

अध्याय 11: स्थानीय स्वशासन — ग्रामीण एवं शहरी (73वां व 74वां संशोधन, PESA एवं नगरीय निकाय) — शॉर्ट नोट्स

1. स्थानीय स्वशासन: ऐतिहासिक विकास एवं 5 प्रमुख समितियां

ऐतिहासिक पड़ाव	वर्ष	प्रमुख प्रावधान, प्रशासनिक पहल एवं ऐतिहासिक महत्व
लॉर्ड मेयो का संकल्प	1870	वित्तीय विकेंद्रीकरण (Financial Decentralization) की शुरुआत; स्थानीय संस्थाओं को वित्तीय स्वायत्तता
लॉर्ड रिपन का संकल्प	1882	स्थानीय स्वशासन का मैग्नाकार्टा (Magna Carta); लॉर्ड रिपन को 'भारत में स्थानीय स्वशासन का जनक' कहा जाता है
संविधान सभा व अनु. 40	1949	नीति निदेशक तत्वों (DPSP) के अनुच्छेद 40 में ग्राम पंचायतों के गठन का गांधीवादी निर्देश शामिल
सामुदायिक विकास कार्यक्रम	1952	2 अक्टूबर 1952 को सामुदायिक विकास कार्यक्रम (CDP) प्रारंभ; जनसहभागिता व प्रशासनिक समन्वय के अभाव के कारण विफल
पंचायती राज का उद्घाटन	1959	2 अक्टूबर 1959 को नागौर (राजस्थान) के बगदरी गांव में पं. जवाहरलाल नेहरू द्वारा देश के प्रथम त्रिस्तरीय पंचायती राज का उद्घाटन

समिति का नाम	वर्ष	प्रमुख संस्तुतियां एवं नीतिगत प्रभाव
बलवंत राय मेहता समिति	1957	लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण (Democratic Decentralization) की सिफारिश; त्रिस्तरीय ढांचा (ग्राम पंचायत, पंचायत समिति, जिला परिषद); बलवंत राय मेहता को 'पंचायती राज व्यवस्था का वास्तुकार/शिल्पी' कहा जाता है
अशोक मेहता समिति	1977	द्विस्तरीय ढांचा (मंडल पंचायत + जिला परिषद); राजनीतिक दलों को दलगत चुनाव चिन्ह पर खुली भागीदारी; न्याय पंचायत का गठन
जी.वी.के. राव समिति	1985	पंचायती राज संस्थाओं को 'बिना जड़ की घास (Grass without roots)' कहा; जिला परिषद को मुख्य धुरी बनाने व नियमित चुनाव की सिफारिश
एल.एम. सिंहवी समिति	1986	पंचायती राज संस्थाओं को 'संवैधानिक दर्जा' देने की प्रथम संस्तुति; आर्थिक संसाधनों की उपलब्धता व न्याय पंचायतों की स्थापना
पी.के. थुंगन समिति	1988	संवैधानिक संशोधन द्वारा त्रिस्तरीय प्रणाली को संवैधानिक मान्यता, 5 वर्ष निश्चित कार्यकाल एवं राज्य वित्त आयोग के गठन की सिफारिश

2. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम 1992 (भाग IX एवं 11वीं अनुसूची)

