Vol 5 Issue 3 Sept 2015 ISSN No :2231-5063

# International Multidisciplinary Research Journal

*Golden Research Thoughts*

Chief Editor
Dr.Tukaram Narayan Shinde

Publisher
Mrs.Laxmi Ashok Yakkaldevi

Associate Editor
Dr.Rajani Dalvi

Honorary
Mr.Ashok Yakkaldevi

**Welcome to GRT**

**RNI MAHMUL/2011/38595** **ISSN No.2231-5063**

Golden Research Thoughts Journal is a multidisciplinary research journal, published monthly in English, Hindi & Marathi Language. All research papers submitted to the journal will be double - blind peer reviewed referred by members of the editorial board.Readers will include investigator in universities, research institutes government and industry with research interest in the general subjects.

## *International Advisory Board*

Flávio de São Pedro Filho
Federal University of Rondonia, Brazil

Kamani Perera
Regional Center For Strategic Studies, Sri Lanka

Janaki Sinnasamy
Librarian, University of Malaya

Romona Mihaila
Spiru Haret University, Romania

Delia Serbescu
Spiru Haret University, Bucharest, Romania

Anurag Misra
DBS College, Kanpur

Titus PopPhD, Partium Christian University, Oradea,Romania

Mohammad Hailat
Dept. of Mathematical Sciences, University of South Carolina Aiken

Abdullah Sabbagh
Engineering Studies, Sydney

Ecaterina Patrascu
Spiru Haret University, Bucharest

Loredana Bosca
Spiru Haret University, Romania

Fabricio Moraes de Almeida
Federal University of Rondonia, Brazil

George - Calin SERITAN
Faculty of Philosophy and Socio-Political Sciences Al. I. Cuza University, Iasi

Hasan Baktir
English Language and Literature Department, Kayseri

Ghayoor Abbas Chotana
Dept of Chemistry, Lahore University of Management Sciences[PK]

Anna Maria Constantinovici
AL. I. Cuza University, Romania

Ilie Pintea,
Spiru Haret University, Romania

Xiaohua Yang
PhD, USA

.....More

## *Editorial Board*

Pratap Vyamktrao Naikwade
ASP College Devrukh,Ratnagiri,MS India

R. R. Patil
Head Geology Department Solapur University,Solapur

Rama Bhosale
Prin. and Jt. Director Higher Education, Panvel

Salve R. N.
Department of Sociology, Shivaji University,Kolhapur

Govind P. Shinde
Bharati Vidyapeeth School of Distance Education Center, Navi Mumbai

Chakane Sanjay Dnyaneshwar
Arts, Science & Commerce College, Indapur, Pune

Awadhesh Kumar Shirotriya
Secretary,Play India Play,Meerut(U.P.)

Iresh Swami
Ex - VC. Solapur University, Solapur

N.S. Dhaygude
Ex. Prin. Dayanand College, Solapur

Narendra Kadu
Jt. Director Higher Education, Pune

K. M. Bhandarkar
Praful Patel College of Education, Gondia

Sonal Singh
Vikram University, Ujjain

G. P. Patankar
S. D. M. Degree College, Honavar, Karnataka

Maj. S. Bakhtiar Choudhary
Director,Hyderabad AP India.

S.Parvathi Devi
Ph.D.-University of Allahabad

Sonal Singh,
Vikram University, Ujjain

Rajendra Shendge
Director, B.C.U.D. Solapur University, Solapur

R. R. Yalikar
Director Managment Institute, Solapur

Umesh Rajderkar
Head Humanities & Social Science YCMOU,Nashik

S. R. Pandya
Head Education Dept. Mumbai University, Mumbai

Alka Darshan Shrivastava
Shaskiya Snatkottar Mahavidyalaya, Dhar

Rahul Shriram Sudke
Devi Ahilya Vishwavidyalaya, Indore

S.KANNAN
Annamalai University,TN

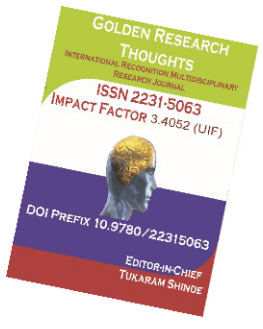
Satish Kumar Kalhotra
Maulana Azad National Urdu University

**Address:-Ashok Yakkaldevi 258/34, Raviwar Peth, Solapur - 413 005 Maharashtra, India**
**Cell : 9595 359 435, Ph No: 02172372010 Email: ayisrj@yahoo.in Website: www.aygrt.isrj.org**

Golden Research Thoughts
ISSN 2231-5063

Impact Factor : 3.4052(UIF)
Volume - 5 | Issue - 3 | Sept - 2015

# उत्तर प्रदेश में पंचायत राज व्यवस्थाः सैद्धान्तिक परिप्रेक्ष्य




*पुष्पेन्द्र कुमार मिश्र*
*अतिथि व्याख्याता (राजनीति विज्ञान विभाग) शासकीय स्नातकोत्तर महाविद्यालय, बीना, सागर (मध्य प्रदेश)*

***सारांश :***

यह अध्ययन उत्तर प्रदेश में पंचायत राज व्यवस्था के सैद्धान्तिक परिप्रेक्ष्य पर प्रकाश डालता है। अध्ययन पूर्णतः द्वितीयक तथ्यों पर आधारित है। शोधपत्र तीन भागों में विभाजित है। इसके प्रथम भाग के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश में पंचायत राज के विकास को स्वतन्त्रता पूर्व काल के परिप्रेक्ष्य में प्रस्तुत किया गया है। शोधपत्र के द्वितीय भाग में स्वातन्त्र्योत्तर काल के सन्दर्भ में उत्तर प्रदेश में पंचायत राज के विकास को प्रस्तुत किया गया है जबकि तृतीय भाग में 73वें सविधान संशोधन के उपरान्त उत्तर प्रदेश में पुनर्गठित पंचायत राज व्यवस्था के स्वरूप को स्पष्ट किया गया है।

***प्रस्तावना :***

उत्तर प्रदेश भारत का सर्वाधिक जनसंख्या वाला राज्य है। 2011 की जनगणना के अनुसार इसकी कुल जनसंख्या 19,95,81,477 है जिसमें 10,45,96,415 (52.41 प्रतिशत) पुरूष और 9,49,85,062 (47.59 प्रतिशत) महिलाएं हैं। देश की 16.49 प्रतिशत जनसंख्या इस प्रदेश में निवास करती है जबकि इसका क्षेत्रफल देश के कुल क्षेत्रफल का 7.33 प्रतिशत है। यदि उत्तर प्रदेश को एक अलग देश के रूप में देखा जाए तो जनसंख्या के अनुक्रम में यह विश्व का पाँचवा (चीन, भारत, संयुक्त राज्य अमरीका और इण्डोनेशिया के बाद) सबसे बड़ा देश होगा।वर्तमान समय में उत्तर प्रदेश में कुल 1,06,704 ग्राम हैं जिसमें प्रदेश की 15,53,17,278 जनसंख्या (प्रदेश की कुल जनसंख्या का 77.73 प्रतिशत भाग) निवास करती है। उत्तर प्रदेश के ग्रामीण क्षेत्रों में निवास करने वाली जनसंख्या, देश में सर्वाधिक है। चूंकि उत्तर प्रदेश ग्रामों का प्रदेश है अतः यहां ग्रामीण विकास की प्रोन्नति की महती आवश्यकता है।उपर्युक्त पृष्ठभूमि में, प्रस्तुत शोधपत्र में उत्तर प्रदेश में पंचायत राज व्यवस्थाके विकास क्रम को प्रस्तुत किया गया है। उत्तर प्रदेश में पंचायत राज व्यवस्था के विकास क्रम को सूक्ष्मता से समझने के लिए इसे स्वतन्त्रतापूर्व एवं स्वातन्त्र्योत्तर के दो कालखण्डों में विभाजित किया गया है।

