

Фундаментальное исследование системы мониторинга реализации пространственного планирования

Сунь Шивэнь

Факультет архитектуры и градостроительства Университета Цзяо Тун

Резюме: В качестве объекта исследования выбрана система надзора за реализацией пространственного планирования со стороны уполномоченных органов пространственного планирования. На основе комплексного анализа управления жизненным циклом реализации пространственного планирования проанализированы три типа надзора за реализацией пространственного планирования: надзор за утверждением пространственных планов более низкого уровня, надзор за проектами использования пространств всех видов и надзор за фактическим использованием пространств. В соответствии с принципами управления реализацией пространственного планирования «кто организовал разработку, тот и отвечает за реализацию» и «кто утвердил, тот и контролирует», представлены конкретные содержание и задачи надзора за реализацией пространственного планирования, осуществляемого правительством данного уровня, которое организовало разработку пространственного плана, и правительством данного уровня, которое утвердило пространственный план. Далее рассматривается процесс надзора за реализацией пространственного планирования, состоящий из трех этапов: мониторинг — оценка — принятие решений, и раскрывается их внутренняя логическая связь: в соответствии с требованиями и потребностями решений определяются типы и содержание оценок реализации пространственного планирования всех видов, в соответствии с типами данных оценки, т. е. показателями, определяется содержание мониторинга реализации пространственного планирования и требования к данным, что, в свою очередь, является основой для размещения средств мониторинга всех видов и применения методов и способов мониторинга.

Ключевые слова: пространственное планирование территории; реализация планирования; надзор за реализацией планирования; система надзора за реализацией планирования; мониторинг реализации планирования; оценка реализации планирования

Об авторе: Сун Шивэнь, профессор архитектурного и градостроительного факультета Университета Тунцзи, shsun@tongji.edu.cn

A Preliminary Study on the Supervisory System for Territorial Spatial Plan Implementation

SUN Shiwen

Abstract: Based on the analysis of the entire process of territorial spatial plan implementation, this paper identifies three areas for planning supervision: the review and approval of lower-level plans, projects entailing spatial change, and space use activities. Following the principles that "the responsibility for plan implementation lies with the party making the plan" and "the responsibility for plan monitoring lies with the party approving the plan", the paper outlines supervisory duties and contents for planning authorities at different levels. These two aspects constitute the key components of the implementation supervision system in territorial spatial

planning. Moreover, the paper explores the three-stage procedures in planning supervision: monitoring, evaluation, and decision-making. The internal logic of the system design is summarized as follows: the methodology and content of plan evaluation should reflect decision types and needs, while monitoring indicators should be consistent with evaluation methodology and data types. The paper aims to provide reference for planning supervision.

Keywords:territorial spatial planning ; plan implementation ; plan implementation supervision ; plan implementation supervision system ; plan implementation monitoring ; plan implementation evaluation

1. Определение объекта исследования

Надзор за осуществлением пространственного планирования является важной частью системы пространственного планирования, а также ключевым элементом ее строительства и функционирования. В «Некоторых положениях ЦК КПК и Государственного совета о создании системы пространственного планирования и надзоре за ее реализацией» не только четко сформулированы требования к надзору за осуществлением, но и конкретно изложены вопросы институционального строительства ^[1].

С точки зрения языка, «надзор» состоит из двух иероглифов: « 监 » (jian) означает наблюдение, постоянное наблюдение и осмотр, а « 督 » (du) означает поощрение, руководство, т.е. руководство и контроль за выполнением. Таким образом, суть надзора заключается в том, чтобы постоянно собирать информацию об объекте или процессе, анализировать, оценивать ее и предоставлять обратную связь или принимать меры для достижения поставленных целей. В отличие от часто используемого слова «мониторинг», мониторинг больше акцентирует внимание на «измерении» (1), а надзор - на «руководстве». Оба термина имеют разные акценты, но мониторинг является одним из этапов надзора и его основой. Только посредством научного мониторинга можно гарантировать точность получаемых данных и информации, что способствует принятию правильных решений и реализации соответствующих эффективных мер.

Что касается надзора за реализацией пространственного планирования, то существует множество форм надзора, среди которых основными типами являются: во-первых, надзор государственных органов за реализацией планирования, который включает в себя как надзор вышестоящих органов власти над нижестоящими органами власти по реализации планирования, так и надзор планирующих органов за пространственным использованием всех типов пользователей пространственного планирования, а также надзор за общим состоянием реализации пространственного планирования; во-вторых, надзор законодательных органов за реализацией планирования, который в основном заключается в надзоре за деятельностью соответствующих административных органов по управлению реализацией планирования, а также за выполнением планирования на территории соответствующего административного района; в-третьих, общественный надзор за реализацией планирования, который включает в себя надзор общественности или

различных организаций, общественной информации и т. д. за управлением реализацией государственного планирования и за использованием различных пространств ^[2].

В этих формах надзора государственные органы планирования несут ответственность за управление реализацией планов, проведение постоянного надзора за реализацией планов является неотъемлемой частью управления реализацией планов, а законодательные органы и общественный надзор в большей степени носят эпизодический или специализированный характер, поэтому в настоящем исследовании основное внимание уделяется изучению создания системы надзора за реализацией планов органами планирования пространственного развития, вопросы надзора законодательных органов и общественного надзора не рассматриваются (хотя они присутствуют на протяжении всего процесса пространственного планирования), при обсуждении процесса создания надзора за реализацией планов и его механизмов требования и содержание надзора законодательных органов и общественного надзора будут учтены комплексно.

2 Сущность надзора за реализацией пространственного планирования

Объектом государственного надзора за реализацией пространственного планирования является реализация планирования. Реализация планирования является общественным делом, участниками процесса которого являются все уровни государственного управления и их подразделения, различные группы организаций и частные лица во всех сферах деятельности ^[3]. С точки зрения всего процесса реализации планирования, содержание надзора включает в себя три основных типа.