पहलू / प्रावधान	संवैधानिक नियम एवं संगठनात्मक संरचना
लागू होने की तिथि	24 अप्रैल 1993 से पूरे देश में प्रभावी (अतः प्रतिवर्ष 24 अप्रैल को 'राष्ट्रीय पंचायती राज दिवस' मनाया जाता है)
संवैधानिक स्थिति	संविधान में नया 'भाग IX' (अनुच्छेद 243 से 243O तक कुल 16 अनुच्छेद) एवं 11वीं अनुसूची (29 विषय) जोड़ी गई
त्रिस्तरीय संरचना	1. ग्राम स्तर (ग्राम पंचायत), 2. ब्लॉक/मध्यवर्ती स्तर (पंचायत समिति), 3. जिला स्तर (जिला परिषद); 20 लाख से कम जनसंख्या वाले राज्यों में मध्यवर्ती स्तर बनाना अनिवार्य नहीं (अनु. 243B)
अनिवार्य उपबंध (Compulsory)	ग्राम सभा की स्थापना; त्रिस्तरीय प्रणाली; न्यूनतम 21 वर्ष आयु; SC/ST को जनसंख्या अनुपात में आरक्षण; महिलाओं को कम से कम 33% आरक्षण (राजस्थान सहित कई राज्यों में 50%); 5 वर्ष निश्चित कार्यकाल; राज्य निर्वाचन आयोग (अनु. 243K); राज्य वित्त आयोग (अनु. 243I)
स्वैच्छिक उपबंध (Voluntary)	पिछड़े वर्गों (OBC) को आरक्षण देना; सांसदों व विधायकों को सदस्यता व मतदान अधिकार देना; पंचायतों को कर/शुल्क लगाने की शक्तियां सौंपना; 11वीं अनुसूची के 29 विषयों का हस्तांतरण

3. पंचायती राज के प्रमुख अनुच्छेद (अनुच्छेद 243 से 243O)

अनुच्छेद	संवैधानिक विषय	विहित प्रावधान एवं विधिक नियम
अनु. 243	परिभाषाएं	जिला, ग्राम सभा, मध्यवर्ती स्तर, पंचायत, जनसंख्या आदि शब्दों की संवैधानिक परिभाषा
अनु. 243A	ग्राम सभा	प्रत्यक्ष लोकतंत्र की प्राथमिक संस्था; ग्राम स्तर पर पंचायत क्षेत्र के मतदाता सूची में पंजीकृत सभी वयस्क इसके सदस्य
अनु. 243B	पंचायतों का गठन	सभी राज्यों में त्रिस्तरीय पंचायतों का गठन (20 लाख से कम जनसंख्या वाले राज्यों में मध्यवर्ती स्तर की छूट)
अनु. 243C	पंचायतों की संरचना	सभी स्थानों के प्रतिनिधि प्रत्यक्ष निर्वाचित; अध्यक्ष का चुनाव: ग्राम स्तर पर राज्य विधि अनुसार, मध्यवर्ती व जिला स्तर पर निर्वाचित सदस्यों में से अप्रत्यक्ष
अनु. 243D	सीटों का आरक्षण	SC एवं ST को जनसंख्या अनुपात में; चक्रानुक्रम में; महिलाओं हेतु कम से कम 1/3 (33%) सीटें आरक्षित; सभी स्तरों पर अध्यक्ष पदों पर भी यही आरक्षण लागू
अनु. 243E	कार्यकाल (5 वर्ष)	प्रथम बैठक से 5 वर्ष; कार्यकाल पूरा होने से पूर्व चुनाव अनिवार्य; यदि समय से पूर्व विघटित हो, तो 6 माह में चुनाव; शेष अवधि 6 माह से कम हो तो चुनाव आवश्यक नहीं
अनु. 243F	सदस्यता अयोग्यताएं	राज्य विधानमंडल विधि के अधीन; न्यूनतम आयु 21 वर्ष (25 वर्ष की शर्त यहां लागू नहीं)
अनु. 243G	शक्तियां व 29 विषय	आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय हेतु योजनाएं तैयार करना; 11वीं अनुसूची में उल्लिखित 29 विषयों का क्रियान्वयन

अनुच्छेद	संवैधानिक विषय	विहित प्रावधान एवं विधिक नियम
अनु. 243I	राज्य वित्त आयोग	प्रत्येक 5 वर्ष में राज्यपाल द्वारा गठन; पंचायतों की वित्तीय स्थिति की समीक्षा व राज्य करों के शुद्ध आगमों का पंचायतों में वितरण
अनु. 243K	राज्य निर्वाचन आयोग	पंचायतों की मतदाता सूची तैयार करना व चुनावों का अधीक्षण, निर्देशन व नियंत्रण; आयुक्त की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा, पदमुक्ति HC जज के समान
अनु. 243O	न्यायालयों पर रोक	चुनावी मामलों (परिसीमन, सीट आवंटन) में न्यायालयों के हस्तक्षेप पर रोक; चुनाव केवल चुनाव याचिका द्वारा ही चुनौती योग्य