## *स्वतन्त्रता पूर्व विकास क्रम*

ध्यातव्य है कि भारत में पंचायत राज व्यवस्था का लम्बा इतिहास रहा है। भारत के प्राचीनतम उपलब्ध ग्रन्थ, ऋग्वेद में सभा तथा समिति के रूप में लोकतान्त्रिक स्वायत्तशासी संस्थाओं का उल्लेख मिलता है (मजूमदार, रायचौधुरी एवं दत्त, 2006: 24–25)। इतिहास के विभिन्न अवसरों पर केन्द्र में राजनीतिक उथल–पुथल के बावजूद सत्ता परिवर्तनों से निष्प्रभावित रह कर, ग्रामीण स्तर पर, ये स्वायत्तशासी संस्थाएँ (पंचायतें) आदिकाल से निरन्तर किसी न किसी रूप में कार्यरत रही हैं (शरण, 1997: 402–420)।

वैदिक प्रमाणों से स्पष्ट होता है कि तत्कालीन समयएक सार्वभौम, स्वायत्त, प्रतिनिध्यात्मक संस्था के रूप में 'समिति' राजा के निर्वाचन तथा उसके क्रियाकलापों पर नियन्त्रण रखने में सक्षम थी (रामचन्द्रन, 2008: 3)। बौद्ध तथा जैन साहित्य में भी इन स्वायत्तशासी संस्थाओं के विवरण प्राप्त होते हैं। स्वयं बौद्ध संघ का संगठन एवं कार्यप्रणाली भी जनतान्त्रिक पद्धति पर आधारित थी (झा एवं श्रीमाली, 2005: 155)। इसी क्रम में कौटिल्य और मेगस्थनीज द्वारा पाटलिपुत्र के प्रशासन पर लिखे लेखों से 300 ई.पू. के भारत में ग्रामों की स्वायत्त स्थानीय संस्थाओं के प्रकार्यों पर प्रकाश पड़ता है। स्वायत्त ग्रामीण अभिशासन की यह व्यवस्था कुछ परिवर्तनों के साथ दक्षिण भारत में भी कार्यरत थी। ध्यातव्य है कि दक्षिण के चोल साम्राज्य में स्थानीय मामलों के प्रशासन के लिए एक उच्च स्तरीय समिति प्रणाली 'बारियम' का विकास हुआ था (शास्त्री, 2006: 219)। संक्षेप में, मौर्योत्तर युग के गुप्त, सातवाहन, चोल एवं पल्लव राजवंशों के काल में सामान्यतः ग्रामीण स्वायत्तता बनी रही तथा जन–सहभागिता के सशक्त माध्यम के रूप में स्थानीय संस्थाएँ, ग्रामीण विकास एवं व्यवस्था अनुरक्षण जैसे मूलभूत महत्व के कार्य करती रहीं।

मध्यकालीन भारत में केन्द्रीय सत्ता में मौलिक–संरचनात्मक परिवर्तन हुआ तथा विदेशी मुस्लिम एक नये शासक वर्ग के रूप में सत्तासीन हुए। इन शासकों ने भारत की परम्परागत शिक्षा–दीक्षा, आचार–विचार, सामाजिक परम्पराओं, धार्मिक मान्यताओं तथा शासकीय पद्धतियों में हस्तक्षेप किया। वस्तुतः मुस्लिम शासकों ने भारत की परम्परागत ग्राम संस्थाओं को न तो कोई विशेष मान्यता दी और न ही

उसमें किसी प्रकार का विशेष परिवर्तन किया। मुगल काल में भी ग्रामीण संस्थाओं की यह स्थिति प्रायः कायम रही। यद्यपि 'मनसबदारी प्रथा' के कारण स्थानीय स्वशासन व्यवस्था कमजोर हुई तथापि अफ़ग़ानों और मुगलों ने इस बात का विशेष ध्यान रखा कि भारत की प्राचीन रूढ़ियों और परम्पराओं को कम से कम भंग किया जाए (जवाहर लाल नेहरू, 1954: 111)। इस प्रकार, समस्त मध्यकाल – मुगलों से पूर्व तथा मुगलों के काल दोनों में लोकतान्त्रिक एवं स्वशासित स्थानीय प्रशासन की संस्थाओं का ह्रास हुआ (चौधरी एवं कुमार, 2011: 264) तथा यह प्रवृत्ति ब्रिटिश औपनिवेशिक काल में भी जारी रही।

ध्यातव्य है कि भारत में ब्रिटिश ईस्ट इण्डिया कम्पनी के शासन की स्थापना एकाएक नहीं हुई थी। वस्तुतः ब्रिटिश शासन की स्थापना 1757 ई. से लेकर 1858 ई. तक अनेक चरणों में उत्तरोत्तर सम्पन्न हुई। तात्कालिक रूप से ब्रिटिश शासन की स्थापना परम्परागत ग्रामीण अर्थव्यवस्था के लिए घातक सिद्ध हुई। ब्रिटिश औपनिवेशिक नीतियों जैसे – धन के अपवाह,(चन्द्र, 2009: 64–74), (सरकार, 1992: 44–48)एवं (हबीब, 2003: 6–7) स्थायी बंदोबस्त, महलवाड़ी तथा रैय्यतवाड़ी (ग्रोवर, मेहता एवं यशपाल, 2014: 159–164) आदि व्यवस्थाओं ने भारत की परम्परागत ग्रामीण सामाजिक एवं प्रशासनिक व्यवस्था को छिन्न–भिन्न कर दिया। अपनी संरक्षणकारी नीतियों के द्वारा ब्रिटिश शासन ने भारतीय हस्तशिल्प एवं देशी–घरेलू उद्योगों को विनष्ट कर दिया। भारतीय करघा और घरेलू उद्योगों के नष्ट होने के बाद, बड़ी संख्या में शहरी–शिल्पी वर्ग ग्रामीण क्षेत्रों की ओर स्थानान्तरित हुआ (चन्द्र, डे एवं त्रिपाठी, 2006: 16), (सत्याराव, 2006: 90–102)। अब तक चूंकि भारत के परम्परागत कृषि–घरेलू उद्योगों का समन्वय समाप्त हो चुका था अतः कृषि पर अधिकाधिक दबाव बढ़ने से प्रगतिशील ग्रामीण समाज क्रमशः निर्धनता, रूढ़िवादिता और संकीर्णता में फंसता चला गया।

ब्रिटिश शासन का ग्रामीण विकास की ओर सर्वप्रथम ध्यान 1863 में स्वच्छता के मुद्दे पर गठित रॉयल कमीशन की रिपोर्ट के बाद गया जिसमें भारतीय ग्रामों की साफ–सफाई सम्बन्धी स्थिति को रेखांकित करते हुए, भारतीय ग्रामों में स्वच्छता हेतु प्रयास किये जाने पर बल दिया गया। इसके फलस्वरूप विभिन्न प्रान्तों में ग्रामीण स्वच्छता अधिनियम पारित किये गये।सन 1870 ई. में वायसराय लार्ड मेयो का बहुचर्चित प्रस्ताव पारित हुआ। मेयो के प्रस्ताव में इस बात पर बल दिया गया कि भारतीयों को प्रशासन से सम्बद्ध किया जाए(चौधरी एवं कुमार, 2011: 265)। मेयो प्रस्ताव के बाद बम्बई, बंगाल, पंजाब एवं उत्तर–पश्चिमी प्रान्त (कालान्तर में संयुक्त प्रान्त) में स्थानीय प्रशासन की स्थापना हुई।

