ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

Бармин А. А.

начальник ФКУ ИК-28 ГУФСИН России по Пермскому краю (Россия), 618400, Россия, Пермский край, г. Березники, Проспект Ленина, д. 81, (3424) 20-03-71, barmin.a.a@rtural.ru

Зерчанинова Т. Е.

кандидат социологических наук, доцент, заведующая кафедрой регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, Tatiana_Z@uapa.ru

УДК 343.8
ББК 67.409

Предмет: проблемы государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы в Пермском крае.

Цель: выявить проблемы государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне (в Пермском крае) и разработать практические рекомендации по их решению.

Методология и методы: методология исследования основана на принципах системного подхода к анализу уголовно-исполнительной системы и деятельностного подхода к государственному управлению. Сочетание системного и деятельностного подходов позволяет выявить ключевые элементы системы, её структуру и проблемы функционирования, выявить причины и факторы, проблемы, с тем, чтобы в дальнейшем предложить наиболее эффективный путь воздействия на них. В процессе исследования были использованы такие методы как описание, анализ, синтез, анализ официальных документов, социологический экспертный опрос, анализ статистических данных.

Результаты: проведен анализ состояния уголовно-исполнительной системы Пермского края; изучена практика государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне; получены экспертные оценки государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы в Пермском крае; выявлены основные проблемы в развитии уголовно-исполнительной системы Пермского края; предложены рекомендации по совершенствованию государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы в Пермском крае.

Область применения результатов: результаты исследования могут быть использованы в деятельности ФСИН России и её территориальных органов для разработки стратегии развития уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне, а также учреждениями ФСИН России для совершенствования системы управления на организационном уровне.

Научная новизна: разработана новая диагностическая методика, позволившая оценить практику государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне; доказано наличие проблем государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне; доказана перспективность использования полученных данных в практике работы территориальных органов ФСИН России; предложены оригинальные суждения по совершенствованию государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы в Пермском крае.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, государственное управление, территориальные органы ФСИН России, экспертная оценка.

© Бармин А. А., Зерчанинова Т. Е., 2015

EXPERT EVALUATION OF THE CHALLENGES OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE PENAL CORRECTION SYSTEM DEVELOPMENT IN THE PERM TERRITORY

Barmin A. A.

Director, FKU IK-28 GUFSIN of Russia in the Perm Territory (Russia) 81 Lenin av., Berezniki, Perm region, 618400, (3424) 20-03-71, barmin.a.a@rtural.ru

Zerchaninova T. E.

Candidate of Science (Sociology), Assistant Professor, Head of regional and municipal administration of the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990,Tatiana_Z@uapa.ru

Subject: problems of public administration of criminal-executive system in the Perm Territory.

Objective: to identify problems of public regulation of the criminal-executive system development on a territorial level (in the Perm Territory) and to develop practical recommendations for their solution.

Methodology and methods: research methodology is based on a systematic approach to the analysis of the penal correction system and the activity approach to public administration. The combination of the systematic and active approaches allows you to identify the key elements of the system, its structure and functioning problems, identify the reasons and factors, problems, in order to offer the most effective way to influence on them. In the course of the study, the authors used such methods as description, analysis, synthesis, analysis, official documents, public opinion expert survey, and analysis of statistical data.

Results: the authors conducted an analysis of the penal correction system of the Perm Territory; studied practice of public management development of the criminal-executive system on a territorial level; expert estimates were obtained for public administration development of the penal correction system in the Perm Territory; identified the main problems in the development of the penal correction system of the Perm Territory; offered recommendations for improving public administration development of the penal correction system in the Perm Territory.

The scope of results: results of the study can be used in the activities of the Federal Penal Correction Service of Russia and its territorial bodies for the development of the strategy for the development of the penal correction system at the territorial level, as well as agencies of the Federal Penal Correction Service for improved governance at the institutional level.

Scientific novelty: the authors developed a new diagnostic technique allowing to assess the practices of public management development of the penal correction system on a territorial level; proved the existence of problems of public management development of the penal correction system for territorial level; proved that the data obtained through practice of the territorial bodies of the Federal Penal Correction Service is promising; offered an original judgment to improve public management of the development of the penal correction system in the Perm Territory.