4. पेसा अधिनियम 1996 (PESA Act — अनुसूचित क्षेत्रों में पंचायत विस्तार)

पेसा (PESA) के आयाम	संवैधानिक प्रावधान एवं जनजातीय अधिकार
पृष्ठभूमि एवं उद्देश्य	भूरिया समिति (1995) की सिफारिश पर संसद द्वारा पारित; संविधान की 5वीं अनुसूची के 10 राज्यों (राजस्थान सहित) के जनजातीय क्षेत्रों में पारंपरिक रीति-रिवाजों व स्वशासन का संरक्षण
ग्राम सभा की सर्वोच्चता	प्रत्येक बस्ती/गांव की अपनी स्वतंत्र ग्राम सभा; परंपराओं, सांस्कृतिक पहचान, सामुदायिक संसाधनों व विवाद समाधान की पारंपरिक विधियों का संरक्षण
भूमि व खनिजों पर नियंत्रण	जनजातीय भूमि के अवैध हस्तांतरण को रोकना व हस्तांतरित भूमि की बहाली; लघु/गौण खनिजों (Minor Minerals) के खनन पट्टे हेतु ग्राम सभा की पूर्व सिफारिश अनिवार्य
संसाधनों का स्वामित्व	गौण वनोपज (Minor Forest Produce — MFP) का पूर्ण स्वामित्व ग्राम सभा व पंचायतों में निहित; शराब की बिक्री व नियमन का अधिकार; ग्राम स्तर पर साहूकारों पर नियंत्रण

11वीं अनुसूची के 29 विषय (प्रमुख कार्यक्षेत्र): 1. कृषि व कृषि विस्तार, 2. भूमि सुधार, 3. लघु सिंचाई व जल प्रबंधन, 4. पशुपालन व डेयरी, 5. मत्स्य पालन, 6. सामाजिक वानिकी, 7. लघु वनोपज, 8. लघु उद्योग, 9. खादी व ग्रामोद्योग, 10. ग्रामीण आवास, 11. पेयजल, 12. सड़कें, पुल व जलमार्ग, 13. ग्रामीण विद्युतीकरण, 14. गैर-पारंपरिक ऊर्जा, 15. गरीबी उन्मूलन, 16. प्राथमिक व माध्यमिक शिक्षा, 17. स्वास्थ्य व स्वच्छता।

5. 74वां संविधान संशोधन अधिनियम 1992 (भाग IX-A एवं 12वीं अनुसूची)

नगरीय स्वशासन का आयाम	संवैधानिक पृष्ठभूमि एवं संरचना
ऐतिहासिक शुरुआत	भारत में प्रथम नगर निगम 1687 में मद्रास (चेन्नई) में स्थापित; 1726 में बॉम्बे व कलकत्ता में नगर निगम स्थापित हुए
प्रभावी होने की तिथि	1 जून 1993 से लागू; संविधान में 'भाग IX-A' (अनुच्छेद 243P से 243ZG तक कुल 18 अनुच्छेद) एवं 12वीं अनुसूची (18 विषय) जोड़ी गई
त्रिस्तरीय नगरीय ढांचा (अनु. 243Q)	1. नगर पंचायत (ग्रामीण से नगरीय में संक्रमणशील क्षेत्र हेतु), 2. नगर पालिका परिषद (लघुतर नगरीय क्षेत्र — 20,000 से 5 लाख तक आबादी), 3. नगर निगम (वृहत्तर नगरीय क्षेत्र — 5 लाख से अधिक आबादी)
नगर निगम की संरचना	राजनीतिक प्रमुख: महापौर (मेयर); प्रशासनिक प्रमुख: नगर निगम आयुक्त (Municipal Commissioner — राज्य सरकार द्वारा नियुक्त वरिष्ठ प्रशासनिक अधिकारी)

6. नगरीय निकायों के प्रमुख अनुच्छेद (अनुच्छेद 243P से 243ZG)