सन 1882 ई. में स्थानीय स्वशासन के विकास में एक नये अध्याय का सूत्रपात हुआ।इसी वर्ष दिनांक 18 मई को स्थानीय स्वशासन के सम्बन्ध में एक प्रस्ताव आया जिसे 'स्थानीय सरकारों के मैग्नाकार्टा' की संज्ञा दी गयी और लार्ड रिपन को भारत में स्थानीय स्वशासन के जनक के रूप में स्वीकार किया गया (मीणा, 2010: 36)। रिपन के स्थानीय स्वशासन पर प्रस्ताव, 1882 के अनुसरण में, ग्रामीण प्रदेशों में स्थानीय बोर्डों की स्थापना की गयी। रिपन के प्रयासों के फलस्वरूप, उत्तर प्रदेश के लिये, सन 1883 में 'नार्थ–वेस्टर्न प्रॉविन्सेज एक्ट, 1883' पारित किया गया। इस एक्ट में प्रत्येक जिले में एक जनपद परिषद् (जिला पंचायत) स्थापित किये जाने का प्रावधान था। प्रत्येक जनपद को दो उप–जनपदों में विभाजित करके प्रत्येक उप–जनपद में एक स्थानीय परिषद की स्थापना किये जाने का प्रस्ताव भी उक्त एक्ट में किया गया।अनेक कारणों; जिनमें सरकारी कर्मचारियों का असहयोग एवं इन स्थानीय संस्थाओं के प्रति भारतीय जनता की अनिच्छा सर्वप्रमुख थी;से यद्यपि यह एक्ट अपने उद्देश्यों में सफल न हो सका तथापि इससे तृणमूल स्तर पर पंचायतों की दिशा में कुछ प्रगति अवश्य हुई।

उत्तर प्रदेश में ग्रामीण विकास एवं राजनीतिक सहभागिता के विकास क्रम का अगला चरण 1907–08 में चार्ल्स हाबहाउस की अध्यक्षता में विकेन्द्रीकरण पर गठित रॉयल कमीशन की रिपोर्ट से प्रारम्भ होता है। वस्तुतः भारतीय ग्रामों के सन्दर्भ में सर्वप्रथम इस आयोग ने ही स्पष्टतः स्वीकार किया कि अंग्रेजी शासन के अन्तर्गत भारत में प्राचीन काल से चली आ रही ग्रामों की स्वायत्त व्यवस्था समाप्त हो गयी है। इसके अतिरिक्त आयोग ने यह भी माना कि ग्राम प्रबन्ध में वहां के स्थानीय लोगों की राय का उपयोग अवश्य होना चाहिये। ग्राम समिति की पुनःस्थापना होनी चाहिये तथा उसे उसके पुराने नाम 'पंचायत' के नाम से ही पुकारा जाना चाहिये।

रॉयल कमीशन की सिफारिशों को सन 1915 के भारत सरकार के स्थानीय स्वशासन पर प्रस्ताव में स्थान दिया गया। भारत शासन अधिनियम, 1919 (मॉन्टेग्यू–चेम्सफोर्ड सुधार) द्वारा स्थानीय स्वशासन को राज्यों की स्थानान्तरित सूची में रखा गया तथा इसका पूराउत्तरदायित्व मन्त्रियों को सौंप दिया गया। इसके अतिरिक्त इस अधिनियम द्वारा सफल पंचायतों को छोटे–मोटे फ़ौजदारी व दीवानी मामले निबटाने तथा स्थानीय कर लगाने के अधिकार भी दिये गये (ए कलेक्शन ऑफ द एक्ट, 1921: 183–223)।1919 के सुधारों का एक प्रत्यक्ष परिणाम यह हुआ कि 1920 में ब्रिटिश सरकार ने यूनाइटेड प्रोविंस विलेज पंचायत एक्ट, 1920 पारित किया। ध्यातव्य है कि मांटफोर्ड सुधारों के अन्तर्गत ही विभिन्न प्रान्तों ने अपने यहां पंचायत राज की स्थापना के लिए, अधिनियम के अनुसार, पंचायतों की स्थापना का अधिकार जिलाधिकारी को प्रदान कर दिया था।

इसी क्रम में, भारत शासन अधिनियम, 1935 के द्वारा प्रान्तीय स्वायत्तता को लागू करते हुए पंचायतों को प्रान्तीय विधायी सूची में शामिल किया गया। प्रान्तों में द्वैध शासन को समाप्त करते हुए पंचायतों को वित्तीय अधिकार दिये गये तथा प्रत्येक प्रान्त में ग्राम पंचायतों के विकास हेतु कानूनों का निर्माण किया गया। इस सन्दर्भ में 1938 में संयुक्त प्रान्त (अवध एवं आगरा) में सीापित प्रान्तीय ग्राम विकास विभाग इन सुधारों के मूर्त रूप में सामने आया।

संक्षेप में, प्राचीन काल से लेकर स्वतन्त्रता के पूर्व तक ग्रामीण विकास तथा जन सहभागिता के प्रोन्नयन की दिशा में शासकीय एवं गैर–शासकीय स्तर पर अनेक प्रयास किये गये तथापि देश की विशाल ग्रामीण जनसंख्या तथा ब्रिटिश शासक वर्ग के औपनिवेशिक चरित्र को दृष्टिगत रखते हुए; इन प्रयासों का कोई सुफल न निकला तथा आत्मनिर्भर ग्रामीण जीवन एवं प्रशासनिक स्वायत्तता का क्रमशः ह्रास होता रहा।

### *स्वातन्त्र्योत्तर काल में विकास क्रम*

15 अगस्त 1947 को देश की स्वतन्त्रता के बाद नीति निर्धारकों के समक्ष ग्रामीण विकास की चुनौती प्रच्छन्न रूप से सामने आयी। इस सन्दर्भ में, स्वतन्त्रता प्राप्ति के साथ ही, राष्ट्रीय स्तर पर ग्रामीण विकास एवं राजनीतिक सहभागिता की अभिवृद्धि हेतु अनेक कदम उठाए

गये। इस सन्दर्भ में, उत्तर प्रदेश में इस हेतु किये गए प्रयासों को अनेक चरणों में विभक्त कर देखा जा सकता है।

### *प्रथम चरणः वर्ष 1947 से 1953 तक*

स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद उत्तर प्रदेश में ए.जी. खेर की अध्यक्षता में बनी समिति की सिफारिशों के आधार पर (उ.प्र. मानव विकास प्रतिवेदन, 2003: 112) ''ग्राम्य क्षेत्रों में स्थानीय शासन स्थापित एवं विकसित करने तथा ग्रामीण विकास व प्रशासन की उत्तम व्यवस्था'' स्थापित करने के उद्देश्य से (तिवारी, 1949: 15) 'संयुक्त प्रान्त पंचायत राज अधिनियम, 1947' दिनांक 5 जून 1947 को उत्तर प्रदेश विधानसभा द्वारा पारित किया गया। इसे दिनांक 16 सितम्बर 1947 को उत्तर प्रदेश विधान परिषद् ने अनुमोदित किया जबकि दिनांक 7 दिसम्बर, 1947 को यह भारत शासन अधिनियम, 1935 की धारा 76 के अधीन, डोमीनियन ऑफ इण्डिया के गवर्नर जनरल द्वारा हस्ताक्षरित हुआ(उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम 1947, 2013: 1)। इस प्रकार

15 अगस्त, 1949 से उत्तर प्रदेश की तत्कालीन पाँच करोड़ चालीस लाख ग्रामीण जनता का प्रतिनिधित्व करने वाली 35,000 पंचायतों ने कार्य करना प्रारम्भ किया।इसके साथ ही प्रदेश में लगभग 8,000 पंचायत अदालतें भी स्थापित की गईं। इस प्रकार उत्तर प्रदेश, स्वतन्त्रता के बाद पंचायतों की स्थापना करने वाला,भारत का प्रथम राज्य बना।