Keywords: penal correction system, public administration, territorial bodies of the Federal Penal Correction Service**.**

Государственное управление развитием уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) России на современном этапе осуществляется в соответствии с Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года [1]. В процессе разработки и реализации стратегии развития УИС были выявлены проблемы, на которые необходимо направить управленческое воздействие, для того, чтобы осуществить переход системы на более высокий уровень развития. Это позволило бы уголовно-исполнительной системе эффективнее решать сложные задачи в сфере организации исполнения наказаний. Совершенствование государственного управления данной сферой должно было привести к расширению и созданию новых реальных возможностей для развития потенциала органов и учреждений, исполняющих наказания, и более эффективного его использования. В итоге уровень развития УИС России должен соответствовать современным мировым тенденциям в сфере исполнения уголовных наказаний. Однако конкретных управленческих механизмов для реализации государственной политики в данной сфере на территориальном уровне в рамках Концепции разработано не было. В связи с этим возникает необходимость исследования основных проблем государственного управления уголовно-исполнительной системой на территориальном уровне.

Теория управления в сфере исполнения уголовных наказаний нашла отражение в работах российских

авторов: А. М. Плюснина, Е. Ф. Яськова, Н. Н. Неустроевой, Э. В. Тураева [2]. Исследованию стратегического управления в уголовно-исполнительной системе посвящены труды А. В. Паршкова [3]. Современные проблемы уголовно-исполнительной политики являются предметом исследования О. Г. Перминова [4]. Однако, несмотря на очевидный рост внимания научного сообщества к данной теме в последние годы, социальная экспертиза проблем государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне пока не нашла отражения в научной литературе.

Цель статьи – выявить проблемы государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне (в Пермском крае) и разработать практические рекомендации по их решению.

Уголовно-исполнительная система – это система федеральных органов власти и подведомственных им учреждений, выполняющих функцию исполнения уголовных наказаний, а также содержания подследственных. Любая система состоит из первичных компонентов (элементов, взаимосвязей, функций, границ, подсистем, окружения) и имеет внутреннюю структуру. «Чтобы всесторонне познать систему, нужно изучить прежде всего ее *внутреннее* строение» [5, с. 21]. (см. текст в предыдущей редакции)

Структура УИС может быть представлена двумя подсистемами: управляющей и управляемой.

В управляющую подсистему входят Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России), подведомственная Минюсту России, и территориальные органы УИС, которые создаются на территориях субъектов Российской Федерации (ГУФСИНы и УФСИНы по территориальным органам). Территориальные органы УИС «осуществляют руководство подведомственными учреждениями, исполняющими наказания, а также специальными подразделениями уголовно-исполнительной системы по конвоированию» [6, ст. 7].

В управляемую подсистему входят учреждения ФСИН, исполняющие наказания. Их виды указаны в Уголовно-исполнительном кодексе РФ. К учреждениям уголовно-исполнительной системы относятся: уголовно-исполнительная инспекция, исправительный центр, арестный дом, колония-поселение, воспитательная колония, лечебное исправительное учреждение, исправительная колония общего, строгого или особого режима, тюрьма, следственный изолятор [7, ст. 16, п. 14.].

В процессе жизнедеятельности система в целом или ее отдельные компоненты претерпевают ряд изменений. Они могут наблюдаться: в составе, в функциях, в границах, в отношениях подсистем, в окружении [8, с. 22]. Изменения, происходящие внутри системы, обусловлены изменениями, происходящими в макроокружении системы.

В состоянии социальной системы или в любом из её компонентов редко встречаются одиночные изолированные сдвиги. Обычно они связаны с другими. Для анализа типичных форм подобных связей социологи разработали теорию социального процесса, которая описывает последствия взаимовлияющих изменений. Одной из форм социального процесса является социальное развитие. Идея развития стала центральной в некоторых социологических теориях, которые можно объединить под названием теории развития. Развитие – это процесс, «в котором ни одно из состояний системы не повторяется ни на какой предыдущей стадии, а на более поздней – выход на более высокий уровень в какой-либо сфере» [8, с. 25]. Таким образом, развитие, как правило, означает перемену состояния, переход из одного состояния в другое, лучшее, более целесообразное для дальнейшей деятельности. Развитие уголовно-исполнительной системы в данном исследовании понимается как положительное изменение УИС, её совершенствование, переход к новому качественному состоянию, повышение эффективности её деятельности. Отсюда управление развитием данной системы – это управление её изменениями в целях совершенствования.