अनुच्छेद	संवैधानिक विषय	विहित प्रावधान एवं विधिक नियम
अनु. 243P	परिभाषाएं	महानगर क्षेत्र, नगरपालिका क्षेत्र, वार्ड आदि की परिभाषा
अनु. 243Q	नगरपालिकाओं का गठन	तीन प्रकार की संस्थाएं: नगर पंचायत, नगर पालिका परिषद, नगर निगम
अनु. 243R	संरचना व निर्वाचन	वार्डों से प्रत्यक्ष निर्वाचन; विशेष ज्ञान रखने वाले मनोनीत सदस्य (मतदान का अधिकार नहीं); सांसदों व विधायकों को पदेन प्रतिनिधित्व
अनु. 243S	वार्ड समितियां	3 लाख या अधिक जनसंख्या वाली नगरपालिकाओं में एक या अधिक वार्डों को मिलाकर वार्ड समितियों का गठन अनिवार्य
अनु. 243T	सीटों का आरक्षण	SC एवं ST को जनसंख्या अनुपात में; महिलाओं को कम से कम 1/3 (33%) आरक्षण; अध्यक्ष पदों पर भी चक्रानुक्रम आरक्षण
अनु. 243U	कार्यकाल (5 वर्ष)	प्रथम बैठक से 5 वर्ष; विघटन पर 6 माह में चुनाव; शेष अवधि 6 माह से कम होने पर चुनाव आवश्यक नहीं
अनु. 243V	अयोग्यताएं	न्यूनतम आयु 21 वर्ष; राज्य विधानमंडल की विधियों के अधीन
अनु. 243W	शक्तियां व 18 विषय	12वीं अनुसूची के 18 विषयों का प्रशासन; आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय हेतु योजनाएं
अनु. 243Y	राज्य वित्त आयोग	अनुच्छेद 243I के तहत गठित राज्य वित्त आयोग ही नगरपालिकाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करेगा
अनु. 243ZA	राज्य निर्वाचन आयोग	नगरपालिकाओं के निर्वाचन का संचालन, अधीक्षण व नियंत्रण राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा
अनु. 243ZG	न्यायालयों पर रोक	नगरीय निर्वाचन मामलों में न्यायालयों के हस्तक्षेप पर रोक

7. जिला आयोजना समिति (DPC) एवं महानगर आयोजना समिति (MPC)

समिति का नाम	अनुच्छेद	संरचना, अनुपात एवं प्रमुख कार्य
जिला आयोजना समिति (DPC)	अनु. 243ZD	जिले की पंचायतों एवं नगरपालिकाओं द्वारा तैयार योजनाओं को समेकित कर संपूर्ण जिले हेतु प्रारूप विकास योजना बनाना; कुल सदस्यों के कम से कम 4/5 (80%) सदस्य जिले की पंचायतों व नगरपालिकाओं के निर्वाचित सदस्यों द्वारा अपने में से निर्वाचित

समिति का नाम	अनुच्छेद	संरचना, अनुपात एवं प्रमुख कार्य
महानगर आयोजना समिति (MPC)	अनु. 243ZE	10 लाख या अधिक जनसंख्या वाले महानगर क्षेत्र हेतु समग्र विकास योजना का प्रारूप बनाना; कुल सदस्यों के कम से कम 2/3 (66.6%) सदस्य नगरपालिकाओं के निर्वाचित सदस्यों व पंचायतों के अध्यक्षों द्वारा अपने में से निर्वाचित

8. अन्य नगरीय संस्थाएं, राइट टू रिकॉल व अविश्वास प्रस्ताव

संस्था / प्रक्रिया	संवैधानिक / विधिक स्थिति एवं कार्यप्रणाली
छावनी बोर्ड (Cantonment Board)	छावनी अधिनियम 2006 (केंद्रीय कानून) के तहत स्थापित; रक्षा मंत्रालय के प्रत्यक्ष प्रशासनिक नियंत्रण में; नागरिक आबादी व सैन्य प्रतिष्ठानों का प्रबंधन
न्यास एवं विकास प्राधिकरण	नगर सुधार न्यास (UIT) व शहरी विकास प्राधिकरण (उदा. JDA); राज्य सरकार के विशेष अधिनियमों द्वारा गठित सांविधिक निकाय
अविश्वास प्रस्ताव	पंचायतों व नगरपालिकाओं के अध्यक्षों के विरुद्ध; पद ग्रहण के 2 वर्ष तक नहीं लाया जा सकता; कुल सदस्यों के 3/4 बहुमत से पारित होना अनिवार्य
राइट टू रिकॉल (Right to Recall)	जनता द्वारा अपने चुने हुए प्रतिनिधि को कार्यकाल पूरा होने से पहले वापस बुलाना; राजस्थान में बारां जिले की मांगरोल नगर पालिका अध्यक्ष के विरुद्ध देश में प्रथम सफल प्रयोग (2012)