2.1 Контроль за утверждением пространственных планов всех уровней и типов

В соответствии с принципами «кто организует разработку, тот отвечает за реализацию» и «кто утверждает, тот контролирует», органы власти всех уровней несут ответственность за планирование и реализацию, хотя конкретные действия по планированию и реализации осуществляются различными ведомствами правительства, организациями и частными лицами из различных отраслей, но организация реализации, а также управление и надзор за реализацией являются обязанностью правительства и соответствующих планирующих органов. В системе пространственного планирования более высокого уровня планы должны реализовываться через планы более низкого уровня, детальные планы и соответствующие специализированные планы того же уровня являются частью реализации генерального плана, особенно детальные планы, являясь правовым основанием для осуществления различных видов пространственного использования, будут непосредственно регулировать конкретное использование пространства [2,4-5]. Поэтому в системе многоуровневого утверждения пространственных планов, чтобы обеспечить эффективную реализацию планов данного уровня, необходимо обратить внимание на то, соответствует ли содержание планов более низкого уровня и уровня требованиям и содержанию планов данного уровня, а это требует надзора за утверждением планов правительств более низкого уровня ^[6].

2.2 Контроль за использованием земельных ресурсов для различных целей

Суть пространственного планирования и управления заключается в изменении использования земельных ресурсов, а изменение использования земельных ресурсов в большинстве случаев осуществляется через различные типы проектов или служит основой для такого изменения (2). Под такими проектами подразумеваются не только различные типы проектов развития и строительства, но и проекты комплексного освоения земель, восстановления экологии, а также различные виды природоохранных проектов. Эти проекты реализуются с помощью инвестиций (государственных, частных или индивидуальных) после утверждения в соответствии с установленным порядком. Такая реализация осуществляется по проектам, имеет разрозненный, распределенный характер, что проявляется не только в том, что сами проекты отличаются по типу использования пространства или назначению земельных участков, но и в том, что они имеют пространственное распределение в виде точечного случайного разброса ^[7]. Даже самые масштабные проекты или проекты, занимающие значительную территорию, по сравнению с масштабами города, села или земельного пространства, относительно однородны по типу использования пространства, занимают линейные или точечные участки, а одновременно реализуемые проекты, как правило, не связаны между собой.

Процесс реализации проекта пространственного использования можно условно разделить на три этапа: во-первых, этап формирования и утверждения проекта, включающий в себя этапы планирования, инициации и утверждения проекта. На данном этапе сам пространственный объект не претерпевает изменений, но изменения, которые будут внесены в него, окажут решающее влияние; во-вторых, этап фактической реализации проекта, то есть этап строительства или реконструкции, который обычно называют началом работ по проекту. На этом этапе с самого начала происходит изменение существующего пространственного объекта; в-третьих, этап завершения и сдачи проекта, когда новый пространственный объект уже сформирован.

С точки зрения осуществления надзора за реализацией пространственного планирования на национальном уровне, в первой фазе надзор в основном осуществляется над государственными органами, особенно на этапе утверждения разрешений на планирование. Результаты этого утверждения не только определяют законность реализации проектов, изменяющих пространственную структуру, но и будут напрямую определять последующую фактическую деятельность по использованию пространства. Поэтому соответствие проекта требованиям и целям утвержденных планов или его потенциальное влияние на реализацию других утвержденных планов или других аспектов имеет первостепенное значение для реализации пространственного планирования. Утверждение разрешений на планирование осуществляется органами, ответственными за планирование. Несмотря на то, что они ограничены внутренними правилами и процедурами утверждения, а также соответствующими средствами административного правосудия, с точки зрения их влияния на реализацию вышестоящих планов, надзор должен осуществляться вышестоящим органом исполнительной власти. В отношении второй и третьей фаз надзор осуществляется над физической реализацией проекта, то есть над соответствием процесса реализации проекта и его результатов требованиям, установленным при утверждении разрешения на планирование. В соответствии с

принципом «кто утвердил, тот и контролирует», этот аспект должен контролироваться органом, утвердившим разрешение.

2.3 Контроль за фактическим использованием земельного пространства

После завершения проектов по использованию различных пространств начинается этап фактического использования пространства. Исходя из требований управления жизненным циклом планирования территориального пространства, процесс фактического использования территориального пространства должен быть важным элементом надзора за реализацией планов. Это важно не только потому, что использование пространства является длительным процессом, но и потому, что оно является ключевым фактором реализации планов, поскольку все мероприятия в планах основаны на потребностях и требованиях фактического использования. Кроме того, именно в ходе такого надзора можно обнаружить и пресечь незаконное и непропорциональное использование территориального пространства. Следует отметить, что при переходе от этапа реализации проектов по использованию пространства к этапу фактического использования пространства, как правило, происходит изменение субъектов. Например, городские жилые дома строятся застройщиками, а фактически используются жителями; проекты комплексного освоения земель или экологической реабилитации, как правило, реализуются государством или предприятиями, а фактическими пользователями становятся жители деревни или другие предприятия, хотя бывают случаи, когда объекты передаются в ведение государственных органов, например, после рекультивации территории она может быть открыта для общества в качестве парка. Из-за такой смены субъектов, всестороннее и эффективное доведение до всех соответствующих условий и требований планирования использования пространства должно стать важным элементом управления и надзора за реализацией планов.