Под государственным управлением развитием УИС нами понимается система взаимосвязанных, последовательных управленческих воздействий и технологий, осуществляемых органами государственной власти в целях совершенствования уголовно-исполнительной системы. «Управление призвано выявлять проблемные ситуации, определять содержание управленческого воздействия на них для придания устойчивости либо перевода системы из одного состояния в другое, позволяющее эффективно решать новые сложные задачи, возникающие в области организации исполнения наказаний» [3].

В 2007 году на смену этапу реформирования уголовно-исполнительной системы РФ пришел новый этап, который уже не предполагает таких структурных изменений, которые приводят к трансформации самой системы, и сопровождается изменениями эволюционного характера. Новый этап начался с принятия федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)» [9]. В 2010 году была принята «Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» [1], в которой нашла отражение стратегия развития УИС до 2020 года.

Нами были проанализированы промежуточные итоги развития УИС в Пермском крае за 2011–2013 годы. Эмпирической базой исследования являются данные, характеризующие состояние уголовно-исполнительной системы Пермского края,

содержащиеся в официальных отчетах за период 2011–2013 годов, результаты инспектирования, проведенного в июне 2013 года, а также результаты эмпирического социологического исследования, проведенного авторами методом экспертного опроса. Опрошено 73 руководителя (начальников и заместителей) учреждений ФСИН России Пермского края.

Государственное управление уголовно-исполнительной системой в Пермском крае осуществляет территориальный орган ФСИН – Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний по Пермскому краю. Штатная численность аттестованного состава ГУФСИН на 1 июля 2013 года составляла 8249 единиц.

Анализ официальных отчетов позволил выявить позитивные изменения, происходящие в территориальной системе исполнения наказаний Пермского края:

1. По содержанию осужденных в Пермском крае, в рамках стратегии развития УИС, проведена дифференциация содержания осужденных.

2. Организационная и управленческая деятельность ГУФСИН и подведомственных учреждений осуществляется на основании действующего законодательства, нормативно-правовых актов Министерства юстиции Российской Федерации, ФСИН России, методических рекомендаций ФСИН России.

3. Работа коллегии и оперативного совещания при начальнике Управления осуществляется на плановой основе.

4. Осуществляется сотрудничество с компаниями «Интеллектуальные системы и технологии» и «КоКоС». Во всех учреждениях установлена система «Видеосвидание».

5. В ГУФСИН организован обмен документами со ФСИН России, с использованием аппаратно-программного комплекса REX-400 по ведомственным каналам связи. В аппарате ГУФСИН развернута локально-вычислительная сеть, имеющая выход в ведомственную сеть ФСИН России, и объединенная с локальными сетями учреждений. Организована работа FTP-сервера для обмена данными баз данных ПТК АКУС ИК, СИЗО, УИИ.

6. Установлено, что режим содержания, организация надзора за осужденными в исправительных учреждениях Управления, в целом, соответствует требованиям уголовно-исполнительного законодательства и ведомственным нормативным правовых актам.

7. Создаются условия для общественного контроля за деятельностью УИС. В управлении налажена работа на развитие благотворительности, попечительства. При Управлении создан попечительский совет, а также советы имеются почти у половины учреждений ФСИН.

Исследование опыта деятельности ГУФСИН России по Пермскому краю за период 2011–2013 годов позволил выявить проблемы функционирования уголовно-исполнительной системы в Пермском крае, основными среди которых, на наш взгляд, являются:

1. Проблема роста показателя рецидива преступности среди лиц условно освобожденных за последние 3 года. Причина этого – упрощение процедуры условно-досрочного освобождения. В результате активного применения УДО в последние годы численность заключенных сначала снизилась, а в 2013 году снова начала расти за счет повторно осужденных.

2. За анализируемый период не были выделены средства на проведение проектных работ для перепрофилирования учреждений в колонии-поселения и тюрьмы. Поэтому одно из направлений Концепции развития УИС – реформирование системы учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы, – в анализируемый период в Пермском крае не выполнялось.

В то же время 57 % опрошенных руководителей учреждений ФСИН Пермского края считают целесообразным разделение учреждений по видам: колония-поселение, колония-поселение усиленного наблюдения, тюрьмы. Это разделение осуществляется в зависимости от тяжести преступления и имеющегося рецидива. Половина экспертов считают, что лимит наполнения учреждения в результате перепрофилирования учреждения и проведения переоборудования зданий под помещения камерного типа в среднем снизится на 33 %.