सन् 1951–52 में ग्राम सभाओं की संख्या बढ़कर 35,943 तथा पंचायत अदालतों की संख्या बढ़कर 8,492 हो गई। सन् 1952 से पंचायतों ने ग्रामीण जीवन में सुनियोजित स्तर पर राष्ट्र निर्माण का कार्य करना आरम्भ किया। इस वर्ष पहली पंचवर्षीय योजना प्रारम्भ हुई। योजना की सफलता के लिए शासन द्वारा पंचायत अदालत स्तर पर विकास समितियों के सदस्य मनोनीत किए गये। ग्राम पंचायत स्तर पर पंचायत मंत्री, विकास समितियों का भी मंत्री नियुक्त किया गया। जिला नियोजन समिति में भी प्रत्येक तहसील से एक प्रधान मनोनीत किया गया। 1952–53 में जमींदारी विनाश के पश्चात ग्राम समाज की स्थापना हुई और ग्राम सभाओं के अधिकारों में अभिवृद्धि की गयी।

### *द्वितीय चरणः वर्ष 1954 से 1960 तक*

सन् 1953–54 में पंचायतों की सक्रियता एवं विभिन्न विकास सम्बन्धी कार्यक्रमों में उनका सहयोग बढ़ाने के लिए विधानसभा के सदस्यों की एक समिति नियुक्त की गयी। इस समिति के सुझावों को दृष्टि में रखकर पंचायत राज संशोधन विधेयक तैयार किया गया जो पंचायतों के अगले दूसरे आम चुनाव में क्रियान्वित हुआ। 1955 में पंचायतों का दूसरा आम चुनाव सम्पन्न हुआ जिसमें ग्राम सभा व ग्राम समाज के क्षेत्राधिकार को एक कर दिया गया। अब 250 या इससे अधिक जनसंख्या वाले प्रत्येक ग्राम में ग्राम सभा का गठन किया गया फलस्वरूपग्राम पंचायतों की संख्या बढ़कर 72,425 हो गयी।

1955 के चुनाव के बाद पंचायत अदालतों का न्याय पंचायत के रूप में नया नामकरण किया गया। वर्ष 1959–60 कृषि विषयक कार्यों की दृष्टि से,पंचायतों के लिए,उल्लेखनीय वर्ष रहा। ग्रामों को आत्मनिर्भर तथा सम्पन्न बनाने के उद्देश्य से ग्राम पंचायत क्षेत्रों में कृषि उत्पादन तथा कल्याण उपसमितियों का गठन ग्राम सभा स्तर पर किया गया। इसी समय पंचायत राज अधिनियम में संशोधन द्वारा ग्राम पंचायतों तथा न्याय पंचायतों की चुनाव पद्धति में आंशिक परिवर्तन किये गये जिसके अनुसार ग्राम सभा के प्रधान का चुनाव गुप्त मतदान प्रणाली द्वारा किए जाने का निश्चय हुआ।

### *तृतीय चरणः वर्ष 1961 से 1971 तक*

दिनांक 10 फरवरी 1961 ई. से 7 फरवरी, 1962 ई. के मध्य पंचायतों का तृतीय सामान्य निर्वाचन सम्पन्न हुआ। इन निर्वाचनों में ग्राम पंचायतों की संख्या 72,233 तथा न्याय पंचायतों की संख्या 8,594 थी। इसी वर्ष बलवन्त राय मेहता समिति की सिफारिशों के आधार पर,भारत सरकार के निर्देशानुसार, लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के सिद्धान्तों के अनुरूप, उत्तर प्रदेश क्षेत्र समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम, 1961 पारित किया गया। इस अधिनियम से प्रदेश में ग्राम सभा, क्षेत्र समिति तथा जिला परिषद् की इकाईयों को एकसूत्र में बाँधा गया। उत्तर प्रदेश वह प्रथम राज्य था जिसने बलवन्त राय मेहता समिति की सिफारिशें लागू करते हुए प्रदेश में त्रि–स्तरीय पंचायत राज व्यवस्था की स्थापना की(उ.प्र. मानव विकास रिपोर्ट, 2003: 112)। अधिनियम के फलस्वरूप पंचायतों और विकास खण्ड समितियों को विकास कार्य करने और अपने स्तर पर प्रशासनिक उत्तरदायित्वों का निर्वहन करने के अधिकार प्राप्त हो गये।

### *चतुर्थ चरणःवर्ष 1972 से 1982 तक*

उत्तर प्रदेश में ग्राम पंचायत संस्थाओं की स्थापना के बाद यद्यपि 1947 के पंचायत राज अधिनियम में अनेक संशोधन किए गए तथापि प्रदेश में देश के अन्य भागों के समान ही 1960 के दशक में यह संस्था मृतप्राय हो गयी। आपातकाल की समाप्ति और उसके बाद अनेक राज्यों में गैर–कांग्रेसी दलों के सत्ता में आने से स्थानीय स्तर पर सत्तान्तरण में रूचि पुनः जागृत हुई। पश्चिम बंगाल व कर्नाटक ने पंचायत संस्थाओं को नए अधिकार देकर इस प्रक्रिया की शुरूआत की (वेंकटेसन, 2002: 104–114) तथापि उत्तर प्रदेश इन परिवर्तनों से अप्रभावित रहा (उ.प्र. मानव विकास रिपोर्ट, 2003: 112)। इस पृष्ठभूमि में, 1972में पंचायतों के चौथे आम चुनाव सम्पन्न हुये। इस समय प्रदेश में ग्राम पंचायतों की संख्या 72,834 और न्याय पंचायतों की संख्या 8,792 थी। चूंकि 30 अक्टूबर 1971 को ही ग्राम पंचायत स्तरीय कार्यकर्ता 'पंचायत सेवकों' को शासकीय कर्मचारी घोषित कर दिया गया था परिणामस्वरूप ग्राम पंचायतों की गतिविधियों में आंशिक सुधार हुआ। ग्राम पंचायतों का पाँचवा सामान्य निर्वाचन वर्ष 1972के उपरान्त मार्च, 1982 से जुलाई, 1982 के मध्य सम्पन्न हुआ जिसमें संशोधित मतदाता सूची के आधार पर मतदाताओं की आयु 21 वर्ष से घटाकर 18 वर्ष कर दी गयी थी। इस निर्वाचन में ग्राम सभाओं की संख्या 74,060 थी।

### *पाँचवा चरणः वर्ष 1983 से 1992 तक*

वर्ष 1988 में ग्राम पंचायतों का छठा सामान्य निर्वाचन सम्पन्न हुआ। इस निर्वाचन से पूर्व, 1988 में ही पंचायत राज अधिनियम में संशोधन कर यह व्यवस्था की गयी कि ग्राम पंचायत के सदस्य पदों पर 30 प्रतिशत प्रतिनिधित्व महिलाओं को प्राप्त होना चाहिए तथा प्रत्येक

ग्राम पंचायत में कम से कम एक अनुसूचित जाति की महिला को प्रतिनिधित्व प्रदान किया जायेगा। इस निर्वाचन के उपरान्त गठित ग्राम पंचायतों में महिला प्रधानों की संख्या 930 तथा महिला पंचायत सदस्यों की संख्या 1,50,577 थी जिसमें 65,937 अनुसूचित जाति की महिला सदस्य थीं(राय, 2009: 62)।