На данном этапе надзора акцент делается на соответствие фактического использования земельных ресурсов планировочным нормам. Одно и то же пространство может быть использовано для различных целей, в плане могут быть установлены определенные допустимые значения или совместимость, но также необходимо учитывать, чтобы это не оказывало негативного влияния на основное назначение или не создавало неблагоприятных последствий для последующего использования. Различные способы использования пространства имеют разные внешние эффекты. Некоторые виды использования пространства стимулируют изменения в соседних районах, некоторые - приводят к загрязнению окружающей среды, антисанитарии, небезопасности и т.д., а некоторые - влияют на функционирование собственных и прилегающих инфраструктурных объектов. Например, если в жилом районе большое количество жилых помещений переоборудуется под офисы или коммерческие объекты, это не только влечет за собой массовый приток и отток посторонних лиц, что влияет на повседневную жизнь жителей, но и приводит к значительному увеличению потребления электроэнергии. Кроме того, из-за сокращения численности жителей может сократиться количество учащихся в детских садах, начальных школах и т.д. в данном районе. С другой стороны, поскольку использование пространства является длительным процессом, на протяжении которого могут происходить изменения в социально-экономическом и технологическом развитии, в региональной

структуре или в способах производства и жизни, а также в технологических и экологических условиях, может возникнуть потребность в корректировке или изменении способов использования пространства, добавлении или изменении объектов. Это требует своевременного реагирования, и на основе оценки необходимо своевременно совершенствовать планировочные нормы путем корректировки, оптимизации и других методов, чтобы они соответствовали фактическим условиям развития и потребностям. Это также является важным элементом надзора за реализацией планирования и принятия решений.

Содержание поэтапного надзора за реализацией планирования пространственного развития страны

В соответствии с системой поэтапного утверждения территориального планирования, а также принципами «кто утверждает, тот и контролирует» и «кто организует разработку, тот и несет ответственность за реализацию», контроль за реализацией планирования также является иерархической системой. С точки зрения содержания контроля, в зависимости от объекта контроля, можно выделить два основных типа: во-первых, контроль за административными действиями правительства (ведомств), то есть контроль за утверждением результатов разработки планов правительством (ведомствами) и за выдачей разрешений на планирование проектов, такой контроль в основном направлен на административные процессы и результаты принятия решений; во-вторых, контроль за пространственным использованием обществом, то есть контроль за изменениями в пространстве и за процессами и результатами использования пространственных ресурсов, такой контроль направлен на изменения пространственных объектов. В контексте поэтапного контроля, помимо различий в пространственном охвате контроля, обусловленных различиями в размерах административных районов, более важно то, что различные уровни государственного управления имеют различные обязанности по контролю за реализацией планирования, что приводит к различиям в приоритетах, например: центральное правительство уделяет больше внимания реализации национальных стратегий и конкретной политики, а также общему пространственному ландшафту; провинциальные правительства уделяют больше внимания планировочным зонам и их структурным взаимосвязям; городские и нижестоящие городские правительства уделяют больше внимания использованию пространства в центральных городских районах и городских поселках, а также планировочным единицам и участкам, в то время как в остальных районах юрисдикции основное внимание уделяется планировочным зонам (контроль за участками, планировочными единицами, планировочными зонами и т. д. будет рассмотрен вместе с мониторингом реализации планирования далее в тексте).

В соответствии с принципами «кто разрабатывает, тот и отвечает за реализацию» и «кто утверждает, тот и контролирует», в рамках поэтапного надзора за реализацией планирования территориального развития у разных уровней органов управления территориальным планированием существуют различные требования к содержанию надзора за реализацией планирования.

Контроль за выполнением планов, разработанных органами местного самоуправления

Для правительства и его планирующих органов ответственность за реализацию планирования включает в себя обязанности по организации реализации, такие как продвижение реализации планов посредством разработки планов реализации более низкого уровня, составления планов по шагам реализации планов, координации планирования и осуществления крупных проектов, а также координации действий ведомств ^[3]. Управление реализацией планов на данном уровне, а также надзор за разработкой и реализацией планов на нижнем уровне - это постоянная, повседневная работа по управлению реализацией планов.

В процессе планирования, реализации и управления, органы управления планированием играют двойную роль: они являются как исполнителями планов, так и надзирателями, осуществляющими контроль в соответствии с планами. Как исполнители, они должны постоянно организовывать и продвигать реализацию планов на своем уровне, организовывать разработку и утверждение реализуемых планов, проводить планировочное разрешение на использование пространства и т.д. С точки зрения разделения действий и надзора, эти разрешительные действия должны подвергаться надзору со стороны вышестоящих государственных органов. Как надзиратели, они должны осуществлять надзор за реализацией проектов, которые они утвердили, а также за фактическим использованием различных пространств на своей территории, а также за реализацией планов подчиненных планирующих органов.

При планировании, реализации и надзоре за его осуществлением, все уровни власти и их планирующие органы, в принципе, должны руководствоваться содержанием и требованиями к реализации планов своего уровня, а не планов более низкого уровня. Как при надзоре за составлением и утверждением планов нижнего уровня, так и при надзоре за проектами землепользования и фактическим использованием пространств, необходимо исходить из того, соблюдены ли планы данного уровня, выполняются ли они или же они нарушаются, выходят ли за рамки их положений. Следует избегать ситуации, когда надзор осуществляется многократно, как бы «накладываваясь» друг на друга.

3.2 Осуществление надзора за реализацией плана, утвержденного местным правительством

В отношении надзора за осуществлением планов, утвержденных органами власти вышестоящего уровня и реализуемых органами власти нижестоящего уровня, речь идет о надзоре за всеми действиями, процессами и результатами реализации планов органами власти нижестоящего уровня. Ключевыми аспектами являются: организация реализации планов, утверждение планов нижестоящего уровня, утверждение разрешений на проекты, а также соответствие проектов использования земельных ресурсов и их фактического использования требованиям утвержденных планов. Такой надзор требует не только внимания к результатам утверждения планов и разрешений на проекты нижестоящего уровня, а также к соответствию пространственной деятельности утвержденным планам и требованиям регулирования целевого использования, что, безусловно, крайне важно и является основой. Однако этого недостаточно. Даже если содержание реализации плана соответствует результатам разработки плана, при реализации плана по-прежнему

существует множество аспектов, которые требуют внимания ^[8], в том числе, но не ограничиваясь:

(1) Общая реализация основных функций, определенных в различных планировочных зонах, особенно в отношении того, были ли начаты основные действия, необходимые для реализации региональных функций, совершенствования инфраструктуры и т. д. в каждой зоне, такие как строительство высококачественных сельскохозяйственных угодий, реализация мер по охране исторических районов, строительство объектов социальной и общественной инфраструктуры, особенно в районах с высоким риском стихийных бедствий, строительство объектов защиты от стихийных бедствий или реализация мер по предотвращению стихийных бедствий и т. д.

