкреслюють, а не вирішують їхню дилему, оскільки гранти не дозволяють наймати основний персонал та будувати професійну організацію. Після закінчення терміну дії таких грантів активізм в більшості випадків переривається. Таким чином, міжнародна допомога, скоріш за все, буде ефективною, якщо при відборі грантерів пріоритет надаватиметься істотному, довгостроковому фінансуванню, а не малим грантам, розкиданим по більшій кількості організацій. Зрештою, поки спроможність антикорупційних організацій за межами Києва визначається переважно матеріальними ресурсами, їм часто, за власним визнанням, бракує необхідних професійних навичок та знань. У той же час невелика кількість антикорупційних організацій, що працюють у Києві, мають професійну спроможність для ефективного здійснення антикорупційного активізму, зокрема, через адвокацію, підвищення обізнаності та проведення розслідувань. Потенційно продуктивним напрямком міжнародної допомоги є сприяння передачі знань та навичок від антикорупційних організацій з більш високим експертним потенціалом до менш експертних організацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil." *Politics & Society* 26 (4): 511–37
- Ang, Yuen Yuen. 2014. "Authoritarian Restraints on Online Activism Revisited: Why "I-Paid-A-Bribe" Worked in India but Failed in China." *Comparative Politics* 47(1): 21–40.
- Ankamah, Samuel Siebie, and S. M. Manzoor E. Khoda. 2018. "Political Will and Government Anti-Corruption Efforts: What Does the Evidence Say?" *Public Administration and Development* 38(1): 3–14.
- Benequista, Nicholas, and John Gaventa. 2012. "What we now know about citizen action and development outcomes." In *Gouvernance en révolution(s). Chroniques de la gouvernance 2012*. Institute for Research and Debate on Governance. Paris: Charles Léopold Mayer Publishing House.
- Bernhard M. & Karakoç, E. 2007. Civil society and legacies of dictatorship. *World Politics* 59(4): 539–567.
- Bhargava, Vinay. 2005. *The Cancer of Corruption*. World Bank Global Issues Seminar Series. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/Corruption.pdf>
- Bhargava, Vinay. 2012. *Strategies for Empowering Communities to Demand Good Governance and Seek Increased Effectiveness of Public Service*. Partnership for Transparency Fund Working Papers Series No.4/2012.
- Bowser, Donald. 2001. *Corruption; Trust and the Danger to Democratization in the Former Soviet Union*. Berlin. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.529.7140&rep=rep1&type=pdf>.
- Brett, E. A. 2003. "Participation and accountability in development management." *Journal of Development Studies* 40(2): 1–29.
- Brinkerhoff, Derick W. 1999. "Exploring State—Civil Society Collaboration: Policy Partnerships in Developing Countries." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (1):59–86.
- Bukenya, Badru, Sam Hickey, and Sophie King. 2012. *Understanding the Role of Context in Shaping Social Accountability Interventions: Towards an Evidence-Based Approach*. The World Bank Social Accountability and Demand for Good Governance Team
- Carothers, Thomas, and William Barndt. 1999. "Civil society." *Foreign policy*: 18–29.
- Carr, Indira, and Opi Outhwaite. "2011. The role of non-governmental organizations (NGOs) in combating corruption: Theory and practice." *Suffolk UL Rev.* 44: 615;
- Chêne, Marie. 2008. *The Impact of Strengthening Citizen Demand for Anti-Corruption Reform*. U4 Expert Answer. Transparency International and CMI Chr. Michelsen Institute.
- Chêne, Marie, and Gillian Dell. 2008. *UNCAC and the participation of NGOs in the fight against corruption*. U4 Anti-Corruption Research Centre. Available at: <http://www.u4.no/publications/uncac-and-the-participation-of-ngos-in-the-fight-against-corruption/downloadasset/368>
- Davidson, Jamie S. 2007. "Politics-as-Usual on Trial: Regional Anti-Corruption Campaigns in Indonesia." *Pacific Review* 20(1): 75–99.
- De Asis, Maria Gonzales. 2000. *Reducing Corruption: Lessons from Venezuela*. The World Bank. PREM Notes.
- Doig, Alan, David Watt, and Robert Williams. 2006. "Hands-on or Hands-off? Anti-Corruption Agencies in Action, Donor Expectations, and a Good Enough Reality." *Public Administration and Development* 26 (2): 163–172
- Eaton, Kent. 2003. "Restoration or Transformation? Trapos versus NGOs in the Democratization of the Philippines." *The Journal of Asian Studies* 62 (2): 469–96.
- Edwards, Michael. 2000. *NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance*. London: The Foreign Policy Centre in association with NCVO.
- Edwards, Michael, and David Hulme. 1996. "Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations." *World development* 24, no. 6: 961–973

- Fox, Jonathan. 2007. "The uncertain relationship between transparency and accountability." *Development in practice* 17, no. 4-5: 663-671.
- Fox, Jonathan A. 2015. "Social accountability: what does the evidence really say?" *World Development* 72: 346-361.
- Fox, Jonathan, and Joy Acheron. 2016. *Doing Accountability Differently: A Proposal for the Vertical Integration of Civil Society Monitoring and Advocacy*. U4 Issue N4. Chr. Michelsen Institute Bergen - Norway.
- Ghaus-Pasha, Aisha. 2004. *Role of Civil Society Organizations in Governance*. 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance, 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea
- Goetz, Anne Marie, and Rob Jenkins. 2001. "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India." *Public Management Review* 3 (3):363-83.
- Goetz, Anne Marie, and John Gaventa. 2001. *Bringing citizen voice and client focus into service delivery*. IDS Working Paper 138
- Grigorescu, Alexandru. 2006. "The corruption eruption in East-Central Europe: The increased salience of corruption and the role of intergovernmental organizations." *East European Politics and Societies* 20, no. 3: 516-549.
- Grimes, Marcia. 2008. *The conditions of successful civil society involvement in combating corruption: A survey of case study evidence*. QoG Working Paper Series 22. Gothenburg, Sweden: The QoG Institute.
- Grimes, Marcia. 2013. "The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link Between Civil Society and Good Government." *Studies in Comparative International Development* 48:380-402.
- Hahn-Fuhr, Irene, and Susann Worschech. 2014. "External Democracy Promotion and Divided Civil Society—The Missing Link." In *Civil Society and Democracy Promotion*, edited by Timm Beichelt, Irene Hahn-Fuhr, Frank Schimmelfennig, and Susann Worschech, 11-41. London: Palgrave Macmillan UK
- Hann, Chris. 2004. 'In the Church of Civil Society' in Marlies Glasius, David Lewis and Hakan Seckinelgin (eds), *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*. London: Routledge.
- Hanna, Rema, Sarah Bishop, Sara Nadel, Gabe Schefler, and Katherine Durlacher. 2011. *The Effectiveness of Anti-Corruption Policy: What Has Worked, What Hasn't, and What We Don't Know - a Systemic Review*. EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Heeks, Richard, and Harald Mathisen. 2012. "Understanding Success and Failure of Anti-Corruption Initiatives." *Crime, Law and Social Change* 58 (5):533-49.
- Henderson, Sarah L. 2002. "Selling civil society: Western aid and the nongovernmental organization sector in Russia." *Comparative Political Studies* 35, no. 2: 139-167.
- Hickey, S., and Mohan, G. 2008. "The politics of establishing pro-poor accountability: What can poverty reduction strategies achieve?" *Review of International Political Economy* 15(2): 234-258.
- Holloway, Richard. 2008. *NGO Corruption Fighters' Resource Book – How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption*. Available from: <https://www.ndi.org/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf>
- Howard, Marc Morjé. 2002. "The weakness of post-communist civil society." *Journal of democracy* 13(1): 157-169.
- Huss, Oksana, Max Bader, Andriy Meleshevysh, and Oksana Nesterenko. 2019. *Analysing contextual factors for anti-corruption activism in the regions of Ukraine*. Unpublished manuscript, Leiden University.
- Ishkanian, Armine. 2007. "Democracy promotion and civil society". In: Albrow, Martin, Marlies Glasius, Helmut K. Anheier, and Mary Kaldor (eds.) *Global Civil Society 2007/8: Communicative Power and Democracy*. *Global Civil Society - Year Books*. SAGE publications Ltd, London, UK, pp. 58-85
- Jenkins, Rob. 2007. "Civil society versus corruption." *Journal of Democracy* 18(2): 55-69.
- Jenkins, Rob, and Anne Marie Goetz. 2002. "Civil society engagement and india's public distribution system: lessons from the rationing Kruti Samiti in Mumbai." Prepared and Presented at the 'Making Services Work for Poor People' World Development Report (WDR) 2003/04 Workshop held at Eynsham Hall, Oxford.

- Johnsøn, Jesper, Nils Taxell, and Dominik Zaum. 2012. Mapping Evidence Gaps in Anti-Corruption: Assessing the State of the Operationally Relevant Evidence on Donors' Actions and Approaches to Reducing Corruption. 7. U4.
- Johnston, Michael, and Sahr Kpundeh. 2002. Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Development. The World Bank. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37208.pdf>
- Joshi, A. 2010. Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives. Institute of Development Studies, Brighton
- Joshi, A. 2011. "Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Annex 1 Service Delivery", prepared for the Transparency and Accountability Initiative Workshop October 2010. Retrieved from <http://www.transparency-initiative.org/workstream/impact-learning>
- Kaldor, Mary. 2003. "Civil society and accountability." *Journal of Human Development* 4(1): 5-27.
- Khan. Mustaq H. 1998. "The Role of Civil Society and Patron-Client Networks in the Analysis of Corruption" In OECD/UNDP (ed.) *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: UNDP, Management Development and Governance Division.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Lutsevych, Orysia. 2013. *How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine*. Chatham House Briefing Paper. Retrieved from: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0113bp_lutsevych.pdf
- Lutsevych, Orysia. 2016. "Civil society versus captured state: a winning strategy for sustainable change." *Development in Practice* 26, no. 5: 646-656.
- Mainwaring, Scott. 2003 "Introduction" in Mainwaring, S, and Welna, C (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Marin, Jose Maria. 2016. Evidence of Citizen Engagement Impact in Promoting Good Governance and Anti-Corruption Efforts. U4 Anti-Corruption Resource Centre. Transparency International/Chr. Michelsen Institute Bergen.
- McGee, Rosemary, and John Gaventa. 2010. Synthesis Report - Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives. Open Society Foundation. Transparency & Accountability Initiative.
- McNeil, Mary, and Terry Mumvama. 2006. A Stocktaking of Social Accountability Initiatives by Civil Society in Anglophone Africa. World Bank Institute, Community Empowerment and Social Inclusion Learning Program
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2010. Civil Society as an Anti-Corruption Actor in East Central Europe. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building. Working Papers.
- Olken, Benjamin A. 2007. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy* 115 (2):200-249.
- Paul, S. 2011. "Stimulating Activism through Champions of Change", in S. Odugbemi and T. Lee, (eds.), *Accountability through public opinion: from inertia to public action*. Washington DC: The World Bank, pp. 347-358.
- Petrova, Tsveta, and Sidney Tarrow. 2007. "Transactional and participatory activism in the emerging European polity: The puzzle of East-Central Europe." *Comparative Political Studies* 40, no. 1: 74-94.
- Malena, Carmen, Reiner Forster, and Jammejay Singh. 2004. *Social Accountability An introduction to the concept and emerging practice*. The World Bank Social Development Paper no. 76
- Nitsova, Silviya, Grigore Pop-Eleches, and Graeme Robertson. 2018. *Revolution and Reform in Ukraine. Evaluating Four Years of Reform*. PONARS Eurasia, July
- O'Donnell, Guillermo. 1999. "Horizontal accountability in new democracies", in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 29-51.