Чуть более половины (53,5 %) экспертов согласны, с тем, что необходимо уменьшить лимит наполнения исправительных колоний (рис. 1).

Большинство руководителей (72 %) считают, что для работы в учреждениях нового типа необходима профессиональная переподготовка личного состава (рис. 2).

3. Проблема обеспечения материально-бытовых условий содержания осужденных. Экспертный опрос, проведенный нами среди руководителей уголовно-исполнительных учреждений Пермского края, показал,

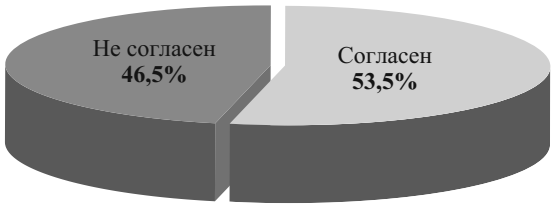


Рис. 1. **Вы согласны с тем, что необходимо уменьшить лимит наполнения исправительных колоний?**

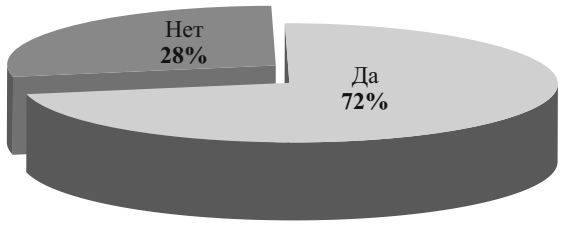


Рис. 2. **Необходима ли профессиональная переподготовка личного состава для работы в учреждениях нового типа?**

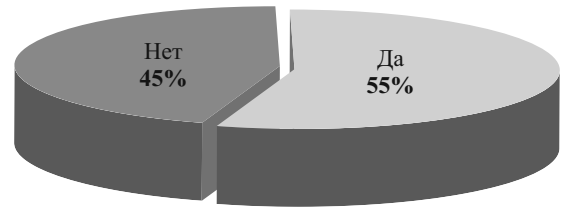


Рис. 3. **Верно ли утверждение, что материальная база Вашего учреждения приходит в упадок?**

что 55 % экспертов отмечают, что материальная база их учреждения приходит в упадок (рис. 3).

В каждом четвертом учреждении не соблюдается норма жилой площади в расчете на одного осужденного, установленная законодательством РФ. 34 % экспертов отметили, что их учреждение соответствует только части норм жизнеобеспечения, а 10 % – не соответствует большинству норм.

4. Проблема качества медицинской помощи. Большинство экспертов (68 %) отметили, что растет количество жалоб подозреваемых, обвиняемых и осужденных на оказания ненадлежащей медицинской помощи.

5. Проблема сохранения кадрового потенциала УИС. Политика сокращения штатной численности сотрудников в 2013 году привела к некомплекту личного состава во всех учреждениях. На 1 июля 2013 года насчитывалось 506 вакантных должностей или 6,13 %.

Подавляющее большинство экспертов (92 %) считают, что сокращение штатной численности сотрудников учреждений приведет к повышению уровня нарушений режима содержания и к росту рецидива преступности (рис. 4).

Получила распространение практика назначения на должности без учета уровня образования и профессиональной готовности выполнять данный вид работы: 27 % сотрудников, замещающих должности старшего начальствующего состава, не имеют высшего образования.

82 % опрошенных экспертов отметили, что процесс подбора кадров для учреждения является сегодня проблемным (рис. 5).

В процессе обучения сотрудников руководители сталкиваются с такими проблемами как слабая физическая подготовка и слабый образовательный уровень сотрудников, поступающих на службу.

Отвечая на вопрос о проблемах организации охраны и надзора объектов, 57,5 % руководителей учреждений отметили основную проблему – некомплект личного состава (рис. 6).

6. Проблема адекватности оценки деятельности учреждений исполнения наказания. ГУФСИН России по Пермскому краю ведет рейтинг учреждений. Однако большинство руководителей учреждений (62 %) считают, что рейтинг учреждений ГУФСИН не отражает реальное положение дел в них (рис. 7).