(2) Решение существующих проблем, особенно тех, которые связаны с улучшением жизни населения и были определены в планах, - например, недостаток школ, больниц, пожарных станций или зеленых зон, - было ли оно эффективно решено? При этом важно учитывать не только статистические показатели, но и пространственное распределение. Так, в некоторых районах после нескольких лет реализации, по статистическим данным, план по количеству объектов был выполнен, но, возможно, не соответствует распределению населения. Или же эти объекты были построены на окраинах города, а центральные районы с высокой плотностью населения, где изначально не хватало таких объектов, не получили улучшений.

(3) Отношения между различными видами использования пространства также не должны рассматриваться только с точки зрения количественных соотношений, но также и с точки зрения пространственного распределения и его влияния на результаты ^[5]. Например, в пределах определенного района строительство жилья должно соответствовать различным видам инфраструктуры, общественных объектов, зеленых зон и т. д. В сельском строительстве и комплексном освоении земель необходимо также комплексно учитывать взаимосвязь между распределением сельскохозяйственных угодий и населенными пунктами, особенно взаимосвязь между различными видами землепользования при определенном способе производства и жизни.

(4) Соотношение между распределением проектов использования различных типов пространств и объемами строительства с функциональным зонированием, определенным в планировании, приоритетными направлениями развития или районами приоритетного строительства, а также с временными рамками, особенно с требованиями, установленными в планах более высокого уровня в отношении приоритетных направлений охраны, освоения и восстановления.

(5) В отношении допуска в районы за пределами планируемых границ городской застройки, поскольку в этой волне генеральных планов пространственного развития определены ведущие виды использования районов, но четкие условия допуска и ограничительные показатели пока не установлены, необходимо эффективно контролировать политику, касающуюся условий допуска и соответствующих ограничительных показателей, которые должны быть разработаны нижестоящими органами власти в процессе реализации, а

также сам процесс реализации. Кроме того, необходимо уделять должное внимание взаимосвязи пространственной организации.

(6) Необходимо уделять внимание ситуации с реализацией планирования, учитывая график строительства объектов, которые должны быть построены, но еще не построены, особенно в отношении общественных услуг и объектов инфраструктуры, имеющих общественную значимость и направленные на улучшение жизни населения, а также объектов, связанных с общественной безопасностью. С точки зрения рациональности, при реализации планирования государственные инвестиции в строительство общественных объектов должны осуществляться с учетом распределения населения, потребностей в производстве и жизни. В то же время, реализация рыночных проектов, а также проектов, финансируемых частным сектором, является пассивной для управления реализацией планирования, то есть решение принимается по запросу. Однако правительство может способствовать их реализации путем предоставления земельных участков, обеспечения необходимой инфраструктуры, а также с помощью финансовых или других политических мер.

(7) Осуществлять надзор за использованием и планированием резервных земель для различных стратегических целей, предусмотренных в планах.

(8) Необходимо проводить полную оценку последующего воздействия и внешних эффектов всех видов проектов по охране, освоению, использованию, восстановлению и рекультивации после их реализации или ввода в эксплуатацию, а также учитывать их влияние на реализацию настоящего плана на данном уровне и на достижение стратегических целей планов более высокого уровня.

Логика построения системы надзора за реализацией планирования пространственного развития

Полный процесс надзора за реализацией пространственного планирования страны охватывает весь путь от мониторинга до принятия решений. Мониторинг - это непрерывное наблюдение и сбор данных о реализации планирования. Все наблюдения имеют цель, а именно - обеспечить основу для принятия решений по надзору за реализацией планирования. Принятие решений - это принятие мер по выявленным проблемам, такие решения могут включать предупреждение, требование исправления, наказание, предупреждение и т.д., или корректировку и оптимизацию результатов планирования. После принятия решений начинается этап реализации, с точки зрения процесса надзора, он снова входит в этап мониторинга.

Решения о планировании, реализации и надзоре принимаются на основе оценки хода реализации плана, или, другими словами, основываются на результатах оценки реализации плана. Таким образом, оценка реализации плана является важным этапом надзора за реализацией плана, ключевым звеном в процессе перехода от данных мониторинга к принятию решений. Ввиду многообразия содержания надзора за реализацией плана, многоуровневого характера надзора за реализацией плана и различных требований к принятию решений в рамках надзора за реализацией плана,

оценка реализации плана имеет различные типы. Если классифицировать их по потребности в принятии решений, то их можно условно разделить на три типа:

(1) Оценки, предоставляющие информацию для принятия оперативных решений, охватывают три основных случая: во-первых, это оценка различных видов планирования и утверждения для нижестоящих уровней государственного управления (включая утверждение планирования и разрешения на использование пространства для реализации проектов), во-вторых, это оценка соблюдения требований планирования в ходе реализации различных проектов, в-третьих, это оценка различных случаев незаконного использования пространства. В случае возникновения проблем в подобных ситуациях необходимо как можно скорее выявить их и принять решение, чтобы предотвратить дальнейшие негативные последствия. Такие оценки, как правило, основываются на соответствии конкретному содержанию уже утвержденных планов.