- Persson, Anna, and Martin Sjöstedt. 2012. "Responsive and Responsible Leaders: A Matter of Political Will?" *Perspectives on Politics* 10(0): 617–32.
- Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2005. "Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda." *Journal of the European economic association* 3, no.2-3: 259–267.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Solonenko, Iryna. 2015. "Ukrainian civil society from the orange revolution to Euromaidan: Striving for a new social contract." In *OSCE Yearbook 2014*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co: 219–236.
- Smulovitz, Catalina, and Enrique Peruzzotti. 2000. "Societal Accountability in Latin America." *Journal of democracy* 11(4): 147–158.
- Themudo, Nuno. 2013. "Reassessing the Impact of Civil Society: Nonprofit Sector, Press Freedom, and Corruption." *Governance* 26(1). Blackwell Publishing Inc
- Tisné, Martin, and Daniel Smilov. 2004. *From the Ground up: Assessing the Record of Anticorruption Assistance in Southeastern Europe*. Policy Paper. Policy Studies Series. Budapest: Center for Policy Studies, CEU.
- Transparency International (TI), ed. 2001. *Corruption Fighters tool Kit: Civil Society Experiences and Emerging Strategies*. Berlin.
- Vachudova, Milada. 2009. "Corruption and Compliance in the EU's Post-Communist Members and Candidates". *Journal of Common Market Studies*, 47 (Annual Review): 43–62.
- Véron, René, Glyn Williams, Stuart Corbridge, and Manoj Srivastava. 2006. "Decentralized Corruption or Corrupt Decentralization? Community Monitoring of Poverty-Alleviation Schemes in Eastern India." *World Development* 34 (11):1922–41.
- Vukovic, Danilo. 2014. "Civil Society, Accountable Government and the Rule of Law." *SSRN Electronic Journal*, December.
- Wampler, Brian. 2008. "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil." *Comparative Politics* 41 (1):61–81. <https://doi.org/10.2307/20434105>.
- Zaloznaya, Marina, William M. Reisinger, and Vicki Hesli Claypool. 2018. "When civil engagement is part of the problem: Flawed anti-corruptionism in Russia and Ukraine." *Communist and Post-Communist Studies* 51, no. 3: 245–255.
- Zinnbauer, Dieter. 2015. "Crowdsourced Corruption Reporting: What Petrified Forests, Street Music, Bath Towels, and the Taxman Can Tell Us About the Prospects for Its Future." *Policy & Internet* 7(1): 1–24.



2019

*вул. Сковороди 2, Київ,
04070, Україна*

acrec.org.ua

universiteitleiden.nl/en

Working paper

**CIVIL SOCIETY
AGAINST
CORRUPTION
IN UKRAINE:
PATHWAYS TO IMPACT**

Max Bader
Oksana Huss
Andriy Meleshevych
Oksana Nesterenko



Universiteit Leiden



This policy paper has been written as part of the project Civil Society against Corruption in Ukraine: Political Roles, Advocacy Strategies, and Impact which is funded by the Netherlands Organization for Scientific Research. We are grateful to Kristina Khambekova, Alina Los, and Maria Mamedbekova for their valuable research assistance. We also thank our interlocutors from among the anti-corruption civil society organizations in the regions of Ukraine for sharing their views and insights with us.

© 2019 Leiden University, Anti-Corruption Research and Education Centre of National University Kyiv-Mohyla Academy. All rights reserved.

INTRODUCTION

There are perhaps few places where the debilitating impact of corruption is felt as acutely as in Ukraine. While its GDP was similar to that of Poland when it became an independent state in 1991, it is now around five times smaller. Since the turn of the century, the country has experienced two instances of regime change driven at least in part by the perception that the political class is made up of rent-seeking elites. Ukrainians attribute the country's economic and political woes to corruption, which in surveys is consistently identified as one of the biggest issues holding back development.¹

Since the 2013-2014 Euromaidan Revolution, successive governments have launched a range of anti-corruption reforms with a varying degree of success. Civil society organizations working on anti-corruption have often played a central role in initiating and promoting these reforms. Most of these civil society organizations are a select number of Kyiv-based NGOs with strong professional capacity and extensive ties to the country's international partners. At the same time, hundreds of civic initiatives aimed at fighting corruption have emerged across the country in recent years. Outside Kyiv, civic anti-corruption activism is highly diverse and ranges from small NGOs that rely on external funding to improvised grassroots initiatives; from organizations embracing European integration to nationalist militias; and from organizations involved in 'traditional' NGO activities such as awareness-raising and advocacy to organizations employing coercive methods. There is little consolidated understanding of how effective these initiatives are and what explains their variation in effectiveness. In existing academic and practitioner literature, a number of factors associated with success in anti-corruption activism are identified related to variation in environmental factors, the advocacy strategies of anti-corruption organizations, and their organizational characteristics. This paper weighs the relative merit of these determinants of effectiveness in relation to anti-corruption activism in the regions of Ukraine.

The paper draws from a comprehensive study of anti-corruption activism outside the capital city. For the purposes of the study, we have conducted semi-structured interviews with representatives of

anti-corruption civic initiatives in cities or towns in all regions of Ukraine that are under control of the government of Kyiv. In addition, we have analyzed social media reports from these initiatives and media reports about these initiatives. The paper contributes to insights into the effectiveness of anti-corruption activism, especially in relation to Ukraine. Our findings also have implications for practitioners of international assistance. The fight against corruption attracts great interest among Ukraine's international partners, who view its success as vital to the country's stability, democratization, and economic development in the years ahead. Across Ukraine, practitioners of assistance support civil society-led anti-corruption initiatives, but they lack evidence-based knowledge about the effectiveness of such initiatives.

The first section of the paper discusses the significance of civil society for the fight against corruption and lists the main types of activities and instruments that anti-corruption activists employ. While there is little established knowledge on determinants of effectiveness in anti-corruption activism, existing academic and practitioner literature nonetheless identifies a range of variables that are associated with effectiveness. The second section contains an overview of these variables grouped in three broad categories: environmental factors, advocacy strategies, and organizational characteristics. The third section introduces our dataset of anti-corruption organizations in the regions of Ukraine with a focus on the types of activities that these organizations are involved in and on the types of impact that they generate. In the fourth and main section of the paper, finally, we relate the factors associated in academic and practitioner literature with success in anti-corruption activism to current anti-corruption activism in the regions of Ukraine.

¹ National Democratic Institute. "Opportunities and Challenges Facing Ukraine's Democratic Transition", 2016, available online at: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Ukraine%20Research%20December%202016%20web%20%28%29.pdf>; Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, "Otsinka problematiki koruptsii v hromadskii dumtsi", 2018, available online at: <https://dif.org.ua/article/otsinka-problematiki-koruptsii-v-gromads>

CIVIL SOCIETY AND ANTI-CORRUPTION

Civil society organizations are widely recognized as actors which can play a vital role in fighting corruption. Article 13 of the United Nations Convention against Corruption, for instance, stipulates that “[e]ach State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption”.²

Why are civil society organizations important in anti-corruption efforts? In early research on the subject, corruption was usually conceptualized as a principal-agent problem (e.g. Klitgaard 1988; Rose-Ackerman 1999). According to the principal-agent model, principals such as politicians and high-level bureaucrats are expected to monitor and if necessary, sanction the actions of agents to whom they delegate tasks. In reality this often proves unrealistic because the principals have incomplete information about the agents and the agents can benefit from this information asymmetry to engage in corrupt behavior. The natural solution to corruption in this conceptualization is to strengthen mechanisms of horizontal accountability by giving principals the tools with which corruption in the public sector can be prevented (O’Donnell 1999).

There has been a growing realization, however, that introducing or strengthening mechanisms of horizontal accountability such as specialized anti-corruption agencies, legislative investigative commissions, and administrative courts, is often ineffective in environments where corruption is endemic. Inspired by pessimism about the systemic nature of corruption in many polities, the idea that the agents of corruption must be directly held accountable by citizens has become more influential. This type of accountability by citizens outside elections is often referred to as ‘social accountability’, which has been defined as ‘an approach toward building accountability that relies on civic engagement, i.e., in which it is ordinary citizens and/or civil society organizations that participate directly or indirectly in exacting

accountability’ (Malena et al. 2004: i). The concept of social accountability can be seen as coming from two ideological streams. The first of these is New Public Management, which emphasizes downwards accountability to ‘service users as individual consumers who could choose to use these mechanisms or, alternatively, exit in favor of other providers’ (Joshi 2011: 4). The other stream is the idea of deepening democracy, which calls for the direct involvement of citizens in democratic processes, often at low administrative levels (Fox 2007).

Civil society organizations arguably have benefits vis-à-vis other types of organizations which makes them particularly effective at enforcing social accountability (Holloway 2008). Some may possess advanced skills in, for example, monitoring of government performance. Other civil society organizations may have extensive experience with mobilizing people for public protest. Unlike international organizations, domestic civil society organizations may have the type of in-depth knowledge of local corruption necessary for devising effective anti-corruption strategies. Domestic civil society organizations, especially those with deep roots in society, may also benefit from forms of social capital and trust that foreign agencies and international actors lack. Because of these benefits and the positive connotations of social accountability civil society organizations have been widely championed by development practitioners.