संक्षेप में, स्वतन्त्रता के पश्चात वर्ष 1992 तक प्रदेश में विभिन्न संशोधनों सहित पंचायतों के छः सामान्य निर्वाचन सम्पन्न हुए किन्तु इन संस्थाओं की कमज़ोर वित्तीय स्थिति के कारण ये संस्थाएँ ग्रामीण विकास में समुचित योगदान न दे सकीं। इस समय तक राष्ट्रीय स्तर पर भी पंचायत राज व्यवस्था में सुधार की आवश्यकता प्रतीत हो रही थी। 73वां संविधान संशोधन इसी आवश्यकता का मूर्त परिणाम था।

### *73वां संविधान संशोधन*

पंचायत राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिए जाने का जो विचार 64वें संविधान संशोधन के द्वारा प्रस्तुत किया गया था उसे 1992 में पी.वी. नरसिम्हा राव सरकार ने मूर्त रूप प्रदान किया। राव सरकार ने राजीव सरकार द्वारा तैयार 64वें संशोधन विधेयक को संशोधित कर 16 दिसम्बर 1991 को लोकसभा में प्रस्तुत किया। सदन ने इस बिल को गहन विचार–विमर्श के लिए संसद के 30 सदस्यों वाली संयुक्त समिति को सौंप दिया। संसद के दोनों सदनों तथा विभिन्न दलों के सदस्यों से गठित इस समिति के विचार और सुझावों के पश्चात 22 दिसम्बर 1992 को संविधान संशोधन (73वाँ) विधेयक लगभग पूर्ण सहमति से पारित हो गया। वर्ष 1993 में 17 राज्यों के अनुसमर्थन के उपरान्त दिनांक 24 अप्रैल 1993 को यह अधिनियम देश में लागू हो गया (सिसोदिया, 2012: 17)। इस संशोधन द्वारा संविधान में एक नया भाग; भाग नौ, जिसका शीर्षक ''पंचायत'' है तथा अनुसूची 11 को जोड़ा गया है। इसके द्वारा अनुच्छेद 243 में (उप–अनुच्छेद 243क से 243ण तक) पंचायत राज व्यवस्था सम्बन्धी प्रावधानों को कुल 15 उप–अनुच्छेदों में शामिल किया गया है।

सत्ता के विकेन्द्रीकरण एवं स्थानीय स्वशासन को सुदृढ़ बनाने में 73वें संविधान संशोधन का महत्वपूर्ण स्थान है। इसने देश में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण एवं स्थानीय स्वशासन को न सिर्फ नया जन्म दिया है वरन उसका कायाकल्प भी किया है। इस अधिनियम की सबसे बड़ी उपलब्धि यह है कि इससे पंचायतों के गठन में एकरूपता आयी है तथा इनके निर्वाचन नियमित हुए हैं।

73वें संविधान संशोधन द्वारा पंचायतों को न केवल प्रशासनिक अधिकार प्राप्त हुए हैं वरन् वित्तीय संसाधनों की प्रत्याभूति भी प्राप्त हुई है जिससे ग्रामीण विकास में सहायता प्राप्त हो रही है। संक्षेप में, नया संशोधित पंचायत राज कानून पूर्णतः लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण, निर्वाचनों की वैधानिक अनिवार्यता, आनुपातिक प्रतिनिधित्व, उर्ध्वगामी नियोजन प्रक्रिया के साथ समायोजन की विशेषता रखता है।

### *षष्ट चरणःवर्ष 1993 से वर्तमान तक*

73वें संविधान संशोधन के अनुसरण में उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा उत्तर प्रदेश पंचायत विधि (संशोधन) विधेयक, 1994 पारित किया गया। इस अधिनियम द्वारा, संयुक्त प्रान्त पंचायत राज अधिनियम 1947 तथा उत्तर प्रदेश क्षेत्र समिति तथा जिला परिषद अधिनियम, 1961 में संशोधन किये गये (सिंह, 2003: 74–75)। संशोधित अधिनियम को दिनांक22 अप्रैल 1994 से प्रदेश में प्रवृत्तकिया गया। उत्तर प्रदेश पंचायत विधि (संशोधन) विधेयक, 1994 द्वारा संशोधित उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1947 तथा उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम, 1961के प्रमुख प्रावधान निम्नलिखित हैं–

### *ग्रामसभा*

किसीग्राम अथवा ग्रामों के समूह के लिये,ग्राम सभा का गठन, राज्य सरकार द्वारासरकारी गजट में अधिसूचना निकाल कर किया जायेगा। ग्रामों के समूह के लिये ग्राम सभा के निर्माण की दशा में, ग्राम सभा का नामकरण, समूह के सर्वाधिक जनसंख्या वाले ग्राम के नाम के आधार पर किया जाएगा (उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम 1947, 2013: धारा 3)। ग्राम के सभी वयस्क व्यक्ति, जिनकी आयु 18 वर्ष या उससे अधिक हो तथा जो उस ग्राम से सम्बन्धित विधानसभा निर्वाचन नामावली में पंजीकृत किये जाने योग्य हैं अथवा जिनका नाम उसमें प्रविष्ठ है और जो उस ग्राम का मामूली तौर पर निवासी है, सम्बन्धित ग्राम सभा के सदस्य होंगे।

ग्राम सभा की प्रतिवर्ष दो सामान्य बैठकें होंगी; एक बैठक खरीफ की फसल कटने के तुरन्त बाद (खरीफ की बैठक) और दूसरी रबी की फसल कटने के तुरन्त बाद (रबी की बैठक)। इसके अतिरिक्त यदि ग्राम सभा के पंचमांश सदस्य किसी भी समय ग्राम सभा की बैठक बुलाना चाहें तो वे प्रधान से इस हेतु लिखित रूप में अपेक्षा कर सकते हैं। इस स्थिति में ग्राम प्रधान 30 दिन के अन्दर विशेष बैठक को आमन्त्रित करेगा(उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम 1947, 2013: धारा 11)।बैठक के लिए ग्राम सभा के सदस्यों की कुल संख्या के पंचमांश सदस्यों से गणपूर्ति होगी यद्यपि गणपूर्ति के अभाव में स्थगित बैठक के पुनः समामेलन पर गणपूर्ति की बाध्यता नहीं रहेगी {उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम 1947, 2013: धारा 11(2)}। ग्राम सभा की बैठक की अध्यक्षता ग्राम प्रधान द्वारा की जायेगी।

ग्राम सभा निम्नलिखित विषयों पर विचार करेगी तथा ग्राम पंचायत को अनुशंसा और सुझाव देगी–

- ग्राम पंचायत के लेखाओं के वार्षिक विवरण, पूर्ववर्ती वित्तीय वर्ष के प्रशासन की रिपोर्ट,अन्तिम लेखा परीक्षा, टिप्पणी और उसके सम्बन्ध में दिये गये उत्तर, यदि कोई हों तो;
- पूर्ववर्ती वर्ष से सम्बन्धित ग्राम पंचायत के विकास कार्यक्रमों केप्रतिवेदनतथा वर्तमान वित्तीय वर्ष में आरम्भ किये जाने वाले प्रस्तावित विकासपरक कार्यक्रमों के प्रतिवेदन;
- ग्राम में समाज के सभी वर्गों के बीच एकता, सहयोग और सामंजस्य की अभिवृद्धि;
- ग्राम में वयस्क शिक्षा हेतु क्रियान्वित कार्यक्रमों; एवं
- ऐसे अन्य विषय जो अभिनिर्धारित किये जाएं।

### पंचायतों का गठन

प्रत्येक पंचायत क्षेत्र के लिए एक ग्राम पंचायत गठित की जाएगी। ग्राम पंचायत का गठन 1,000 या उससे अधिक की जनसंख्या पर होगा।