(2) Регулярное планирование, реализация и оценка, включающая в себя краткосрочную (например, годовую) оценку, среднесрочную (например, пятилетнюю) оценку и долгосрочную (по окончании планируемого периода) оценку. Несмотря на различия в содержании этих оценок и степени их сложности, их основное внимание уделяется степени достижения целей планирования, то есть степени реализации намеченных целей и принципов, а также упомянутым выше различным структурным отношениям и результатам реализации планирования ^[9-11]. Проводится анализ проблем, возникающих при реализации планирования, и предлагаются меры по их решению, чтобы обеспечить основу для принятия решений. Как правило, краткосрочная и среднесрочная оценка реализации планирования больше фокусируется на различных отношениях использования пространства и конфигурации соответствующих объектов, в то время как среднесрочная и долгосрочная оценка реализации планирования также должна включать анализ и обоснование целесообразности существующего планирования и необходимого для корректировки его содержания.

(3) Специализированная оценка реализации планов, проводимая для конкретных вопросов или содержания, например, оценка реализации определенной стратегии или оценка, проводимая для проведения специальных проверок. Такие оценки имеют четкие требования и цели, важно различать то, что было сделано в рамках существующей деятельности, и вклад в реализацию плановых целей или стратегии, а также следует учитывать взаимосвязь между достижением целей отдельных проектов и реализацией комплексных целей плана.

Для проведения оценочной работы требуется сбор большого количества информации, данных и примеров, что является задачей этапа мониторинга. Что именно мониторить и какие данные получать, определяется исходя из потребностей оценки. Таким образом, необходимо определить необходимую систему показателей, исходя из требований к содержанию оценки, и на ее основе определить типы данных, требуемых для мониторинга, а затем установить конкретные объекты мониторинга, его содержание и конфигурацию оборудования для мониторинга, а также методы сбора данных. В контексте конкретного мониторинга эти данные должны включать не только информацию о государственном

планировании и утверждении административных актов и их результатах, проектах использования земельных ресурсов и фактическом использовании земельных ресурсов, но и информацию о населении, экономике и других социально-экономических показателях, а также информацию, связанную с законодательством, общественным контролем, различными сведениями или общественным мнением. Таким образом, исходя из существующих типов сетей, основные данные мониторинга реализации планов должны включать как минимум четыре типа сетей, а комплексное и интегрированное использование этих типов сетей является ключом к созданию сети мониторинга, и необходимо провести необходимую классификацию, ранжирование и пространственную обработку этих разнородных данных из разных источников ^[12].

(1) Бизнес-сеть управления планированием ^[12-13], опираясь на систему "одна карта" пространственного планирования, получает информацию об утверждении результатов планирования и разрешениях на различные виды использования пространства. Результаты утверждения планирования и разрешений на различные виды использования пространства, в соответствии с принципом сверху вниз, включаются в рамки планов более высокого уровня. Путем предварительного определения ключевых районов и чувствительных типов обеспечивается информация для своевременного выявления противоречий и конфликтов. При рассмотрении заявок на разрешение на различные виды использования пространства, внимание уделяется не только результатам рассмотрения, но и, при наличии административных и технических возможностей, процесс рассмотрения заявок на разрешения на различные виды использования пространства включается в бизнес-сеть планирования, чтобы позволить государственным органам более высокого уровня вовремя вмешаться в процесс рассмотрения заявок, реагировать на заявки, которые могут нарушить или повлиять на реализацию конкретной стратегии, политики, планируемых проектов и планов более высокого уровня, или, по аналогии с правом "отзыва" (call in) центрального правительства Великобритании в отношении разрешений на планирование на местах, т.е. в отношении конкретных проектов, которые могут повлиять на реализацию планов, разрешения на планирование выдаются органами государственной власти более высокого уровня ^[14]. Кроме того, для надзора за реализацией проектов по использованию пространства и т.д. необходимо ввести такие условия, как условия планирования, что также обеспечивает основу для проверки деятельности по использованию пространства.

(2) Сеть мониторинга землепользования, то есть получения данных о физическом мониторинге, упомянутом выше, в сочетании с базовой информационной платформой пространственного планирования, в полной мере используя данные, полученные с помощью спутниковой дистанционной съемки, больших данных и различных типов наземного надзора. Такой мониторинг должен в полной мере учитывать требования к работе по надзору за реализацией планирования на разных уровнях, чтобы удовлетворить потребности в оценке на разных уровнях. С точки зрения пространственного масштаба, мониторинг земельных участков или проектов в первую очередь касается типа использования пространства, интенсивности использования и различных требований планирования. Мониторинг планировочных единиц, помимо мониторинга земельных участков, фокусируется на взаимосвязи между различными участками (проектами), включая количественные отношения между различными видами использования

пространства, пространственные структурные отношения и уровень комплектации и взаимосвязи различных объектов. Планировочные районы имеют разные подразделения и содержание в зависимости от уровня планирования, но основное внимание уделяется структурным и конфигурационным отношениям между различными единицами (или подразделениями нижнего уровня), а также фактической пользе основной функции этого района и его внешним эффектам [5, 15-17]. Такая иерархическая структура земельных участков - планировочных единиц - планировочных районов, если к ней также добавляется определенная политическая зона, имеет не только вложенные отношения, но и характеристики независимых единиц мониторинга и оценки, поэтому возможно, что в рамках одного и того же показателя содержание или точность необходимых данных могут отличаться, что требует дальнейшей дифференциации при оценке реализации планирования и определении показателей. При мониторинге следует уделять особое внимание установке объекта мониторинга, типам данных и сбору данных. Кроме того, такой мониторинг необходимо увязать с разрешениями на планирование и утверждением проектов, поскольку результаты утверждения разрешений на планирование являются основанием для надзора за осуществлением утвержденных проектов и работ, а незаконное землепользование и строительство без разрешения или утверждения также должны быть выявлены с помощью такой связи.