The positive image of civil society organizations engaged in anti-corruption, however, has also been challenged on several fronts. The role of civil society organizations in holding government accountable is arguably at odds with democratic principles. Representatives of civil society organizations are not elected by the public and formally do not represent a defined constituency. Furthermore, if civil society organizations are successful in their efforts, citizens may become less interested in defending their rights through the regular democratic process (Brett 2003; Hickey and Mohan 2008). Another potential shortcoming of anti-corruption organizations is that, while they seek to enforce accountability from state authorities, they fall short in terms of ‘moral accountability’, which refers to accountability towards the beneficiaries of the anti-corruption activism, and ‘procedural accountability’, which refers to internal management practices and the responsibility of civil society organizations in handling resources (Edwards and Hulme 1996; Kaldor 2003). Civil society organizations may also

² Article 13, United Nations Convention against Corruption, General Assembly Resolution 58/4 of 31 October 2003, https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

not be particularly effective in fighting corruption. In some countries, the fight against corruption is led by long-standing community-based organizations which draw on a large base of supporters. In other countries, such as in parts of the postcommunist world, by contrast, society tends to be fragmented, with few people being actively involved in civil society organizations (Bernhard and Karakoç 2007; Howard 2002). Opponents, including sometimes government actors, often seek to discredit the activity of civil society organizations in such countries on account of their dependence on external funding and the absence of a strong base of support. Even when they manage to organize, anti-corruption civil society organizations typically operate outside the sphere of formal political authority: they have 'a voice, not a vote' (Edwards 2000: 29). The effectiveness of civil society organizations moreover is constrained by the fact that they lack coercive and sanctioning power (Mainwaring 2003: 7).

Instruments and activities

Civil society organizations engaged in fighting corruption can choose from a wide array of different types of activities (Holloway 2008). A review of empirical studies suggests that the activities of anti-corruption civil society organizations fall under six categories: monitoring and reporting, awareness-raising, advocacy, direct action, capacity-building, and co-governance (Carr and Outhwaite 2011; Johnsen et al. 2012).

Many civil society organizations monitor the operations of individuals or institutions that are known to be corrupt or that are at risk of becoming corrupted (Bukenya et al. 2002; Olken 2007; Reinikka and Svensson 2005). Common areas of monitoring include public procurement, where activists may find conflicts of interest or discrepancies between the prices of procurement purchases and market prices; asset declarations of politicians and officials, where they may identify discrepancies between declared assets and actual assets; and public expenditure, where they may discover 'leakage' of public funds to private pockets. Civil society organizations also monitor the performance of service providers in terms of transparency and integrity using instruments such as report cards and social audits. New technologies have in recent decades expanded the possibilities for monitoring and reporting corruption, for instance through crowdsourcing (Ang 2014; Zinnbauer 2015).

Civil society organizations engage in awareness-

raising to alert the public to corruption and to increase knowledge about corruption to a broader circle of people. In their awareness-raising efforts they may draw on existing reports or conduct their own monitoring or investigations and then report the findings through friendly media outlets or through social media. Another distinction among awareness-raising efforts is between those that are about sounding 'fire alarms' on specific cases of abuse and those that are part of concerted campaigns (Smulowitz and Perozotti 2000). A notable example of a sustained awareness-raising campaign is Transparency International's Corruption Perceptions Index.

Civil society organizations engage in advocacy for legislative changes and for public sector reforms. They can do so through quiet lobbying efforts, but often the advocacy takes the form of public campaigns and is carried out by coalitions consisting of like-minded organizations. To maximize effect, activists may also enlist the help of other types of actors such as the media or international partners.

There are several ways in which civil society organizations can use direct action. Organizations with sufficient weight and resources can file lawsuits against corrupt actors when there is at least some degree of trust in the independence of the legal system (Davidson 2007). They can also put pressure on authorities or other actors by organizing demonstrations or other types of public events for which they mobilize their supporters (Grimes 2013: 384). While such protests are peaceful most of the time, activists can also apply confrontational and coercive methods, for instance by blocking roads or by physically confronting corrupt actors.

Rather than directly confronting corruption, civil society organizations can also strengthen their own capacity and that of others in order to become more effective at fighting corruption. Education and training are one such type of capacity-strengthening. Anti-corruption education can be aimed at other activists to train them in skills such as monitoring; at officials, to educate them on integrity norms; or at the general public with the goal of increasing knowledge about corruption (Vukovic 2014: 14). Another form of capacity-strengthening entails building coalitions with, for instance, government actors, businesses, and international actors. A benefit of this type of capacity-strengthening is that it increases the number of stakeholders with an interest in fighting corruption and with the capacity to do so (Fox 2015; Tisné and Smilov 2004).

Finally, activists can contribute to anti-corruption through co-governance, in which they become directly involved in public governance alongside state authorities. The most extensively studied form of co-governance is participatory budgeting, in which ordinary people, typically at the municipal level, decide how to allocate public funds (Abers 1998; Wampler 2008). Activists can also be invited by the government to provide advice on a more or less permanent basis, for instance by joining expert councils or public oversight boards (Tisné and Smilov 2004: 19).

DETERMINANTS OF EFFECTIVENESS

There is little established knowledge on what works in civil society-driven anti-corruption initiatives. This is in part because it is difficult to measure the impact of such initiatives due to methodological challenges (Chêne 2008: 1; Marin 2016: 5). In part this is also because the reasons for impact of such initiatives can be highly context-specific (McGee and Gaventa 2010; Hanna et al. 2011). Nonetheless, in scholarly and practitioner literature a range of factors are identified that are associated with success, at least under certain conditions, in anti-corruption activism. The relevant scholarly and practitioner literature mostly concerns case studies of anti-corruption initiatives and reviews of civil society activities under the label of social accountability initiatives or transparency initiatives. The factors that are associated with success fall under three broad categories: environmental factors, the advocacy strategies of civil society organizations, and their organizational characteristics.

Environmental factors

Environmental factors, in this context, are outside the direct control of civil society organizations, and they are in most cases related to the political, institutional, and legislative context in which anti-corruption activists operate. A diverse set of such environmental factors are highlighted in the literature. A widely shared view, for instance, is that anti-corruption activism is on average more effective in democracies and in polities undergoing democratization (Benequista and Gaventa 2012; Bukenya et al. 2012: 25; Goetz and Jenkins 2005). Some authors emphasize the importance of specific attributes of democracy for the effectiveness of anti-corruption activism, such as political competition (Grimes 2013), rule of law (Bukenya et al. 2012: 25), respect for civil and political liberties (Marin 2016), and media freedom (Themudo 2013). Yet other scholars and experts focus on the importance of a favorable legislative environment. One important element of the legislative environment is that civil society organizations should operate without undue legal restrictions. McGee and Gaventa (2010: 44) echo the conventional wisdom when they state that 'in a regime in which there are not the essential freedoms of association, voice, media, etc., it is unreasonable to expect that citizen-led ATIs [Accountability and Transparency Initiatives] will have the same impact as in societies where these conditions exist'. Another important element

of the legislative environment, in specific cases, is that the existence of appropriate legislation related to public access to information (Bhargava 2012; Transparency International 2001 V: 17). Regarding the institutional context of anti-corruption activism, a factor that is sometimes linked to impact is decentralization. Hanna et al. (2011: 48) argue that decentralization is 'a promising intervention' among anti-corruption strategies when coupled with community participation. Nuancing this view, Véron et al. (2006: 1937) warn that civic activists can become accomplices of corrupt actors at the local level when vertical accountabilities are weak.

The environmental factor that is most commonly mentioned in studies of the effectiveness of anti-corruption activism, however, is the existence of political will among relevant political authorities. Johnston and Kpundeh (2002: 4), for instance, argue that '[p]olitical will - credible, demonstrated, and sustained commitment to reform - is essential to overcoming apathy and outright opposition, to setting clear priorities, and to mobilizing people and resources'. Similarly, Benequista and Gaventa (2012: 11) observe that '[t]he presence of influential officials who are committed to holding open the door for citizens significantly expands what can be accomplished through citizen engagement - and further still when those officials have a background in activism.' Others, however, warn against the risks of overreliance on a small number of officials who exhibit political will in an otherwise volatile political environment. Fox and Acheron (2016: 39), for instance, note that '[s]ome scholars have pointed at the potential risks associated with overreliance on single high-ranking officials exhibiting political will in relatively unstable and volatile political environments, in which such figures are highly vulnerable, and have instead suggested that the support of middle-managers involved in the process in a less symbolic way might be a more effective strategy ensuring the support of state structures'. While political will is often mentioned as an important factor in anti-corruption efforts, it is notoriously difficult to operationalize and therefore has not received broad scholarly attention (Grimes 2008; Persson and Sjöstedt 2012).

Beyond the political, institutional, and legislative environment, further environmental factors which are noted in studies of anti-corruption activism include the involvement of international actors and the nature of the civil society in which individual civil society organizations operate. Some have argued that strong donor commitment and support

for anti-corruption action, especially in the context of European integration, can be used to apply pressure on authorities who might otherwise be reluctant to cooperate (Grigorescu 2006; Vachudova 2009). It is argued in particular that when international actors support and reinforce the advocacy efforts of civil society organizations, it becomes harder for the government to ignore those advocacy efforts (Nitsova et al 2018). Others take a less sanguine view of the role of international actors, arguing that heavy dependence on donor assistance can be detrimental to the success of civil society-driven anti-corruption initiatives (Bowser 2001: 13; Vukovic 2014: 24). Considerable external influence can weaken the bonds between civil society organizations and citizens and result in the application of overly technocratic or unrealistic strategies that do not take into account realities on the ground (Heeks and Mathisen 2012: 542). One such reality on the ground refers to the capacity of target groups and society at large to engage with anti-corruption initiatives in a productive way (Jenkins and Goetz 2002: 12; Transparency International 2001: II-7). If, for instance, civil society successfully lobbies the adoption of legislation on public access to information, but few citizens know how to use access to information tools, the impact of the reform remains limited. Finally, the nature of civil society itself is thought to be related to the success of its anti-corruption activism. It is argued in particular that anti-corruption activism is likely to be less effective where civil society is fragmented and engaged in competition over resources and influence (Bukenya et al 2012: 25; Khan 1998: 12). Where civil society is fragmented it is more difficult for civil society organizations to enforce social accountability from authorities, who in turn will find it easier to portray civil society organizations as feckless and irrelevant.

Advocacy strategies

A second set of insights regarding the effectiveness of anti-corruption activism concerns advocacy strategies. Some of these insights are hardly controversial. Several authors, for instance, highlight the importance of timing. Bukenya et al. (2012: 27), for example, observe that '[E]ven if social accountability initiatives are properly executed, if the timing is not right they may not translate into desired outcomes'. Illustrating how activists are aware of the importance of timing, Mungiu-Pippidi (2010: 22) observes that in Eastern European countries anti-corruption campaigns were often timed during election campaigns in order to

maximize their impact. A further insight that is hardly controversial is that anti-corruption initiatives tend to be more effective when they are sustained over a longer period (e.g. Goetz and Gaventa 2001:57). In an overview of social accountability interventions, Bukenya et al. (2001: 57), for instance, note that, in the case of a number of such interventions, there is reason to believe that results emerged due to the fact that the initiatives were implemented over a longer period. A range of authors emphasize the importance of formulating concrete objectives (Ghaus-Pasha 2004: 27; Mungiu-Pippidi 2010: 21). In an extensive study of anti-corruption projects in Eastern Europe, Tisné and Smilov (2004: 6), for instance, argue that such projects should move away from awareness-raising about corruption in general to focusing on specific governance reforms. Jenkins (2007: 59) along the same line notes that in India anti-corruption activism became more effective when a new strategy was adopted to expose specific acts of corruption rather than to condemn general misrule.