प्रत्येक ग्राम पंचायत एक प्रधान और पंचायत क्षेत्र की–

- 1,000तक की जनसंख्या पर नौ सदस्यों, या
- 1,000 से अधिक परन्तु 2,000 से कम जनसंख्या पर 11 सदस्यों, या
- 2,000 से अधिक परन्तु 3,000 से कम जनसंख्या पर 13 सदस्यों, या
- 3,000 से अधिक जनसंख्या पर 15 सदस्यों,

से मिलकर बनेगी। प्रत्येक पंचायत की कालावधि पांच वर्ष होगी यद्यपि इसे समय पूर्व भी भंग किया जा सकता है। समय पूर्व पंचायत का विघटन होने की दशा में इसका निर्वाचन छः माह की अवधि के भीतर कराना आवश्यक होगा(उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम 1947, 2013ः धारा 12)।

ग्राम पंचायत की बैठक, सामान्यतः प्रतिमाह कम से कम एक बार होगी तथा दो क्रमिक बैठकों के बीच दो माह से अधिक का समयान्तराल नहीं होगा। ग्राम पंचायत की प्रथम बैठक के लिए नियत किया जाने वाला दिनांक उसके संघटन के दिनांक से तीस दिन के भीतर होगा (उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम 1947, 2013ः धारा 12–ख)। प्रत्येक ग्राम पंचायत प्रत्येक वर्ष अपने पंचायत क्षेत्र के लिए एक विकास योजना तैयार करेगी तथा इसे सम्बन्धित क्षेत्र पंचायत समिति में उस रीति तथा उस दिनांक को प्रस्तुत करेगी जो अवधारित किया जाए।

प्रत्येक विकास खण्ड के लिए एक क्षेत्र पंचायत होगी। इसका नामकरण विकासखण्ड के नाम पर होगा। क्षेत्र पंचायत के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र से प्रत्यक्षतः निर्वाचित सदस्य, क्षेत्र पंचायत सदस्य (बी.डी.सी. मेम्बर) कहलाएंगे। क्षेत्र पंचायत के लिए प्रत्येक प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र का निर्धारण 2000 की जनसंख्या पर होगा। निर्वाचित सदस्यों के अतिरिक्त, क्षेत्र पंचायत की सीमा में आने वाली ग्राम पंचायतों के समस्त प्रधान, लोकसभा व राज्य विधानसभा के ऐसे सदस्य जिनका निर्वाचन क्षेत्र पूर्णतः या अंशतः क्षेत्र पंचायत के अन्तर्गत आता है तथा राज्यसभा एवं राज्य विधान परिषद् के सदस्य, जो विकासखण्ड के भीतर निर्वाचकों के रूप में रजिस्ट्रीकृत हैं, क्षेत्र पंचायत समिति के पदेन सदस्य होंगे। पदेन सदस्यों को क्षेत्र पंचायत प्रमुख या उप–प्रमुख के निर्वाचन और उनके विरूद्ध अविश्वास प्रस्ताव के मामलों को छोड़ कर क्षेत्र पंचायत की कार्यवाहियों में भाग लेने व उसकी बैठकों में मत देने का अधिकार होगा। प्रत्येक क्षेत्र पंचायत की कालावधि पांच वर्ष होगी यद्यपि इसे समय पूर्व भी भंग किया जा सकता है।

क्षेत्र पंचायत की बैठक, प्रत्येक दो माह में एक बार होनी आवश्यक है। क्षेत्र पंचायत की प्रथम बैठक के लिए नियत किया जाने वाला दिनांक उसके संघटन के दिनांक के 30 दिन के भीतर होगा। बैठक की अध्यक्षता पंचायत प्रमुखद्वारा की जाएगी। बैठक कीगणपूर्ति के लिए पंचमांश सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य है। इसके अतिरिक्त, इतने ही निर्वाचित सदस्यों के लिखित अधियाचन पर इसकी विशेष बैठक आयोजित की जा सकती है (उ.प्र. क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961, 2013ः धारा 84)।

प्रत्येक क्षेत्र पंचायत, विकासखण्ड की ग्राम पंचायतों की विकास योजनाओं को सम्मिलित करते हुए विकासखण्ड हेतु प्रत्येक वर्ष एक विकासयोजना तैयार करेगी। इस विकास योजना को क्षेत्र पंचायत की कार्य समिति द्वारा खण्ड विकास अधिकारी, वित्त एवं विकास समिति और समता समिति की सहायता से तैयार कर क्षेत्र पंचायत को प्रस्तुत किया जाएगा। क्षेत्र पंचायत योजना पर विचार करेगी तथा इसे किसी संशोधन अथवा परिवर्तन सहित/रहित अनुमोदित करेगी। इस प्रकार क्षेत्र पंचायत द्वारा यथा–अनुमोदित योजना को खण्ड विकास अधिकारी जिला पंचायत को प्रस्तुत करेगा (उ.प्र. क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961, 2013ः धारा 86)।

इसी क्रम में, यथासंशोधित उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 17 के अनुसार प्रत्येक जिले के लिए एक ज़िला पंचायत होगी जिसका नाम उस ज़िले की ज़िला पंचायत के कार्यालय के नाम पर होगा। ज़िला पंचायत के लिए,ज़िला पंचायत के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से, प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा सदस्यों का चयन होगा जिन्हे ज़िला पंचायत सदस्य कहा जाएगा। इस प्रयोजन हेतु पंचायत क्षेत्र ऐसी रीति से प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित किया जाएगा कि प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र की जनसंख्या यथासाध्य 50,000 से कम नहीं होगी {उ.प्र. क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961, 2013ः धारा 18 (ख)}। निर्वाचित ज़िला पंचायत सदस्यों के अतिरिक्त; लोकसभा वराज्य विधानसभा के सदस्य, जो उन निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं जिनमें पंचायत क्षेत्र का कोई भाग समाविष्ट है; राज्यसभा एवं विधान परिषद के सदस्य,जो पंचायत क्षेत्र के भीतर निर्वाचकों के रूप में पंजीकृत हैं तथा ज़िले की समस्त क्षेत्र पंचायतों के प्रमुख; जिला पंचायत के पदेन सदस्य होंगे। पदेन सदस्य यद्यपि ज़िला पंचायत की बैठक व कार्यवाही में भाग ले सकेंगे और अपना मत दे सकेंगे तथापि अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के निर्वाचन और उसके विरूद्ध अविश्वास प्रस्ताव पर मतदान नहीं कर सकेंगे {उ.प्र. क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961, 2013ः धारा 18(ग)}। ज़िला पंचायत का कार्यकाल पांच वर्ष का होगा। अगला निर्वाचन कार्यकाल के पूर्ण होने के छः माह पहले कराने की अनिवार्यता है।

ज़िला पंचायत की बैठक, दो माह में एक बार होनी आवश्यक है। बैठक की अध्यक्षता अध्यक्ष द्वारा की जाएगी। बैठक का कोरम पूरा होने के लिए पंचमांश सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य है। इसके अतिरिक्त ज़िला पंचायत के इतने ही निर्वाचित सदस्यों के लिखित अधियाचन पर अध्यक्ष इसकी विशेष बैठक भी बुला सकता है। ज़िला पंचायत ज़िले की क्षेत्र पंचायतों की विकास योजनाओं को सम्मिलित करने के पश्चात, ज़िले के लिए प्रत्येक वर्ष एक विकास योजना तैयार करेगी जिसे संविधान के अनुच्छेद 243 (यव) में उल्लिखित ज़िला योजना समिति को प्रस्तुत किया जाएगा (उ.प्र. क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961, 2013ः धारा 63)।