(3) Государственные органы или комплексные государственные сети, включающие в себя как платформы государственных услуг органов, отвечающих за пространственное планирование, так и платформы государственных услуг органов исполнительной власти и других соответствующих органов, для получения необходимых для оценки реализации планирования данных о социально-экономической среде, связанных с реализацией планирования, политики государственных органов, проектов, планов и динамики управления, а также информации из почтовых ящиков для обращений граждан.

(4) Социальные сети, социальные медиа и т. д., чтобы иметь возможность своевременно получать информацию о состоянии использования пространства и мнения общественности.

Механизм функционирования надзора за реализацией планирования пространственного развития страны

Система мониторинга реализации пространственного планирования, состоящая из всего процесса мониторинга, оценки и принятия решений, где мониторинг является основой, принятие решений - целью, а оценка связывает обе части. Как правило, оценка, как составной элемент системы, рассматривается больше с точки зрения технических требований, а лицам, принимающим решения, необходимо также принимать всесторонние решения и выносить решения с учетом внутренних и внешних обстоятельств. Процедуры, механизмы и соответствующие институты принятия решений должны быть созданы в рамках системы административного управления, что не будет подробно рассматриваться в этой статье. В этом смысле оценка реализации планирования, основанная преимущественно на техническом содержании, в первую очередь предназначена для предоставления лицам, принимающим решения, информации, которая

будет служить основанием для принятия решений, или для вынесения рекомендаций или напоминаний.

Для всей системы надзора все данные поступают из мониторинга. Министерство природных ресурсов уже разработало схему создания сети мониторинга для реализации пространственного планирования территории, а также развернуло работу по созданию пилотных проектов сети мониторинга. Для создания сети мониторинга наиболее важным является следующее: (1) Создание сети мониторинга должно быть целевым, обслуживающим всю систему надзора за реализацией планирования, поэтому выбор объектов мониторинга, их размещение и создание сети должны вестись комплексно, с учетом потребностей оценки реализации планирования и принятия решений, с выделением различных сценариев применения и определением соответствующих показателей мониторинга. После этого, на основе требований к показателям мониторинга, необходимо определять объекты мониторинга и типы данных, которые необходимо получить. (2) Необходимо создать сеть, доступную для всех ведомств, поскольку многие действия по реализации планирования осуществляются различными ведомствами, а также потому, что каждое ведомство несет ответственность за специализированное управление пространственным использованием, и политика, решения и процессы управления этих ведомств непосредственно влияют на реализацию проектов и фактическое использование пространственного планирования. (3) Многоуровневая система надзора требует создания многоуровневой сети мониторинга, соответствующей полномочиям каждого уровня, но при этом необходимо обеспечить взаимосвязь между разными уровнями. Источником данных для надзора за планированием является мониторинг, но не обязательно получать все данные, необходимые для каждого уровня, в рамках мониторинга на этом уровне. (4) Необходимо обеспечить доступ к системе надзора за реализацией планирования для участия общественности, предоставляя людям возможность непосредственно высказывать свои замечания по поводу реализации планирования, а также возможность сбора отзывов через различные каналы (например, общественные сети, социальные сети и правительственные платформы всех уровней).

Мониторинг сети является как иерархическим, так и комплексным, охватывающим все аспекты. Полученные данные многоисточников, и их природа и типы различны. Поэтому все виды данных должны быть очищены, отформатированы и объединены. Данные либо сохраняются в базе данных, либо, при превышении установленных пороговых значений, автоматически запускают дальнейший процесс оценки. На основе кластеризации данных формируется основа для многоуровневой, многоклассовой, временной и поэтапной оценки и принятия решений. С точки зрения оценки планирования и реализации, необходимо основываться на ответственности каждого уровня, а также на пространственных масштабах и временных измерениях, упомянутых выше, чтобы создать соответствующие системы и методы оценки планирования и реализации. Говоря языком современного цифрового управления, необходимо разработать ряд оценочных моделей и алгоритмов, чтобы данные могли пронизывать всю систему мониторинга реализации ^[12].

Как уже упоминалось ранее, простого сравнения изображений с результатами планирования недостаточно, содержание реализации планов и влияющие на нее факторы

гораздо богаче. С определенной точки зрения, за исключением некоторых ключевых элементов жесткого контроля (например, «красных линий»), распознавание и сравнение изображений, сравнение данных целевых показателей — это только начало оценки, а не сама оценка. Например, изъятие сельскохозяйственных земель под застройку или перевод их в другие сельскохозяйственные угодья также требует комплексной оценки, включающей необходимость такого использования, выбор места и его внешние последствия, а также реализацию таких политических мер, как «увязка прироста и сокращения», «компенсация за изъятие» или «баланс прироста и сокращения», перед принятием решения. Из этого также видно, что между различными данными должна быть тесная взаимосвязь, и это необходимо учитывать с самого начала строительства мониторинговой сети, иначе это может привести к неправильным решениям или увеличению объема работы.

Оценка реализации планирования должна основываться на установленных целях планирования и проводиться с точки зрения достижения этих целей. Планы разного уровня, районирование планирования на разных пространственных уровнях (участки также являются своего рода блоками) имеют свои собственные целевые установки (которые также можно назвать ведущими функциями), которые необходимо реализовать. Грандиозные государственные стратегии или цели развития, а также проблемы, которые необходимо решить, должны быть разложены и переданы через планирование разных уровней и типов, трансформируясь в конкретные, осуществимые цели (или ведущие функции), которые, в свою очередь, направляют или контролируют конкретные проекты и виды использования пространства [2, 4]. Таким образом, с точки зрения оценки реализации планирования, непосредственными основаниями или критериями оценки являются степень достижения целей, соответствующих объекту оценки, а также его вклад в достижение целей более высокого уровня ^[10-11]. Следует отметить, что для территориального планирования цели, как правило, многообразны, между ними отсутствует логическая взаимосвязь, они скорее связаны соотношением «и то, и другое», и, поскольку использование пространства взаимосвязано, достижение целей также происходит во взаимодействии с окружающей средой, поэтому любая оценка по одному показателю имеет свои ограничения. Кроме того, при оценке необходимо осознавать, что разные пути могут привести к одной цели, одна и та же цель может быть достигнута различными способами, но различные способы реализации могут иметь разные внешние эффекты и последующие колебания, которые необходимо четко указать в результатах оценки, чтобы предоставить информацию для принятия решений.