There is less agreement over whether a more cooperative or a more confrontational stance towards authorities is more likely to create impact. Some authors (e.g. Brinkerhoff 1999; Bukenya et al 2012: 21) argue that there is substantial evidence suggesting that partnerships between civil society and state authorities produce beneficial outcomes. Others (e.g. de Asis 2000; Fox and Aceron 2016: 39) explicitly recommend civil society actors to seek constructive engagement with government officials in order to increase the likelihood of impact. While not necessarily disagreeing with this advice, a range of authors argue that cooperation with state authorities is sometimes not feasible and may not be the optimal strategy in some contexts. Eaton (2003: 470), for instance, observes that 'collaboration [...] does not always work when there are few or unwilling reform-minded actors in government. This then necessitates a more confrontational strategy which aims to "expose and oppose" those in power'. And Chêne and Dell (2008: 6) point to the possibility that 'better cooperation with the government [...] could also be counterproductive as it could compromise initiatives in the eyes of the general public as has been the case with anti-corruption coalitions formed with the participation of government, which often failed to gain public backing'.

Finally, cooperation among anti-corruption organizations has been identified by some authors as a factor that can help increase the impact of their work. Mungiu-Pippidi (2010: 21), for instance, notes

that successful anti-corruption initiatives are often based on cohesive coalitions which also involve journalists and the media as active partners. In a review of social accountability interventions, Bukenya et al. (2012: 25) find that, for half of the successful interventions, 'in particular the depth, extensiveness and character of the relationships amongst CSOs, plays a critical role'. By extension, divisions among anti-corruption civil society organizations can hamper the effectiveness of their work, as Jenkins (2007: 62) finds in a study of anti-corruption activism in India.

Organizational characteristics

The third set of factors associated with success of anti-corruption activism, finally, relates to their organizational characteristics, including capacity, understood here as human and financial resources, and the extent of a support base. Some authors point to the importance of civil society activists possessing certain capabilities such as specialized professional skills and knowledge of legislation and the workings of government. McNeil and Mumvana (2006), for instance, in a review of social accountability initiatives in Africa note that the effectiveness of such initiatives was impaired by a lack of technical expertise in financial management and budget analysis. Goetz and Jenkins (2001) observe that representatives of civil society organizations often lack the necessary skills to carry out monitoring activities. Grimes (2008: 13) in the same vein argues that community-based organizations tend to be less effective than professionalized NGOs 'that doggedly seek and compile information, file claims and put pressure on institutions of horizontal accountability'.

A range of authors point out that anti-corruption initiatives are often ineffective simply because they are not backed up by sufficient financial resources (McNeil Mumvana 2006; Ghaus-Pasha 2004). A particular problem for many anti-corruption organizations is that the grants which they receive are for relatively short periods which makes it difficult for them to engage in long-term planning, and which in practice often means that they cease their activities as soon as the grant runs out (Tisné and Smilov 2004). Mungiu-Pippidi (2010: 25) for this reason argues that many anti-corruption programs need a longer lifespan in order to create impact.

Another organizational characteristic that may help explain effectiveness of activism concerns the support base of anti-corruption organizations.

Several authors argue that locally originating grassroots initiatives, building on existing social capital, tend to have higher success rates than externally generated ones (Ankamah and Khoda 2017: 8; Doig et al. 2006). Goetz and Gaventa (2001) argue that socially excluded groups are more effective demanding better service delivery when they have broad and physically concentrated membership, and through this type of membership demonstrate the legitimacy and relevance of their cause. Bukenya et al. (2012: 21) argue that it is important that the lead actors in the anti-corruption initiatives command authority and credibility, which is only possible if they are perceived as being autonomous from the state. Receiving external funding entails the risk that they lose credibility as it may create a perception that they answer to donors rather than to a domestic constituency. As Tisné and Smilov (2004) observe in relation to anti-corruption projects in Eastern Europe, civic actors receiving external funding can also lose credibility when there is a mismatch between the priorities of donors and those of the public.

ANTI-CORRUPTION ACTIVISM IN UKRAINE

For the purposes of this study, we have constructed a dataset containing publicly available information of anti-corruption organizations that are based outside Kyiv. In addition, we have conducted 242 semi-structured, confidential interviews of on average one to one and a half hours with representatives of these organizations between June 2018 and April 2019. Organizations were identified based on the criteria that they explicitly, or according to their records, confront corruption, understood here, in accordance with the definition of the World Bank, as abuse of public or corporate office for private gain (Bhargava 2005). The organizations in our dataset cover a wide spectrum. They include formally registered organizations and non-registered grassroots initiatives; organizations with diverse ideological positions including liberalism and nationalism; organizations involved in 'traditional' NGO activities such as awareness-raising and advocacy, but also organizations employing coercive methods. Of the organizations with whom we have conducted interviews, 182 are located in an oblast capital and 62 are located outside the oblast capital. Most of the organizations interviewed are concerned with corruption related to the authorities of the city in which they are based. Many organizations in addition address corruption related to authorities at the oblast level.

Some of the organizations in our dataset work only on corruption (and 47 of these have 'corruption' in the name of the organization). For other organizations, anti-corruption is just one of the areas of their activity. Organizations in this latter group may not explicitly state that they are engaged in anti-corruption activity, in some cases because of the risks associated with anti-corruption activism in Ukraine. 188 of the organizations we have interviewed address corruption in general or multiple types of corruption, while 53 organizations focus on corruption related to one particular public service or corruption in one particular policy area. Among the latter category, eight organizations focus on schools and education, seven on small and medium enterprises, seven on corruption related to environmental policies, five on road construction or road safety, four on healthcare, four on the operation of courts, and four on public transport. It should be noted that it is not obvious that all organizations in our dataset are primarily driven by a desire to fight corruption in the public interest. Activists from anti-corruption organizations often accuse activists

from other organizations of, for instance, being loyal to corrupt authorities or serving the interests of private actors, and such accusations may be justified in some cases.

Instruments and activities

According to existing academic and practitioner literature on the topic, anti-corruption civil society organizations, as noted above, are primarily involved in six types of activities: monitoring and reporting, awareness-raising, advocacy, direct action, capacity-building, and co-governance alongside state authorities. Each of these types of activities can be found among anti-corruption civil society organizations in Ukraine.

108 organizations in our dataset conduct some type of monitoring in at least one policy area. Most common (55 organizations) is monitoring of decision-making by legislative councils and executive authorities. According to our interlocutors, the purpose of this type of monitoring is usually to reveal either potential conflicts of interest or whether a certain regulation is prone to abuse for corrupt ends. Conducting monitoring of decision-making by legislative councils and executive authorities is possible because of the existence of an important law on access to public information, adopted in 2011. According to this law, anyone is entitled to request and obtain public information, defined as 'information that is reflected and documented by any means and information medium and which was received or created in the process of performance by subjects of public authority of their duties [...]', such as legislative council decisions or information on the disbursement of budget funds.³ The second most common (47 organizations) type of monitoring is monitoring of public procurement. This type of monitoring has become easier to conduct due to the introduction in 2015 of ProZorro, an electronic procurement system that is now used for all purchases representing a value above a certain threshold. A number of organizations from Kyiv and outside Kyiv use the platform DoZorro to track their progress.⁴ This platform shows, among other things, how many instances of procurement have been monitored, how many violations have been uncovered, and what the result has been of the action undertaken after the violations were uncovered. Also common (34 organizations) is the monitoring of electronic asset declarations of

public officials, typically with the aim to identify inconsistencies between the stated income and assets of officials and their actual income and assets. An organization from Dnipro, for instance, monitors the asset declarations of the leadership of the oblast branch of the State Agency of Motor Roads of Ukraine. After the organization found a number of inconsistencies in declarations, the relevant officials were forced to enter corrections.⁵ The systematic monitoring of asset declarations has become possible due to the launch in 2016 of an open registry of asset declarations for all public officials. If they find evidence of corruption in decision-making, public procurement, or asset declarations, civil society organizations can file an appeal to relevant authorities including public prosecutor's offices and the country's specialized anti-corruption bodies who may use the information to initiate a criminal investigation or proceeding. 99 of the organizations in our dataset have explicitly indicated that they have filed this type of appeal at least once.

117 organizations in our dataset engage in activities that fall under the broad umbrella of awareness-raising. For some of these organizations awareness-raising is just one of their activities. For other organizations, in particular information agencies specializing in corruption, awareness-raising is their core activity. Some organizations use data and information generated by others in their awareness-raising efforts. Other organizations conduct their own investigations or monitoring and then disseminate the results. One organization from Rivne, for instance, has investigated corruption in obtaining drivers' licenses and then brought the issue to the attention of the public through friendly media outlets, after which the public prosecutor opened a criminal investigation.⁶ For a majority of organizations, Facebook is the main platform through which they raise awareness about cases of corruption and communicate with their audience. Besides Facebook, the anti-corruption organizations often cultivate relationships with media outlets through which they can publish information.

44 organizations are regularly involved in advocacy efforts. These efforts are usually aimed at the adoption by relevant authorities of policies that in majority are related to increasing transparency in public administration or the introduction of integrity mechanisms. An organization from Kropyvnytskyi,

³ Zakon Ukrainy Pro dostup do publichnoyi informatsiyi. See <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

⁴ See <https://dozorro.org/>

⁵ Interview with representative of civil society organization, 4 September 2018, Dnipro

⁶ Interview with representative of civil society organization, 29 September 2018, Rivne

for instance, developed an entire set of anti-corruption regulations that were adopted by the city council.⁷ In another example, an organization from Chernihiv has successfully lobbied for amendments to existing regulations aimed at making the regulations less prone to abuse.⁸

70 organizations employ different forms of direct action in their fight against corruption. The most common forms of direct action by these organizations are filing lawsuits (49 organizations) against corrupt individuals and firms and organizing demonstrations (25 organizations). An organization from Khmelnytskyi, for instance, has filed and (then won) a lawsuit over illegal payments in the city's schools.⁹ Demonstrations organized by anti-corruption activists most commonly take place in front of the city administration or the city council. While such demonstrations are usually peaceful gatherings, some groups, often led by (radical) nationalists or veterans from the conflict in the country's East, employ coercive methods to achieve their goals. In Kryvyi Rih, for example, activists have seized and destroyed illegal alcohol sold in stores that were protected by local authorities.¹⁰ In another example, activists in Kharkiv directly confronted the proprietors of an illegal gas station in the city forcing them to close their business.¹¹

Anti-corruption organizations in Ukraine engage in two types of capacity-building: creating coalitions with other civil society organizations and conducting trainings. At the national level, the Reanimation Package of Reforms coalition of civil society organizations and experts has served as an effective mechanism through which civic actors, including anti-corruption activists, have become involved in processes of deliberation with policymakers. Anti-corruption activists in a range of cities attempt or have attempted to emulate the example of RPR, sometimes with the assistance of international partners. 52 organizations conduct trainings on issues related to anti-corruption. A common type of anti-corruption training is to members of municipal councils and to public servants in state administrations on, for instance, conflicts of interest or filling out asset declarations. Anti-corruption organizations also organize trainings

7 Interview with representative of civil society organization, 14 December 2018, Kropyvnytskyi

8 Interview with representative of civil society organization, 10 December 2018, Chernihiv

9 Interview with representative of civil society organization, 26 November 2018, Khmelnytskyi

10 Interview with representative of civil society organization, 27 May 2019, Kryvyi Rih

11 Interview with representative of civil society organization, 13 June 2018, Kharkiv

for other activists on, for example, how to monitor procurement and asset declarations or on how to conduct anti-corruption investigations.