7. Проблема сотрудничества учреждений ФСИН с органами власти и общественными организациями по вопросам постпенитенциарной адаптации. Экспертный опрос показал, что незначительная доля учреждений

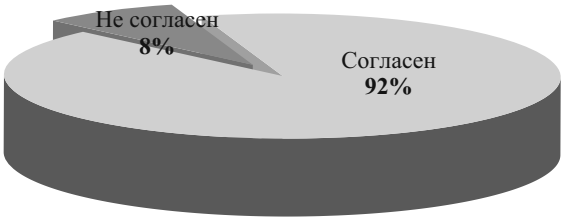


Рис. 4. **Вы согласны с тем, что сокращение штатной численности сотрудников учреждений приведет к повышению уровня нарушений режима содержания и к росту рецидива преступности?**

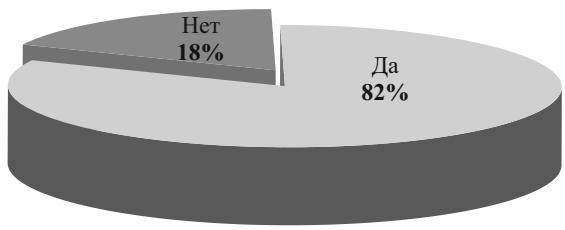


Рис. 5. **Является ли сегодня проблемным процесс подбора кадров для Вашего учреждения?**

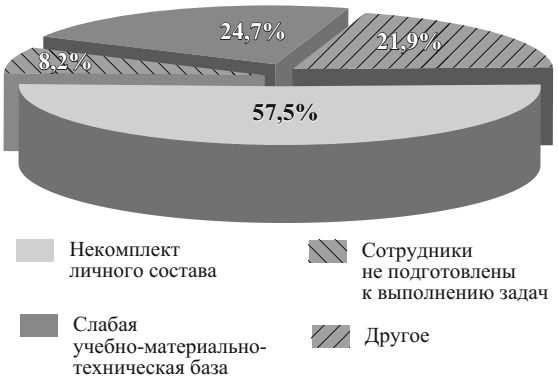


Рис. 6. **С какими проблемами Вы столкнулись при выполнении решений по организации охраны и надзора объектов в 2012 году?**

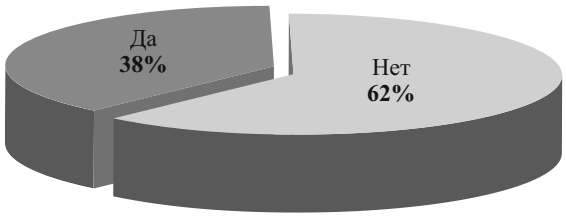


Рис. 7. **Как Вы считаете, отражает ли рейтинг учреждений ГУФСИН реальное положение дел в учреждениях Вашего субъекта РФ?**

ФСИН взаимодействуют по вопросам постпенитенциарной адаптации с органами власти и общественными организациями (рис. 8).

На основе данных, полученных в результате анализа документов, результатов инспектирования и экспертной оценки можно сделать вывод о том, что в Пермском крае было исполнено практически все, что было запланировано в рамках реализации Концепции развития УИС до 2020 года. Кроме того, мероприятия Плана устранения недостатков, выявленных в ходе инспектирования деятельности ГУФСИН, проведенного в 2008 году комиссией ФСИН России, выполнены на 95 %. 8 мероприятий выполнены частично, в основном, в связи с недостаточным финансированием [10]. В тоже время исследование показало, что долгое время сохраняется ряд нерешенных проблем.

Для решения выявленных в результате исследования проблем предлагается разработать Стратегию развития уголовно-исполнительной системы Пермского края, которая включает следующие разделы:

I. Общая характеристика и современное состояние уголовно-исполнительной системы Пермского края.

II. Цель и задачи Стратегии развития УИС Пермского края

III. План мероприятий по реализации Стратегии развития уголовно-исполнительной системы Пермского края на 2014–2016 годы в соответствии с основными направлениями развития

IV. Ресурсное обеспечение

V. Этапы реализации Стратегии развития УИС Пермского края

VI. Ожидаемые результаты реализации Стратегии развития УИС Пермского края

VII. Показатели оценки эффективности

VIII. Риски и способы их снижения

Предлагаем включить в План мероприятий по реализации Стратегии развития уголовно-исполнительной системы Пермского края на 2014–2016 годы следующие мероприятия:

1. Перепрофилирование части учреждений в целях обеспечения раздельного содержания осужденных разных категорий (впервые осужденных и ранее отбывавших наказание).

2. Организация переподготовки при назначении на должность по новому направлению деятельности.