От мониторинга до оценки - это процесс от сбора данных до анализа кластеризации данных и их использования в различных сценариях; от оценки до принятия решений - это процесс от технического анализа до административного решения. Логика и механизмы работы этих двух этапов отличаются. Как было проанализировано ранее, при построении всей системы мониторинга реализации планов необходимо исходить из типа и требований к решениям для определения содержания оценки реализации планов, а также формы результатов, на основе чего определяются методы и способы оценки реализации планов, а также необходимый диапазон, тип и количество данных. Исходя из диапазона, типа и количества данных, необходимых для оценки, определяются конфигурация оборудования для мониторинга, его размещение, а также частота мониторинга и методы сбора данных.

Функционирование системы мониторинга реализации планов должно обеспечивать непрерывность от мониторинга до оценки и принятия решений, удовлетворяя потребности в решениях на разных уровнях, разных типов и с различной срочностью. Данные, собранные в результате мониторинга, не просто хранятся в базе данных, некоторые из них необходимо передавать непосредственно на этап оценки для принятия своевременных решений; оценка - это не просто составление толстых отчетов, а выявление конкретных проблем, причин их возникновения, а также конкретного содержания решений, которые необходимо принять.

6 Заключение

Для реализации важных стратегических решений ЦК КПК и Госсовета по реформе системы государственных планирования и обеспечения эффективного осуществления и полного использования системы планирования пространственного развития, исходя из содержания работы по планированию пространственного развития и требований к реализации и управлению планированием [2, 18], необходимо уточнить взаимосвязь между различными этапами процесса реализации планирования и содержанием надзора за реализацией различных планов, что имеет важное значение для создания более полной системы надзора за реализацией планирования пространственного развития.

В эпоху цифрового интеллекта, переход к цифровой трансформации реализации надзора за пространственным планированием также является одним из ключевых вызовов и важнейших задач, стоящих перед нами в настоящее время. Это требует глубокого понимания процесса реализации надзора за планированием и его внутренней логики, а также создания данных и платформ моделирования, обеспечивающих непрерывный поток данных от мониторинга реализации планирования и данных мониторинга до оценки реализации планирования и, в конечном итоге, до принятия решений по надзору за планированием ^[12]. В данной статье, с помощью анализа управления жизненным циклом реализации пространственного планирования, проводятся различия между типами надзора за реализацией планирования, а также указывается на ключевые моменты, которые необходимо учитывать при реализации надзора за планированием в системе управления по уровням, что обеспечивает основу для определения объектов и содержания мониторинга реализации планирования. Помимо определения объектов и содержания надзора за реализацией планирования, в данной статье также рассматривается техническая логика процесса надзора за реализацией планирования. С точки зрения процесса реализации надзора за планированием, он начинается с мониторинга и заканчивается принятием решений, весь процесс направлен на принятие решений, следовательно, с точки зрения построения внутренней системы реализации надзора за планированием, необходимо исходить из типов, требований и потребностей принятия решений по надзору за реализацией планирования, а для принятия решений, в первую очередь, необходимо провести оценку, то есть оценить состояние реализации планирования (включая утверждение планов более низкого уровня, утверждение разрешений на планирование использования пространства и их выполнение, фактическое использование пространственного планирования) и его эффективность; любая оценка реализации планирования требует большого количества данных и информации, которые

получаются из системы мониторинга, но эти данные и информация не только многочисленны, но и охватывают широкий круг вопросов, поэтому при создании системы мониторинга необходимо классифицировать и объединять их в разные показатели в зависимости от различных типов требований оценки, далее на основе показателей разложить их на конкретные данные и информацию, которые необходимы, а затем с помощью оборудования или точек мониторинга осуществить сбор. Таким образом, различные типы решений определяют, какие типы оценки реализации планирования необходимо проводить, различные типы оценки реализации планирования определяют показатели, необходимые в различных сценариях (временной и пространственной шкалы), а различные показатели определяют, какие данные и информацию следует собирать. Процесс реализации надзора за планированием - это процесс перехода от мониторинга реализации планирования к принятию решений по реализации планирования, поэтому, с точки зрения строительства цифровых, интеллектуальных систем реализации надзора за планированием, необходимо обеспечить непрерывность процесса, чтобы своевременно и эффективно доводить результаты оценки до лиц, принимающих решения (терминалы) в соответствии с требованиями различных уровней и сроков, окончательное решение принимается лицами, принимающими решения, в соответствии с их обязанностями и соответствующими правилами, поэтому построение институциональной системы принятия решений по надзору за реализацией планирования также должно быть важным содержанием построения системы надзора.

Список литературы

[1] Некоторые положения Государственного совета Китайской Коммунистической партии и Государственного совета о создании системы пространственного планирования территории и надзоре за ее реализацией [R]. Сайт Правительства Китая. www.gov.cn

[2] Министерство природных ресурсов и экологии, Управление пространственного планирования. Планирование пространственного развития в новую эпоху: Обращение к руководителям [M]. Москва: Издательство карт России, 2021.

[3] Сун Шивэнь. Основы реализации градостроительства [J]. Городское планирование, 2000(7):12-15.

[4] Ван Синьжэ, Ян Юйхань, Цзун Ли и др. Пространственная передача планирования «общее-детализированное» в пространстве национальной территории: реальные трудности, основная логика и меры оптимизации [J]. Городское планирование, 2023(2):96-102.