Finally, six anti-corruption organizations have, upon invitation, been involved in some type of co-governance alongside state authorities. One such example of co-governance is that of an organization from Cherkasy which took part in an attestation commission that hired new police officers.¹² Another example is that of an organization from Drohobych which was tasked with the introduction of e-government mechanisms aimed at reducing opportunities for corruption.¹³

Impact

A majority of interlocutors from regional anti-corruption organizations emphasize that they have difficulty creating substantial impact. Among the reasons for their limited effectiveness they most often mention a lack of financial and human resources, passivity among the public, and intimidation from the side of the authorities or others. Of the 87 organizations whose representatives mention a lack of financial resources as a reason for their limited effectiveness, many work without grant funding. Representatives of organizations which do receive grants, however, note that those are generally small and short-term. Other substantial sources of income, such as membership fees and contributions by sympathizers, are rare. Representatives of 60 organizations explicitly mention a lack of human capacity as an impediment to effectiveness. The main reason why it is hard for the anti-corruption organizations to attract qualified people is that they have limited opportunities to offer competitive salaries. Another reason that is often mentioned is that talented activists often move to Kyiv or abroad. Representatives of thirty organizations attribute their lack of effectiveness in part or in full to the passivity of the general population in their area. They argue that people are uninformed and disinterested in corruption, and that many have grown disillusioned with civic activism and with the lack of progress in the fight against corruption in the years since the Euromaidan Revolution. Finally, representatives of 25 organizations mention intimidation as a factor that limits the effectiveness of their work. Activists in cities such as Kharkiv, Mykolaiv and Kherson, for instance, have recounted how they have been physically attacked by unknown

12 Interview with representative of civil society organization, 3 October 2018, Cherkasy

13 Interview with representative of civil society organization, 21 November 2018, Drohobych

or known assailants. More common than physical violence are verbal threats. While the impact of these forms of intimidation cannot be measured, it is likely that it keeps some people away from working on anti-corruption, and that many of those who do work on anti-corruption take fewer risks than they would otherwise.

Some interlocutors do not point to concrete success stories of their work but claim nonetheless that their work has an impact. They argue that raising awareness about corruption has made corrupt behavior more costly because of the greater risk of getting named and shamed and that, consequently, officials have become more reluctant to engage in corrupt behavior.¹⁴ If this is correct, then anti-corruption activists to some degree can engender good governance among local and oblast authorities just by carrying out a watchdog function. Besides immeasurable impact, many activists can point to concrete examples of impact despite the difficulties that they face in their work. An organization from Mykolaiv, for instance, has been successful in cancelling payments for certain forms of treatment in the city's hospitals.¹⁵ An organization from Dnipro has prevented the illegal cutting of trees.¹⁶ And activists from Drohobych have been instrumental in imposing fines on stores which sold alcohol illegally.¹⁷

Positive impact from the work of anti-corruption activists can be separated into counteracting corruption as it occurs (ex post anti-corruption) and preventing corruption from occurring in the first place (ex ante anti-corruption). During interviews, our interlocutors have presented 193 examples of impact, including 134 examples of ex post anti-corruption and 59 examples of ex ante anti-corruption. The most common type of ex post anti-corruption effect (52 cases) concerns the initiation of criminal investigations or prosecution of corrupt individuals or firms based on information provided by activists. Another common type of ex post effect (22 cases) is the annulment of a public procurement following a publication or an official appeal by activists. Interlocutors have also presented 16 examples of corrupt or corruption-prone decisions of local or oblast authorities having been rolled back thanks to their efforts. An organization from Odesa, for instance, has successfully challenged the city's

annual budget on grounds that it was prone to corruption.¹⁸ In another example, an organization from Marhanets has accomplished that assets that were illegally privatized assets by the city's authorities were returned to the state.¹⁹ A final type of ex post anti-corruption effect resulting from the work of civil society organizations in the regions of Ukraine that is common (27 cases) is the dismissal of corrupt officials. In Kropyvnytskyi, for instance, anti-corruption activists have been successful in forcing the dismissal of local officials in charge of public utilities.²⁰ And in the cities of Ukrayinka and Sviatohirsk, activists have taken credit for leading anti-corruption campaigns that forced the mayor of the city out of office.²¹

Less common are examples of ex ante anti-corruption effects. Interlocutors have mentioned 59 cases in which legislation or regulations have been adopted or amended with the goal to prevent corruption and as a result of their efforts. In seven municipalities in the Ivano-Frankivsk region, for instance, anti-corruption instruments were adopted following trainings on integrity in public administration conducted by an organization from Ivano-Frankivsk.²² In a similar example, an advocacy effort by an organization from Khmelnytskyi resulted in the adoption by the city council of a new regulation on conflicts of interest.²³ An organization from Kherson successfully lobbied the introduction of more transparency in tenders by universities in the city.²⁴ And in several cities, including Chuhuiv, Kharkiv, Kherson, Khmilnyk, and Severodonetsk, activists have been successful in persuading the local authorities to lower the threshold for the use of the electronic procurement system ProZorro.²⁵

¹⁴ Interview with representative of civil society organization, 3 October 2018, Cherkasy; interview with representative of civil society organization, 4 October 2018, Mariupol

¹⁵ Interview with representative of civil society organization, 8 November 2018

¹⁶ Interview with representative of civil society organization, 3 September 2018, Dnipro

¹⁷ Interview with representative of civil society organization, 21 November 2018, Drohobych

¹⁸ Interview with representative of civil society organization, 18 September 2018, Odesa

¹⁹ Telephone interview with representative of civil society organization, 26 November 2018

²⁰ Interview with representative of civil society organization, 14 December 2018, Kropyvnytskyi

²¹ Telephone interview with representative of civil society organization, 17 November 2018; telephone interview with representative of civil society organization, 27 November 2018

²² Interview with representative of civil society organization, 16 October 2018, Ivano-Frankivsk

²³ Interview with representative of civil society organization, 27 October 2018, Khmelnytskyi

²⁴ Interview with representative of civil society organization, 7 November 2018, Kherson

²⁵ Telephone interviews with representative of civil society organization, 13 June 2018; Interview with representative of civil society organization, 6 November 2018, Kherson, Interview with representative of civil society organization, 18 September 2018, Khmilnyk

PATHWAYS TO IMPACT

Insights from academic and practitioner literature suggest that factors associated with success in anti-corruption activism fall under three broad categories: environmental factors, advocacy strategies of civil society organizations, and their organizational characteristics. This section asks how these insights relate to anti-corruption activism in the regions of Ukraine. We have gauged the effectiveness of the anti-corruption organizations in our dataset using different types of evidence, including examples of impact presented by the organizations, media reports on the activities of the organizations, and their social media activity. During the interviews with anti-corruption civil society organizations, they were asked to name examples of concrete impact from their work, and these examples of impact have served as the primary indicator of effectiveness. The examples of impact were triangulated with other types of evidence including media reports and assessments from other organizations. In each region we have additionally monitored local media outlets to find reports about the activities of the civil society organizations and about the impact of these activities. The anti-corruption organizations often liaise with local and sometimes national media outlets in order to generate publicity about their activities and their accomplishments. In other cases, media outlets reach out to the anti-corruption organizations to publish a story about their work. The extent to which the media report about the anti-corruption organizations and their work is an indicator of the organization's overall effectiveness. Finally, we have monitored the social media activity of the anti-corruption organizations. The social media platform of choice for most anti-corruption civil society organizations is Facebook. A small number of organizations in addition publish videos on Youtube. Our monitoring of the Facebook sites of the anti-corruption organizations has especially focused on the number of subscribers, frequency of posts on (anti-)corruption, and extent of interaction with other Facebook users in those posts. It should be noted that some effective anti-corruption civil society organizations choose to keep a low profile on social media and are not interested in attracting attention from the media.

Environmental factors

Environmental factors are outside the direct control of civil society organizations and are generally related to the political, institutional, and legislative context in which they operate. The legislative and institutional environment for civil society organizations is largely similar across Ukraine as they are subject to the same national legislation and interact with the same types of subnational state institutions and institutions of self-government. There is, however, great variation across Ukraine in the extent of political will on the part of local and oblast authorities to address corruption. Most anti-corruption civil society organizations in Ukraine primarily confront corruption involving officials from the executive authorities and the legislative council of the city or town in which they are based. Some organizations in addition also confront corruption involving officials from the oblast state administration. Our interlocutors indicate that there are substantial differences in political will among authorities at the municipal and oblast level. Oblast capitals with a relatively high degree of political will among the local authorities include Chernivtsi, Ivano-Frankivsk, Lutsk, Kropyvnytskyi, and Rivne. In cities such as Kharkiv, Odesa, Ternopil, Uzhhorod, and Zaporizhzhia, by contrast, political will to address corruption, according to interlocutors among anti-corruption activists, is mostly absent. Political will, of course, can fluctuate over time and sharply decrease or increase with the arrival of new leaders. The existence of political will can also be scattered, with some agencies of the government demonstrating a greater extent of political will than other agencies.