ग्राम पंचायत की दशा में प्रधान और पंचायत सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से ग्राम सभा सदस्यों द्वारा होगा जबकि क्षेत्र एवं ज़िला पंचायत के अध्यक्ष का निर्वाचन, प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित, क्षेत्र/ज़िला पंचायत समिति के सदस्यों द्वारा होगा।

### पंचायत में आरक्षण

अनुसूचित जातियों, जनजातियों तथा अन्य पिछड़ा वर्ग के लिए पंचायतों में अध्यक्ष पदों का आरक्षण उनकी जनसंख्या के अनुपात में होगा यद्यपि अन्य पिछड़ा वर्ग के लिए पदों का आरक्षण 27 प्रतिशत से अधिक नहीं होगा। आरक्षित पदों सहित सभी पदों के एक–तिहाई पद महिलाओं के लिए आरक्षित होंगे। इसी प्रकार ग्राम पंचायत सदस्यों के लिए भी आरक्षण उपर्युक्त आधार पर ही होगा। राज्य में अनुसूचित जातियों, जनजातियों तथा अन्य पिछड़ा वर्ग के लिए आरक्षित प्रधानों के पदों की संख्या का अनुपात प्रधानों की कुल संख्या से यथाशक्य वही होगा जो राज्य की अनुसूचित जाति, जनजाति तथा अन्य पिछड़ा वर्ग की जनसंख्या का अनुपात राज्य की कुल जनसंख्या से हो {उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम 1947, 2013: धारा 11(क–2)}। ग्राम प्रधान एवं ग्राम पंचायत सदस्यों के लिए आरक्षण चक्रानुक्रम में होगा।

### अविश्वास प्रस्ताव

उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम के अनुच्छेद 14 के अनुसार, ग्राम प्रधान के विरूद्ध अविश्वास प्रस्ताव लाया जा सकता है। इस उद्देश्य से ग्राम सभा कम से कम 15 दिन की पूर्व सूचना पर एक विशेष बैठक आयोजित करेगी जिसमें उपस्थित और मत देने वाले ग्राम सभा सदस्यों के दो–तिहाई बहुमत से पारित प्रस्ताव पर प्रधान को पदमुक्त किया जाएगा। ऐसी बैठक में गणपूर्ति हेतु ग्राम सभा के न्यूनतम एक–तिहाई सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य होगी।अविश्वास प्रस्ताव प्रधान के पद ग्रहण करने से दो वर्षों की अवधि के भीतर नहीं लाया जा सकेगा (उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम 1947, 2013: धारा 14)। क्षेत्र/ज़िला पंचायत की स्थिति में सम्बन्धित पंचायत के तात्कालिक निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या के कम से कम आधे सदस्यों द्वारा हस्ताक्षरकृत प्रस्ताव पर ज़िला कलेक्टर द्वारा इस हेतु 30 दिनों के भीतर एक बैठक बुलाई जाएगी। बैठक में क्षेत्र/ज़िला पंचायत के तत्कालीन सदस्यों की कुल संख्या के आधे से अधिक सदस्यों के समर्थन से पारित प्रस्ताव पर प्रमुख/अध्यक्ष पदमुक्त हो जाएगा (उ.प्र. क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961, 2013: धारा 28)।

### निर्वाचन का संचालन

पंचायतों के लिए कराये जाने वाले समस्त निर्वाचनों के लिए निर्वाचक नामवलियाँ तैयार करने का और उन सभी निर्वाचनों के अधीक्षण, निर्देशन एवं नियन्त्रण की शक्तियां राज्य सरकार द्वारा गठित राज्य निर्वाचन आयोग में निहित होगी। इस सन्दर्भ में उत्तर प्रदेश में दिनांक 23 अप्रैल, 1994 की अधिसूचना द्वारा राज्य निर्वाचन आयोग की स्थापना की गई है।

### कोष निधि

प्रत्येक ग्राम पंचायत के लिए एक 'गाँव निधि' होगी जो ग्राम पंचायत अथवा उसकी किसी भी समिति के कर्तव्यों व दायित्वों के निर्वहन के लिए उपयोग में लायी जाएगी। गाँव निधि में,

1.उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1947 के अधीन आरोपित किसी कर से होने वाली आय;
2.राज्य सरकार द्वारा ग्राम पंचायत को दी गयी समस्त धनराशियां;
3.''विलेज पंचायत एक्ट'' के अधीन पहले से विद्यमान विलेज पंचायत के नाम से जमा कोई अवशेष, यदि हो तो;
4.सभी धनराशियाँजिन्हे गाँव निधि के खाते में जमा करने के लिए किसी न्यायालय द्वारा आदेश दिया गया है;
5.धारा 104 के अधीन प्राप्त समस्त धनराशियाँ;
6.ग्राम पंचायत के समस्त सेवकों द्वारा समस्त धूल, कूड़ा–करकट, गन्दगी या गोबर जिसमें पशुओं के शव भी शामिल हैं; की बिक्री से प्राप्त होने वाली आय;
7.जिला पंचायत अथवा किसी अन्य स्थानीय प्राधिकारी द्वारा गाँव निधि में अंशदान के रूप में दी गई समस्त धनराशियाँ;
8.ऋण अथवा दान स्वरूपप्राप्त समस्त धनराशियाँ;
9.ऐसी धनराशियाँ जो राज्य सरकार द्वारा किसी विशेष या सामान्य आदेश द्वारा गाँव निधि को अभ्यर्पित की जायें;
10.समस्त धनराशियाँ जो धारा 24 या किसी अन्य विधि के अधीन; ग्राम पंचायत को किसी व्यक्ति, निगम या राज्य सरकार द्वारा प्राप्त हुई हों;
11.राज्य की संचित निधि से सहायता अनुदान के रूप में प्राप्त समस्त धनराशियाँ जमा किये जाएंगे {उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम 1947, 2014:धारा 32(2)}।

इसी प्रकार प्रत्येक ज़िले अथवा क्षेत्र पंचायत के लिए भी एक निधि होगी जिसे क्रमशः जिला निधि एवं क्षेत्र निधि कहा जाएगा। ज़िला अथवा क्षेत्र पंचायत द्वारा या उसकी ओर से प्राप्त की गयी सभी धनराशियाँ (राज्य की संचित निधि से सहायता अनुदान सहित) या लिए गये समस्त ऋण क्रमशः जिला निधि एवं क्षेत्र निधि में जमा किये जाएंगे(उ.प्र. क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961, 2013: धारा 99)।जिला एवं क्षेत्र निधियों में निहित समस्त सम्पत्ति, उन व्यक्त या उपलक्षित प्रयोजनों के लिए उपयोग में लाई जाएंगी जिनके लिए, यथास्थिति, जिला पंचायत या क्षेत्र पंचायत को अधिकार प्रदान किए गए हों या उन पर कर्तव्य या आभार आरोपित किए गए हों।

### आय के स्रोत

ग्राम पंचायत द्वारा आरोपित विभिन्न कर, फीस अथवा शुल्क (उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम 1947, 2014: अनु. 37) ग्राम समाज की भूमि, तालाब अथवा चन्दा आदि से प्राप्त धनराशियाँ, शासन से प्राप्त सहायता अनुदान, वित्त एवं राज्य वित्त आयोग द्वारा समानुदेशित कर; ग्राम पंचायत की आय के स्रोत होंगे।

जलकर, विद्युतकर अथवा वे कर जिसे राज्य में आरोपित करने का अधिकार राज्य विधान मण्डल को हो तथा जिसका क्षेत्र पंचायत द्वारा आरोपण, राज्य सरकार ने प्राधिकृत किया हो सहित पंचायत की भूमि, दुकानों, आवासों, ऋण तथा पंचायत द्वारा निर्मित संसाधनों से