[5] Ю. Хайтао, Л. Цзянь, П. Чжэньвэй и др. «Создание системы регулирования использования земельных ресурсов» - научная дискуссия [J]. Журнал городского планирования, 2023(5):1-11

[6] У Цыфан, Е Яньмей, У Ючжэ, и др. Планирование пространственного развития страны [M]. Пекин: Издательство геологии, 2019.

- [7] СТАББС Дж. Р., СТАББС М., КИПИНГ М. Градостроительство и развитие недвижимости [М]. 3-е изд. Лондон и Нью-Йорк: Routledge, 2009.
- [8] Сунь Шивэнь. Оценка реализации генерального плана на основе состояния городского строительства и ее методы [J]. Журнал городского планирования, 2015 (3): 9-14.
- [9] Чжоу Чанлин, Бай Юй, Сяе Шуйму. К пространственной эффективности городов, ориентированной на высококачественное развитие: многоцелевой парадокс и модель оценки [J]. Журнал городского планирования, 2022(4):58-63.
- [10] Ян Лунсюй, Чэнь Цзюньнань, Чжан Шанву и др. Моделирование и оценка планирования, ориентированного на пространственную эффективность: на примере планирования района центрального города Хунцяо в Шанхае [J]. Журнал градостроительства, 2023(5):37-44.
- [11] Сун Шивэнь. Оценка реализации генерального плана на основе показателей эффективности и ее методы [J]. Журнал городского планирования, 2016 (1): 22-27.
- [12] Цао Чуньхуа, Лу Тао, Ли Пэн и др. Мониторинг, оценка и раннее предупреждение пространственного планирования территории: содержание, задачи и технологическая структура [J]. Журнал городского планирования, 2022 (6): 88-94.
- [13] Сюй Исун, Сюн Цзянь, Фань Юй и др. О практике и размышлениях по поводу создания системы пространственного планирования территорий в Шанхае и ее надзора за реализацией [J]. Журнал городского планирования, 2020(3): 57-64.
- [14] БАРРИ К., НАДИН В. и др. Планирование городов и сельских районов в Великобритании[М]. 15-е изд. Лондон и Нью-Йорк: Routledge, 2015.
- [15] Чэн Яо, Чжао Минь. Обсуждение построения системы классификации земельных категорий для пространственного планирования территории [J]. Журнал городского планирования, 2021(4):51-57.
- [16] Ван Синьчжэ, Сюэ Хаоин, Яо Кай. Ключевые вопросы составления генерального плана пространственного развития территории: с обсуждением составления генерального плана пространственного развития территории на уровне провинции [J]. Городское планирование, 2022(3):50-56.
- [17] Ван Инь, Пэй Синьшэн. «Пятно — зона» как основа для выявления и определения границ экологических контрольных зон [J]. Городское планирование, 2023 (4): 87-94.
- [18] Чжуан Шаоцин, Чжао Синшуо, Ли Чэньюань. Измерение и температура территориального планирования [J]. Городское планирование, 2020, 44(1):9-13.

- [1]中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[R].中国政府网. www.gov.cn
- [2]自然资源部国土空间规划局.新时代国土空间规划:写给领导干部[M].北京:中国地图出版社, 2021.
- [3]孙施文.有关城市规划实施的基础研究[J].城市规划, 2000(7):12-15.
- [4]王新哲,杨雨菡,宗立,等.国土空间“总—详”规划空间传导:现实困境、基本逻辑与优化措施[J].城市规划学刊, 2023(2):96-102.
- [5]于海涛,林坚,彭震伟,等.“健全国土空间用途管制制度”学术笔谈[J].城市规划学刊, 2023(5):1-11
- [6]吴次芳,叶艳妹,吴宇哲,等.国土空间规划[M].北京:地质出版社,2019.
- [7] JOHN R, STUBBS M, KEEPING M. Urban planning and real estate development[M]. 3rd ed. London and New York:Routledge, 2009.
- [8]孙施文.基于城市建设状况的总体规划实施评价及其方法[J].城市规划学刊, 2015(3):9-14.
- [9]周长林,白钰,谢水木.面向高质量发展的城市空间绩效:多目标悖论与评价模型[J].城市规划学刊, 2022(4):58-63.
- [10]晏龙旭,陈君南,张尚武,等.面向空间绩效的规划模拟与评价:以上海市虹桥主城片区单元规划为例[J].城市规划学刊, 2023(5):37-44.
- [11]孙施文.基于绩效的总体规划实施评价及其方法[J].城市规划学刊,2016(1):22-27.
- [12]曹春华,卢涛,李鹏,等.国土空间规划监测评估预警:内涵、任务与技术框架[J].城市规划学刊, 2022(6):88-94.
- [13]徐毅松,熊健,范宇,等.关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J].城市规划学刊, 2020(3):57-64.
- [14] BARRY C, NADIN V, et al. Town and country planning in the UK[M]. 15thed. London and New York:Routledge, 2015.
- [15]程遥,赵民.国土空间规划用地分类标准体系建构探讨[J].城市规划学刊, 2021(4):51-57.

[16]王新哲,薛皓颖,姚凯.国土空间总体规划编制的关键词:兼议省级国土空间规划编制[J].

城市规划学刊, 2022(3):50-56.

[17]王颖,裴新生.“斑块—分区”关系视角下生态控制区识别和划定的技术方法[J].城市规划

学刊, 2023(4):87-94.

[18]庄少勤,赵星烁,李晨源.国土空间规划的维度和温度[J].城市规划,2020, 44(1):9-13.

Комментарии

(1) В некоторых специфических областях, например, в медицине, слово «мониторинг» используется в значении, близком к «надзору», например, эпидемиологический или клинический мониторинг, см. «Большой энциклопедический словарь» (шестое издание), статья «мониторинг».

(2) В настоящем документе все проекты, которые могут привести к изменениям в использовании пространства, обобщенно называются проектами использования земельного пространства, чтобы отличать их от фактической деятельности по использованию земельного пространства.