While there is not one factor that explains all variation in the extent of political will to fight corruption in Ukraine, one variable that is important is political and economic pluralism. The extent of pluralism in turn is often related to local political economies and political cultures. Political will tends to be especially lacking where the local economy is dominated by one single enterprise or a conglomerate of enterprises, such as in Zaporizhzhia, or where politics has been dominated by one group for a considerable period, such as in Kharkiv. When political will is in short supply among the political class in a city or town, it may yet be present to a greater extent at the oblast level. An often-observed pattern in Ukraine is that political will is more lacking among city authorities than among oblast authorities. Possible explanations for this pattern include the fact that governors are

appointed by the president and therefore are less beholden to local elites, and that oblast authorities control smaller budgets than city authorities. In regions where political will is lacking, engagement by international actors can yet persuade authorities to adopt a more cooperative stance. An interlocutor from an anti-corruption organization in Odesa, for instance, noted that local authorities participated in round table meetings and anti-corruption initiatives only when European Union representatives were involved.²⁶

The extent of political will among authorities to initiate and sustain reforms to a great degree shapes their attitudes towards anti-corruption activism, and these attitudes in turn have major implications for the advocacy strategies that activists pursue (Huss et al. 2019). The existence of political will among local authorities in particular allows for the application of non-confrontational methods such as advocacy, which relies on successful persuasion and eventual consent. Altogether our interlocutors have mentioned 59 examples of concrete impact through advocacy. Especially impressive examples of such successful advocacy include the adoption by city councils in Kropyvnytskyi and Dnipro of a set of anti-corruption regulations that were drafted and proposed by activists and the creation of an integrity bureau at the city council in Lutsk.²⁷ More modest examples of impact through advocacy include the adoption by the city council of Khmelnytskyi of proposals for rules about conflicts of interest that were lobbied by activists, and the contribution of one anti-corruption organization to new regulations about public information in Kremenchuk.²⁸

The presence of political will to address corruption also enables certain forms of cooperation between anti-corruption organizations and authorities. The most substantial of such forms of cooperation are examples of co-governance, in which the anti-corruption organization is engaged to fulfill a specific task alongside state authorities. In Chernihiv, for instance, activists have been included in a working group that has drafted a new set of anti-corruption regulations.²⁹ And in Drohobych and Lviv, anti-corruption organizations have worked with the city authorities to introduce e-government instruments

which were intended to reduce opportunities for corruption.³⁰

In some cities anti-corruption organizations have signed memorandums of understanding or cooperation with local authorities, but there is little evidence that these memorandums have generated substantial impact. In Chernihiv, an anti-corruption organization has signed a memorandum of understanding with the oblast branch of the State Fiscal Service.³¹ In Kharkiv, an anti-corruption organization has found it difficult to find an understanding with city authorities but has been able to conclude a memorandum of cooperation with the Kharkiv oblast council.³² And in Zaporizhzhia, city authorities signaled political will to fight corruption when they signed a memorandum of cooperation with an anti-corruption commission which included a range of civil society organizations. The anti-corruption commission, however, was subsequently disbanded because, according to our interlocutors, it was seen as a threat to the interests of local political elites.³³ In several cities including Drohobych, Khmelnytskyi, Mykolaiv, and Zhytomyr, anti-corruption activists also serve as unpaid advisors to the mayor or governor. While the actual impact of having this position may vary, it provides the activists with a direct channel to the political leadership of the city or region. Finally, in a range of cities including Odesa, Mykolayiv, and Nikopol, anti-corruption organizations participate in public councils. These public councils have been set up around the country over the past decade to facilitate deliberation between civic actors and state authorities. The utility of such councils, according to our interlocutors, is limited, but they create an opportunity to directly interact with officials.

Advocacy strategies

Choices in advocacy strategies that may help explain variation in effectiveness of anti-corruption organizations in Ukraine relate to the concreteness of their goals, the difference between a confrontational and non-confrontational approach, and cooperation with other civil society activists. Among the anti-corruption organizations in our dataset, 53 have a clear focus in the sense that they work on corruption related to one particular public

²⁶ Interview with representative of civil society organization, 18 September 2018, Odesa.

²⁷ Interview with representative of civil society organization, 14 December 2018, Kropyvnytskyi; interview with representative of civil society organization, 4 September 2018, Dnipro; interview with representative of civil society organization, 8 October 2018, Lviv

²⁸ Interview with representative of civil society organization, 27 October 2018, Khmelnytskyi; interview with representative of civil society organization, 29 May 2018

²⁹ Interview with representative of civil society organization, 1 November 2018, Chernihiv

³⁰ Interview with representative of civil society organization, 9 October 2018, Lviv; interview with representative of civil society organization, 21 November 2018, Drohobych

³¹ Interview with representative of civil society organization, 10 December 2018, Chernihiv

³² Interview with representative of civil society organization, 13 June 2018, Kharkiv

³³ Interview with representative of civil society organization, 1 October 2018, Zaporizhzhia

service or corruption in one particular policy area. 188 organizations, by contrast, work on several issues at once or address corruption in general. There is some evidence that a clear focus can create significant impact. One organization from Chernivtsi, for instance, focusses purely on the issue of public procurement and has filed 86 appeals to relevant authorities about tenders worth billions of hryvnias.³⁴ Another example is an organization from Cherkasy with a focus on corruption in law enforcement whose activism has led to the resignation of several law enforcement officers.³⁵ There are as many anti-corruption organizations in our dataset, however, that have created substantial impact without choosing a specific focus.

Academic and practitioner literature on anti-corruption activism is divided over the question whether a confrontational or a non-confrontational approach is on average more effective. As we saw, where there is political will among local authorities and where cooperation is possible, more opportunities are available for anti-corruption organizations to create impact. An organization from Vinnytsia, for instance, successfully lobbied the adoption by the oblast legislative council of a decision introducing more transparency in the public utilities companies of the region.³⁶ In another example, cooperation of an anti-corruption group from Bila Tserkva with local authorities has resulted in the introduction of an electronic voting system in the city's legislative council with the objective to combat political corruption.³⁷ Where cooperation with local authorities is not possible because of a lack of political will, anti-corruption organizations have little choice but to employ confrontational methods such as monitoring of (potentially) corrupt actors, awareness-raising about corruption, and direct action including the filing of lawsuits and the organization of demonstrations. Through such confrontational methods, anti-corruption organizations in the regions of Ukraine have sometimes achieved considerable impact. An organization from Mykolaiv, for instance, has won a court case as a result of which the authorities were forced to return to public property a plot of land that had been illegally sold.³⁸ In Ternopil, an anti-corruption organization held a demonstration against a price increase of public transport tickets

with, according to the organization, three thousand participants, after which the authorities reversed the price increase.³⁹ Overall, however, while it is possible for anti-corruption organizations to create effect while relying exclusively on confrontational methods, non-confrontational methods, made possible through the presence of political will, generate certain types of results that can only be achieved with cooperation and that are often both substantial and sustainable. Cooperation where it is possible therefore is clearly related to impact.

Finally, cooperation among anti-corruption activists has been identified by some authors as a factor that can help increase the effectiveness of their work. There are well-known examples of civil society cooperation at the national level in Ukraine, especially in the form of the Reanimation Reform Package coalition. This coalition, which includes a broad range of civil society organizations among which anti-corruption organizations, has been involved by the government in the reform process since the Euromaidan Revolution, and several important laws have been adopted as a result of its successful advocacy efforts (Lutsevych 2016; Solonenko 2015). While many anti-corruption organizations interact in one way or another with other anti-corruption organizations at the subnational level, there is sustained cooperation in only few cases. In several cities, such as Dnipro and Ternopil, coalitions have been formed after the example of the Reanimation Reform Package coalition. There is little evidence to suggest that these coalitions have led to close cooperation or greater effectiveness of anti-corruption organizations. Besides coalitions consisting of different organizations, there are several anti-corruption organizations, such as Journalists against Corruption and Stop Corruption, working across Ukraine with regional or local branches and a central office in Kyiv. These network organizations, however, have little central coordination and control insufficient resources to help their regional and local offices become more effective.

Organizational characteristics

Among the organizational characteristics of anti-corruption organizations that can help explain variation in effectiveness are capacity in terms of their human and financial resources and the existence of grassroots support. As noted in Freedom House's 2018 Nations in Transit report for

34 Interview with representative of civil society organization, 22 October 2018

35 Interview with representative of civil society organization, 3 October 2018, Cherkasy

36 Telephone interview with representative of civil society organization, 20 December 2018

37 Telephone interview with representative of civil society organization, 14 December 2018

38 Interview with representative of civil society organization, 9 November 2018, Mykolaiv

39 Interview with representative of civil society organization, 20 November 2018, Ternopil

Ukraine, there is a large discrepancy in the country between the capacity of civil society organizations at the national and local level.⁴⁰ Anti-corruption organizations working outside Kyiv invariably rely on a small group of activists and in a significant number of cases on the dedication of one individual. Some organizations have a few, and rarely more than five people on the payroll, often in short-term or part-time employment. The personnel composition of organizations with hired employees tends to frequently change and is typically dependent on the obtainment of grants from Western donors. Organizations that are formally registered as non-governmental organizations have members, but membership is usually only a formal element of their status as a registered organization and does not have practical significance. Many organizations boast having a number of volunteers, in most cases between one dozen and several dozen, but the extent to which these volunteers are substantially active for the organizations seems limited. These findings seem to corroborate the long-established diagnosis of low levels of activity in civil society organizations in post-Soviet Ukraine. According to recent sociological research, 60% of citizens argue that civic organizations have an important role to play in their communities, but only 7% of people are involved in civic activism.⁴¹ Because they rely on a small number of hired employees, active members, and volunteers, the anti-corruption organizations often lack certain knowledge and professional skills required for effective activism. Sixty organizations explicitly mention a lack of human resources as a reason for why they are not more effective.

While anti-corruption organizations operating outside Kyiv are similar in that they rely on a small number of activists and volunteers, they are diverse in the amount of funding with which they carry out their work. Many organizations lack any financial resources besides voluntary contributions of core activists. A small number of organizations reports receiving contributions from sympathizers outside the organization. Membership fees apply to few organizations and are insignificant where they do apply.⁸⁷ Organizations explicitly mention insufficient funding as a reason for why they do not work more effectively. The problem of insufficient funding reaches beyond anti-corruption organizations, and

is noted in the 2018 USAID Civil Society Sustainability Index as the weakest point in the sustainability of civil society organizations in Ukraine.⁴² Of the anti-corruption organizations in our dataset which have sources of funding beyond contributions of their own activists, almost all funding comes in the form of grants from international organizations and Western governments such as UNDP, the Renaissance Fund, USAID, and grant programs of national embassies in Ukraine. 103 organizations (43%) have indicated in interviews conducted for this study that they currently receive one or more grants or have received one or more grants in the recent past. Most such grants, however, are small and short-term and therefore do not allow to hire a core staff and compete with salaries in other sectors. The lack of alternative sources of funding moreover has negative implications for the sustainability of anti-corruption activism: once a grant expires, the activism in most cases is interrupted.