3. Совершенствование системы оценки деятельности отделов воспитательной работы для того, чтобы иметь более объективную информацию на лиц, претендующих на условно-досрочное освобождение.

4. Совершенствование производственно-хозяйственной деятельности учреждений и повышение экономической эффективности труда осужденных в целях получения дополнительного финансирования из федерального бюджета.

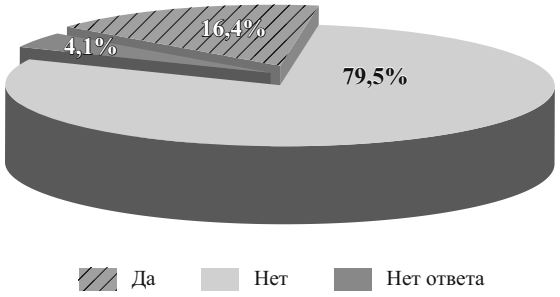


Рис. 8. **Имеются ли документальные соглашения взаимодействия Вашего учреждения с региональными органами власти, органами местного самоуправления, общественными организациями о сотрудничестве по вопросам ресоциализации осужденных?**

Литература:

1. О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р (в ред. от 31 мая 2012 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Теория управления в сфере исполнения уголовных наказаний: учебное пособие / А. М. Плюснин, Е. Ф. Яськов, Н. Н. Неустроева, Э. В. Тураев / Под ред. А. М. Плюснина. 2-е изд., испр. и доп. Киров: Кировский филиал Академии ФСИН России, 2011. 388 с.
3. Паршков А. В. Стратегическое управление в уголовно-исполнительной системе. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Рязань: Академия права и управления, 2006. 210 с. [электронный ресурс]. URL: http://www.dissercat.com/content/strategicheskoe-upravlenie-v-ugolovno-ispolnitelnoi-sisteme# (дата обращения 25.07.2014).
4. Перминов О. Г. Современные проблемы уголовной и уголовно-исполнительной политики // Следователь. 2012. № 6(170). С. 6–22.
5. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. 432 с.
6. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (в ред. от 02 апреля 2014 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 23 июня 2014 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Штомпка П. Социология социальных изменений / Пер. с англ. под ред. В. А. Ядова. М.: Аспект Пресс, 1996. 416 с.
9. О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)»: Постановление Правительства РФ от 05 сентября 2006 г. № 540 (в ред. от 26 декабря 2013 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Акт инспектирования Главного Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Пермскому краю. Пермь, 2013. Документ не опубликован.

References:

1. On the concept of development of the penal correction system of the Russian Federation up to 2020: Order of the Government of the Russian Federation dated October 14, 2010 № 1772-r (as amended on May 31, 2012) [electronic resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
2. Control theory in the sphere of execution of criminal punishments: Tutorial / A. M. Plyusnin, E. F. Yaskov, N. N. Neustroyeva, E. V. Turaev / edited by A. M. Plyusnina. 2-nd ed., corr. and added. Kirov: Kirov branch of the Academy of the Federal Penal Correction Service, 2011. 388 p.
3. Parshkov A.V. Strategic management in the correctional system. Candidate's Dissertation (Law). Ryazan: Academy of Law and Management, 2006. 210 p. [electronic resource]. URL: http://www.dissercat.com/content/strategicheskoe-upravlenie-v-ugolovno-ispolnitelnoi-sisteme# (date of reference 25.07.2014).
4. Perminov O. G. Modern problems of criminal and the penal correction system // Sledovatel. 2012. № 6(170). P. 6–22.
5. Afanasyev V. G. Society: consistency, knowledge and management. Moscow: Politizdat, 1981. 432 p.
6. On the institutions and bodies responsible for enforcing criminal penalties of imprisonment: The law of the Russian Federation dated July 21, 1993 No. 5473-1 (as amended on April 2, 2014) [electronic resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
7. Penal Enforcement Code of the Russian Federation dated January 8, 1997 No. 1-FZ (as revised June 23, 2014) [electronic resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
8. Shtompka P. Sociology of social change / Transl. from Engl. Edited by V. Ya. Yadov. M: Aspekt Press, 1996. 416 p.
9. On the federal target program «Development of the penal correction system (2007–2016)»: The Russian Federation Government Resolution dated September 5, 2006 № 540 (as revised December 26, 2013) [electronic resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
10. Act of inspection of the Main Department of the Federal service of execution of punishments in the Perm Territory. Perm, 2013. The document is not published.