9. 97वां संविधान संशोधन अधिनियम 2011 (सहकारी समितियां — भाग IX-B)

संवैधानिक प्रावधान	अनुच्छेद	संशोधन का प्रभाव एवं उच्चतम न्यायालय का निर्णय
मूल अधिकार का दर्जा	अनु. 19(1)(c)	'सहकारी समितियां (Co-operative Societies)' बनाने के अधिकार को नागरिकों का मूल अधिकार घोषित किया
नीति निदेशक तत्व	अनु. 43B	राज्य सहकारी समितियों के स्वैच्छिक गठन, स्वायत्त कार्यप्रणाली व पेशेवर प्रबंधन को बढ़ावा देने का प्रयास करेगा
संविधान में नया भाग	भाग IX-B	अनुच्छेद 243ZH से 243ZT तक: सहकारी समितियों के बोर्ड का आकार (अधिकतम 21), कार्यकाल 5 वर्ष, संपरीक्षा व चुनाव
सर्वोच्च न्यायालय निर्णय (2021)	संघीय संतुलन	सर्वोच्च न्यायालय की 3-जज पीठ ने भाग IX-B को राज्य के भीतर की सहकारी समितियों हेतु असंवैधानिक घोषित किया (क्योंकि सहकारिता राज्य सूची का विषय है और आधे राज्यों का अनुसमर्थन नहीं हुआ था); केवल बहु-राज्य सहकारी समितियों (Multi-State Co-operatives) पर वैध माना

10. 73वां बनाम 74वां संशोधन: त्वरित तुलनात्मक मास्टर चार्ट

तुलनात्मक आयाम	73वां संशोधन (ग्रामीण स्वशासन)	74वां संशोधन (शहरी स्वशासन)
संविधान का भाग	भाग IX (अनुच्छेद 243 से 243O)	भाग IX-A (अनुच्छेद 243P से 243ZG)
अनुसूची एवं विषय	11वीं अनुसूची (29 विषय)	12वीं अनुसूची (18 विषय)
प्रभावी तिथि	24 अप्रैल 1993 (पंचायती राज दिवस)	1 जून 1993
आधारभूत लोकतांत्रिक इकाई	ग्राम सभा (प्रत्येक ग्राम पंचायत क्षेत्र)	वार्ड समिति (3 लाख या अधिक जनसंख्या)
वित्त एवं चुनाव आयोग	राज्य वित्त आयोग (अनु. 243I) व निर्वाचन आयोग (SEC)	राज्य वित्त आयोग (अनु. 243Y) व निर्वाचन आयोग (SEC)

12वीं अनुसूची के 18 विषय (प्रमुख कार्यक्षेत्र): 1. नगर योजना, 2. भूमि उपयोग व भवनों का नियमन, 3. आर्थिक व सामाजिक विकास योजना, 4. सड़कें व पुल, 5. घरेलू व औद्योगिक जल आपूर्ति, 6. लोक स्वास्थ्य व स्वच्छता, 7. अग्निशमन सेवाएं, 8. नगरीय वानिकी व पर्यावरण संरक्षण, 9. कमजोर वर्गों के हितों का संरक्षण, 10. स्लम सुधार, 11. नगरीय गरीबी उन्मूलन, 12. पार्क, उद्यान व खेल मैदान, 13. सांस्कृतिक व शैक्षणिक पहलू, 14. श्मशान, कब्रिस्तान व शवदाह गृह, 15. कांजी हाउस व पशु क्रूरता निवारण।