A small but significant number of organizations in our dataset receive (or have received) several grants at one time, including in some cases a grant for institutional development, i.e. a grant not tied to a particular activity. Our data suggest that a substantial amount of external funding is an important determinant of effectiveness. Multiple grants or large grants do not yet make recipient organizations wealthy, but they do allow these organizations to employ several people and plan activities beyond their current grants. Institutional grants in particular enable these organizations to allot time to fundraising. Most organizations with little funding are forced to focus on one type of activity or on corruption in one particular area. The organizations with multiple grants or a large institutional grant, by contrast, tend to pursue a multipronged approach employing diverse methods of activism and addressing more than one type of corruption. While many organizations with weaker financial capacity can point to one or two examples of impact, one organization from Kharkiv with substantial funding, for instance, within only a few years has won a range of court cases, has successfully advocated a new procurement policy at the oblast administration, and has secured the annulment of many tenders.⁴³ In addition to this, the (social) media presence of the organization suggests that it is highly successful in raising awareness about corruption in the city and the region. A similar

40 See <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/ukraine>. Accessed 20 November 2018

41 Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, "Hromadyanske suspiilstvo v Ukraini: vyklyky i zavdannya", retrieved at <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspiilstvo-v-ukraini-viklyki-i-zavdannya>. By comparison, the percentage of people involved in civil society organizations in Poland, for instance, is 20%. See "2016 Report on the State of Civil Society in the EU and Russia", p.80, retrieved at https://eu-russia-csf.org/fileadmin/State_of_Civil_Society_Report/18_05_2017_RU-EU_Report_spaudai_Hyperlink_Spread.pdf

42 The Index also notes that the amount of external funding for civil society organizations working on issues such as citizen engagement, regional development, and the fight against corruption has recently increased, see <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.pdf>, p.223. Accessed 2 November 2018

43 Interview with representative of civil society organization, 11 June 2018, Kharkiv

organization from Dnipro has equally won a range of court cases and, according to its own claims, has secured the annulment of procurements worth 500 million hryvnias.⁴⁴

There are a number of potential downsides of external funding to civic activism. One is that competition over grants can induce rivalry among groups who in other circumstances might work together and split these organizations into haves and have-nots of international assistance (Henderson 2002; Petrova Tarrow 2007). Another downside is that the process of applying for grants requires time and effort which otherwise could be spent on the primary activity of the organization. Some commentators also express a concern that some international donors may not appreciate what issues and types of activity are most fitting in a certain national or regional context and compel their grantees to work on issues of secondary importance (Zaloznaya 2018). External funding of civil society organizations is also blamed for undermining the grassroots nature of local initiatives. According to this line of criticism, external funding across many countries has led to the emergence of a class of professional, grant-seeking NGOs that are disconnected from the public (Carothers and Barnst 1999; Hahn-Fuhr and Wohrschech 2014). Not unlike in other countries, in the context of Ukraine it can be argued that 'Western-funded NGOs form an 'NGO-crazy', where professional leaders use access to domestic policy-makers and Western donors to influence public policies, yet they are disconnected from the public at large' (Lutsevych 2013: 1). Those Western-funded NGOs do not correspond with the popular image of civil society organizations that strengthen social capital and thereby enhance democracy. While foreign aid to civil society organizations often aspires to support the development of grassroots organizations, the professional grant-seeking NGOs that actually emerge may crowd out grassroots initiatives (Ishkanian 2007). In Hann's (2004) formulation, external funding of civil society organizations has led to the 'abortion of local processes of change'. Studies of anti-corruption activism, as noted, suggest that locally originating grassroots initiatives, building on existing social capital, tend to have higher success rates than initiatives without grassroots. Among anti-corruption organizations in the regions of Ukraine that do not receive external funding, some clearly have a genuine grassroots base that helps them to create impact. An organization from Mariupol consisting of workers from one of the city's major

enterprises, for instance, has been effective in uncovering corruption at the enterprise and raising awareness about the corruption.⁴⁵ In another example, an organization from Ternopil which was established by local fishermen and which focuses on the issue of poaching and other forms of illegal use of water bodies, has won a number of court cases.⁴⁶ And in Dnipro, a grassroots organization that focuses on corruption related to road safety receives much appraisal for its awareness-raising efforts and has been successful in holding corrupt actors to account.⁴⁷ What these grassroots initiatives have in common is a clear focus related to the personal or professional background of their activists. This background provides them with an intimate knowledge of the issues that they address through their anti-corruption activism. Because they share a set of interests with a more or less clearly defined group of people, moreover, these activists are also relatively successful in mobilizing others. What this type of activists also has in common is that, as theory would predict, they do not receive external funding. While the grassroots nature of these organizations strengthens their ability to create impact, their lack of material capacity impedes their effectiveness. Without the type of funding that grants provide, grassroots organizations have, for instance, fewer resources to employ people, hire consultants, pay legal fees, or print newspapers. The grassroots nature of these organizations therefore is at the same time a strength and obstacle.

44 Interview with representative of civil society organization, 3 September 2018, Dnipro

45 Interview with representative of civil society organization, 4 October 2018, Mariupol

46 Interview with representative of civil society organization, 20 November 2018, Ternopil

47 Interview with representative of civil society organization, 3 September 2018, Dnipro

CONCLUSIONS

Anti-corruption organizations in the regions of Ukraine are confronted with a multitude of challenges, but many of them are able to point to examples of real impact. In their struggle to create impact, they face two key dilemmas. First, many organizations lack sufficient capacity to be effective. More than half of anti-corruption organizations function without any type of funding beyond voluntary contributions of core activists. The funding of other organizations typically comes in the form of grants from foreign governments, non-governmental organizations, and foundations. With few exceptions, however, such grants are small and cover a short period. Given a lack of substantial funding, anti-corruption organizations cannot hire necessary staff and services, and have fewer opportunities to acquire knowledge and skills that could help make their work more effective. Second, many organizations lack a credible support base. They are far from the ideal type of community-based organizations that represent the interests of their members and contribute to building social capital. Most of them instead rely on the dedication of, usually, between one and five activists, while membership is more often than not ephemeral. Because they do not have a substantial support base, anti-corruption organizations, like many other types of civil society organizations in Ukraine, cannot mobilize supporters to help them advance their cause and are often seen as lacking legitimacy to promote change for the public good.

Our findings show that the anti-corruption organizations that are most effective tend to be those that convincingly solve either one of these two dilemmas. Some organizations solve the capacity dilemma by attracting sustained and substantial funding, typically in the form of international assistance, allowing them to hire a core staff, purchase professional services, and engage in multi-year planning. Other organizations solve the support dilemma by drawing from a real base of support, such as the workers of an organization or a group of people directly affected by a certain type of abuse. There are in practice few if any organizations that solve both dilemmas: organizations with substantial professional capacity are not built on grassroots, and activists with a grassroots organization struggle to build a professional organization or have no interest in doing so. Our findings, consequently, suggest that there are different but in practice mutually exclusive pathways to impact. We also find that political will

among local authorities is an important conducive factor to the effectiveness of anti-corruption activism as it creates, in particular through advocacy efforts, more opportunities for impact. Political will also enables certain forms of cooperation with the authorities. While anti-corruption activists can be effective using confrontational methods, effects that result from cooperation with authorities on average appear more substantial and sustainable.

These findings carry a number of implications for practitioners of (international) assistance. First, what types of effects can be achieved in anti-corruption activism and which activities generate more effect depends on the local political context and especially on the extent of political will among authorities. International assistance is therefore more likely to create impact when decisions about funding are based on knowledge of the local political environment. Second, the often small and short-term grants that anti-corruption organizations in Ukraine receive from donors accentuate rather than solve their capacity dilemma, as the small and short-term grants do not allow to hire a core staff and otherwise build a professional organization. Once such grants expire, the activism moreover is in most cases interrupted. International assistance is therefore more likely to be effective when it prioritizes substantial, multi-year funding to select organizations over small grants scattered across a larger number of organizations. Finally, while capacity for the anti-corruption organizations outside Kyiv is mostly determined by material resources, they also often lack, by their own admission, necessary professional skills and knowledge. At the same time, a small number of Kyiv-based anti-corruption organizations do possess the professional capacity to effectively carry out anti-corruption activism through, among other things, advocacy, raising awareness, and conducting investigations. A potentially productive avenue of international assistance is to help facilitate the transfer of knowledge and skills from higher-capacity anti-corruption organizations to lower-capacity organizations.

LIST OF REFERENCES

- Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil." *Politics & Society* 26 (4): 511-37
- Ang, Yuen Yuen. 2014. "Authoritarian Restraints on Online Activism Revisited: Why "I-Paid-A-Bribe" Worked in India but Failed in China." *Comparative Politics* 47(1): 21-40.
- Ankamah, Samuel Siebie, and S. M. Manzoor E. Khoda. 2018. "Political Will and Government Anti-Corruption Efforts: What Does the Evidence Say?" *Public Administration and Development* 38(1): 3-14.
- Benequista, Nicholas, and John Gaventa. 2012. "What we now know about citizen action and development outcomes." In *Gouvernance en révolution(s)*. *Chroniques de la gouvernance* 2012. Institute for Research and Debate on Governance. Paris: Charles Léopold Mayer Publishing House.
- Bernhard M. & Karakoç, E. 2007. Civil society and legacies of dictatorship. *World Politics* 59(4): 539-567.
- Bhargava, Vinay. 2005. *The Cancer of Corruption*. World Bank Global Issues Seminar Series. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/Corruption.pdf>
- Bhargava, Vinay. 2012. *Strategies for Empowering Communities to Demand Good Governance and Seek Increased Effectiveness of Public Service*. Partnership for Transparency Fund Working Papers Series No.4/2012.
- Bowser, Donald. 2001. *Corruption; Trust and the Danger to Democratization in the Former Soviet Union*. Berlin. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.529.7140&rep=rep1&type=pdf>.
- Brett, E. A. 2003. "Participation and accountability in development management." *Journal of Development Studies* 40(2): 1-29.
- Brinkerhoff, Derick W. 1999. "Exploring State—Civil Society Collaboration: Policy Partnerships in Developing Countries." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (1):59-86.
- Bukenya, Badru, Sam Hickey, and Sophie King. 2012. *Understanding the Role of Context in Shaping Social Accountability Interventions: Towards an Evidence-Based Approach*. The World Bank Social Accountability and Demand for Good Governance Team
- Carothers, Thomas, and William Barndt. 1999. "Civil society." *Foreign policy*: 18-29.
- Carr, Indira, and Opi Outhwaite. "2011. The role of non-governmental organizations (NGOs) in combating corruption: Theory and practice." *Suffolk UL Rev.* 44: 615;
- Chêne, Marie. 2008. *The Impact of Strengthening Citizen Demand for Anti-Corruption Reform*. U4 Expert Answer. Transparency International and CMI Chr. Michelsen Institute.
- Chêne, Marie, and Gillian Dell. 2008. *UNCAC and the participation of NGOs in the fight against corruption*. U4 Anti-Corruption Research Centre. Available at: <http://www.u4.no/publications/uncac-and-the-participation-of-ngos-in-the-fight-against-corruption/downloadasset/368>
- Davidson, Jamie S. 2007. "Politics-as-Usual on Trial: Regional Anti-Corruption Campaigns in Indonesia." *Pacific Review* 20(1): 75-99.
- De Asis, Maria Gonzales. 2000. *Reducing Corruption: Lessons from Venezuela*. The World Bank. PREM Notes.
- Doig, Alan, David Watt, and Robert Williams. 2006. "Hands-on or Hands-off? Anti-Corruption Agencies in Action, Donor Expectations, and a Good Enough Reality." *Public Administration and Development* 26 (2): 163-172
- Eaton, Kent. 2003. "Restoration or Transformation? Trapos versus NGOs in the Democratization of the Philippines." *The Journal of Asian Studies* 62 (2): 469-96.
- Edwards, Michael. 2000. *NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance*. London: The Foreign Policy Centre in association with NCVO.
- Edwards, Michael, and David Hulme. 1996. "Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations." *World development* 24, no. 6: 961-973

- Fox, Jonathan. 2007. "The uncertain relationship between transparency and accountability." *Development in practice* 17, no. 4-5: 663-671.
- Fox, Jonathan A. 2015. "Social accountability: what does the evidence really say?" *World Development* 72: 346-361.
- Fox, Jonathan, and Joy Acheron. 2016. *Doing Accountability Differently: A Proposal for the Vertical Integration of Civil Society Monitoring and Advocacy*. U4 Issue N4. Chr. Michelsen Institute Bergen - Norway.
- Ghaus-Pasha, Aisha. 2004. *Role of Civil Society Organizations in Governance*. 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance, 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea
- Goetz, Anne Marie, and Rob Jenkins. 2001. "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India." *Public Management Review* 3 (3):363-83.
- Goetz, Anne Marie, and John Gaventa. 2001. *Bringing citizen voice and client focus into service delivery*. IDS Working Paper 138
- Grigorescu, Alexandru. 2006. "The corruption eruption in East-Central Europe: The increased salience of corruption and the role of intergovernmental organizations." *East European Politics and Societies* 20, no. 3: 516-549.
- Grimes, Marcia. 2008. *The conditions of successful civil society involvement in combating corruption: A survey of case study evidence*. QoG Working Paper Series 22. Gothenburg, Sweden: The QoG Institute.
- Grimes, Marcia. 2013. "The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link Between Civil Society and Good Government." *Studies in Comparative International Development* 48:380-402.
- Hahn-Fuhr, Irene, and Susann Worschech. 2014. "External Democracy Promotion and Divided Civil Society—The Missing Link." In *Civil Society and Democracy Promotion*, edited by Timm Beichelt, Irene Hahn-Fuhr, Frank Schimmelfennig, and Susann Worschech, 11-41. London: Palgrave Macmillan UK
- Hann, Chris. 2004. 'In the Church of Civil Society' in Marlies Glasius, David Lewis and Hakan Seckinelgin (eds), *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*. London: Routledge.
- Hanna, Rema, Sarah Bishop, Sara Nadel, Gabe Scheffler, and Katherine Durlacher. 2011. *The Effectiveness of Anti-Corruption Policy: What Has Worked, What Hasn't, and What We Don't Know - a Systemic Review*. EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Heeks, Richard, and Harald Mathisen. 2012. "Understanding Success and Failure of Anti-Corruption Initiatives." *Crime, Law and Social Change* 58 (5):533-49.
- Henderson, Sarah L. 2002. "Selling civil society: Western aid and the nongovernmental organization sector in Russia." *Comparative Political Studies* 35, no. 2: 139-167.
- Hickey, S., and Mohan, G. 2008. "The politics of establishing pro-poor accountability: What can poverty reduction strategies achieve?" *Review of International Political Economy* 15(2): 234-258.
- Holloway, Richard. 2008. *NGO Corruption Fighters' Resource Book - How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption*. Available from: <https://www.ndi.org/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf>
- Howard, Marc Morjé. 2002. "The weakness of postcommunist civil society." *Journal of democracy* 13(1): 157-169.
- Huss, Oksana, Max Bader, Andriy Meleshevych, and Oksana Nesterenko. 2019. *Analysing contextual factors for anti-corruption activism in the regions of Ukraine*. Unpublished manuscript, Leiden University.
- Ishkanian, Armine. 2007. "Democracy promotion and civil society". In: Albrow, Martin, Marlies Glasius, Helmut K. Anheier, and Mary Kaldor (eds.) *Global Civil Society 2007/8: Communicative Power and Democracy*. Global Civil Society - Year Books. SAGE publications Ltd, London, UK, pp. 58-85
- Jenkins, Rob. 2007. "Civil society versus corruption." *Journal of Democracy* 18(2): 55-69.

- Jenkins, Rob, and Anne Marie Goetz. 2002. "Civil society engagement and india's public distribution system: lessons from the rationing Kruti Samiti in Mumbai." Prepared and Presented at the 'Making Services Work for Poor People' World Development Report (WDR) 2003/04 Workshop held at Eynsham Hall, Oxford.
- Johnsøn, Jesper, Nils Taxell, and Dominik Zaum. 2012. Mapping Evidence Gaps in Anti-Corruption: Assessing the State of the Operationally Relevant Evidence on Donors' Actions and Approaches to Reducing Corruption. 7. U4.
- Johnston, Michael, and Sahr Kpundeh. 2002. Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Development. The World Bank. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37208.pdf>
- Joshi, A. 2010. Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives. Institute of Development Studies, Brighton
- Joshi, A. 2011. "Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Annex 1 Service Delivery", prepared for the Transparency and Accountability Initiative Workshop October 2010. Retrieved from <http://www.transparency-initiative.org/workstream/impact-learning>
- Kaldor, Mary. 2003. "Civil society and accountability." *Journal of Human Development* 4(1): 5-27.
- Khan. Mustaq H. 1998. "The Role of Civil Society and Patron-Client Networks in the Analysis of Corruption" In OECD/UNDP (ed.) *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: UNDP, Management Development and Governance Division.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Lutsevych, Orysia. 2013. *How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine*. Chatham House Briefing Paper. Retrieved from: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0113bp_lutsevych.pdf
- Lutsevych, Orysia. 2016. "Civil society versus captured state: a winning strategy for sustainable change." *Development in Practice* 26, no. 5: 646-656.
- Mainwaring, Scott. 2003 "Introduction" in Mainwaring, S, and Welna, C (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Marin, Jose Maria. 2016. *Evidence of Citizen Engagement Impact in Promoting Good Governance and Anti-Corruption Efforts*. U4 Anti-Corruption Resource Centre. Transparency International/Chr. Michelsen Institute Bergen.
- McGee, Rosemary, and John Gaventa. 2010. *Synthesis Report - Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*. Open Society Foundation. Transparency & Accountability Initiative.
- McNeil, Mary, and Terry Mumvama. 2006. *A Stocktaking of Social Accountability Initiatives by Civil Society in Anglophone Africa*. World Bank Institute, Community Empowerment and Social Inclusion Learning Program
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2010. *Civil Society as an Anti-Corruption Actor in East Central Europe*. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building. Working Papers.
- Olken, Benjamin A. 2007. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy* 115 (2):200-249.
- Paul, S. 2011. "Stimulating Activism through Champions of Change", in S. Odugbemi and T. Lee, (eds.), *Accountability through public opinion: from inertia to public action*. Washington DC: The World Bank, pp. 347-358.
- Petrova, Tsveta, and Sidney Tarrow. 2007. "Transactional and participatory activism in the emerging European polity: The puzzle of East-Central Europe." *Comparative Political Studies* 40, no. 1: 74-94.
- Malena, Carmen, Reiner Forster, and Jammey Singh. 2004. *Social Accountability An introduction to the concept and emerging practice*. The World Bank Social Development Paper no. 76
- Nitsova, Silviya, Grigore Pop-Eleches, and Graeme Robertson. 2018. *Revolution and Reform in Ukraine. Evaluating Four Years of Reform*. PONARS Eurasia, July

- O'Donnell, Guillermo. 1999. "Horizontal accountability in new democracies", in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 29-51.
- Persson, Anna, and Martin Sjöstedt. 2012. "Responsive and Responsible Leaders: A Matter of Political Will?" *Perspectives on Politics* 10(0): 617-32.
- Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2005. "Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda." *Journal of the European economic association* 3, no.2-3: 259-267.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Solonenko, Iryna. 2015. "Ukrainian civil society from the orange revolution to Euromaidan: Striving for a new social contract." In *OSCE Yearbook 2014*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co: 219-236.
- Smulovitz, Catalina, and Enrique Peruzzotti. 2000. "Societal Accountability in Latin America." *Journal of democracy* 11(4): 147-158.
- Themudo, Nuno. 2013. "Reassessing the Impact of Civil Society: Nonprofit Sector, Press Freedom, and Corruption." *Governance* 26(1). Blackwell Publishing Inc
- Tisné, Martin, and Daniel Smilov. 2004. *From the Ground up: Assessing the Record of Anticorruption Assistance in Southeastern Europe*. Policy Paper. Policy Studies Series. Budapest: Center for Policy Studies, CEU.
- Transparency International (TI), ed. 2001. *Corruption Fighters tool Kit: Civil Society Experiences and Emerging Strategies*. Berlin.
- Vachudova, Milada. 2009. "Corruption and Compliance in the EU's Post-Communist Members and Candidates". *Journal of Common Market Studies*, 47 (Annual Review): 43-62.
- Véron, René, Glyn Williams, Stuart Corbridge, and Manoj Srivastava. 2006. "Decentralized Corruption or Corrupt Decentralization? Community Monitoring of Poverty-Alleviation Schemes in Eastern India." *World Development* 34 (11):1922-41.
- Vukovic, Danilo. 2014. "Civil Society, Accountable Government and the Rule of Law." *SSRN Electronic Journal*, December.
- Wampler, Brian. 2008. "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil." *Comparative Politics* 41 (1):61-81. <https://doi.org/10.2307/20434105>.
- Zaloznaya, Marina, William M. Reisinger, and Vicki Hesli Claypool. 2018. "When civil engagement is part of the problem: Flawed anti-corruptionism in Russia and Ukraine." *Communist and Post-Communist Studies* 51, no. 3: 245-255.
- Zinnbauer, Dieter. 2015. "Crowdsourced Corruption Reporting: What Petrified Forests, Street Music, Bath Towels, and the Taxman Can Tell Us About the Prospects for Its Future." *Policy & Internet* 7(1): 1-24.



2019

*2 Skovorody vul.,
Kyiv 04070, Ukraine*

*acrec.org.ua
universiteitleiden.nl/en*