प्राप्त धनराशियाँ एवं राज्य सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान आदि क्षेत्र पंचायत की आय के प्रमुख स्रोत हैं{उ.प्र. क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961, 2013: धारा 131(क)}।

जिला पंचायत द्वारा आरोपित विभव तथा सम्पत्ति पर कर, वे कर जिन्हे राज्य में आरोपित करने का अधिकार राज्य विधान मण्डल को हो तथा जिसका ज़िला पंचायत द्वारा आरोपण, राज्य सरकार ने प्राधिकृत किया हो सहित शुल्क एवं पथकर, बाज़ारों के सन्दर्भ में लाइसेंस शुल्क सहित राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त सहायता अनुदान आदि ज़िला पंचायत की आय के स्रोत हैं(उ.प्र. क्षेत्र/जिला पंचायत अधिनियम 1961, 2013: धारा 119)।

### *वित्त आयोग*

उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम कीधारा 32(क) के अनुसार राज्यपाल, संविधान 73वां (संशोधन) अधिनियम, 1992 के प्रारम्भ से एक वर्ष के भीतर यथाशीघ्र और उसके पश्चात प्रत्येक पांचवे वर्ष के अवसान पर ग्राम पंचायत, क्षेत्र पंचायत और ज़िला पंचायत की वित्तीय स्थिति के पुनर्विलोकन करने के लिए और राज्यपाल को निम्नलिखित के विषय में सिफारिशें करने के लिए एक वित्त आयोग का गठन करेंगे:

*(क) सिद्धान्त जो निम्नलिखित को शासित करेंगे–*

1.राज्य द्वारा उद्ग्रहीत करों, शुल्कों, पथकरों और फीसों के शुद्ध आगम का राज्य और ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों तथा ज़िला पंचायतों के बीच वितरण; जिसे उनके बीच वितरित किया जा सकेगा और ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों तथा जिला पंचायतों के बीच ऐसे आगमों के अपने–अपने अंशों का आवंटन;
2.ऐसे करों, शुल्कों, पथकरों और फीसों का अवधारण जो ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों तथा ज़िला पंचायतों को समानुदेशित किये जा सकेंगे या उनके द्वारा विनियोजित किये जा सकेंगे;
3.राज्य की संचित निधि में से ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों तथा ज़िला पंचायतों को सहायता अनुदान;

(ख) ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों तथा ज़िला पंचायतों की वित्तीय स्थिति में सुधार करने के लिए विशेष अध्युपाय;
(ग) कोई अन्य विषय जो राज्यपाल द्वारा ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों तथा ज़िला पंचायतों की ठोस वित्त व्यवस्था के हित में वित्त आयोग को निर्दिष्ट किया जाए।

राज्यपाल वित्त आयोग द्वारा की गयी प्रत्येक सिफारिश को, उस पर की गयी कार्यवाही के स्पष्टीकरण ज्ञापन के साथ राज्य विधान मण्डल के दोनों सदनों के समक्ष रखवाएगा (बसु, 2014: 279)।

### *पंचायतों को सौंपे गये कार्य*

उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1947 (यथासंशोधित 1994) तथा उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम, 1961 (यथासंशोधित 1994) के अन्तर्गत; 73वें संविधान (संशोधन)अधिनियम के अनुपालन में; पंचायतों को अनेक कृत्य सौंपे गये हैं। इसे उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम 1947 में धारा 15; उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961 में अनुसूची 1 तथा अनुसूची 2 में उल्लिखित किया गया है।

इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार किसी भी समय अपने किसी भी विभाग द्वारा जिले के या उससे नीचे के स्तर पर किसी कृत्य को किसी क्षेत्र पंचायत अथवा समस्त क्षेत्र पंचायतों या किसी जिला पंचायत अथवा समस्त जिला पंचायतों को सौंप सकती है और इस प्रकार सौंपे गये कृत्यों को वापस ले सकती है। जहां सरकार इस प्रकार कोई कृत्य जिला पंचायत या क्षेत्र पंचायत को सौंपती है तो वह निदेश भी दे सकती है कि सम्बद्ध विभाग का कोई कार्यक्रम, योजना या परियोजना यथास्थिति, जिला या क्षेत्र पंचायत को अन्तरित हो जाएगी और उसका क्रियान्वयन उसके नियन्त्रण में या उसके अधीन किया जाएगा।

### *पंचायतों पर नियन्त्रण*

राज्य सरकार के प्राधिकृत अधिकारी नियत प्रतिबन्धों के अध्याधीन रहते हुए पंचायत की कार्यवाहियों का निरीक्षण कर सकते हैं (उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम 1947, 2013: धारा 95) (उ.प्र. क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961, 2014: धारा 225)। ऐसे प्राधिकृत अधिकारी पंचायतों का निरीक्षण करने के लिए नियत की गयी शक्तियों का प्रयोग करेंगे। पंचायत के पदधारी, सेवक और अधिकारी ऐसी समस्त जानकारी देने तथा अभिलेख उपलब्ध कराने के लिए बाध्य होंगे, जो निरीक्षण प्राधिकारी द्वारा माँगे जायें।

राज्य सरकार किसी ग्राम पंचायत को विघटित कर सकती है, यदि राज्य सरकार की राय में ऐसी ग्राम पंचायत ने अपने पद का दुरूपयोग किया हो या उसने उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम, 1947 द्वारा अथवा इसके अधीन अपने पद पर आरोपित कर्तव्यों का पालन करने में चूक की हो अथवा इसका बना रहना जनहित में वांछनीय न समझा जाए। इसी प्रकार राज्य सरकार ग्राम पंचायत के प्रधान या उसके किसी सदस्य को पद से हटा सकती है यदिः

1.वह बिना पर्याप्त कारण के तीन से अधिक सभाओं अथवा बैठकों में अनुपस्थित रहे;
2.वह कार्य करने से इन्कार करे अथवा किसी भी कारण से कार्य करने में अक्षम हो जाए अथवा यदि उस पर ऐसे अपराध का आरोप लगाया गया हो अथवा दोषारोपण किया गया हो जिसमें नैतिक अधमता अन्तर्वलित हो;
3.उसने इस रूप में अपने पद का दुरूपयोग किया हो अथवा उसने इस अधिनियम द्वारा अथवा इसके अधीन बनाए गए नियमों द्वारा आरोपित कर्तव्यों के पालन में निरन्तर चूक की हो अथवा उसका इस रूप में बने रहना जनहित में वांछनीय न हो आदि {उ.प्र. पंचायत राज अधिनियम, 1947: धारा 95 (च) एवं (छ)}।

राज्य सरकार जिला पंचायत अथवा क्षेत्र पंचायत के किसी सदस्य को निम्न में से किसी भी आधार पर हटा सकती हैः
1.उसने किसी ऐसे विषय पर, जिसमें प्रत्यक्षतः अथवा अप्रत्यक्षतः, उसका कोई निजी हित हो अथवा जिसमें वह किसी वादार्थी, प्रतिनियोक्ता अथवा किसी अन्य व्यक्ति की ओर से व्यवसायिक हित रखता हो; मत देकर अथवा चर्चा में भाग लेकर जिला/क्षेत्र पंचायत के सदस्य या किसी समिति के सदस्य के रूप में कार्य किया हो;
2.वह ऐसे सदस्य के रूप में अपने कर्तव्यों का सम्पादन करने में शारीरिक या मानसिक रूप से असमर्थ हो गया हो;
3.वह उक्त सदस्य के रूप में अपने कर्तव्य सम्पादन में अपनी वर्तमान या पाँच वर्ष के भीतर की किसी पूर्ववर्ती अवधि में अनाचार का दोषी हो या उसने उ.प्र. क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961 के किसी उपबन्ध का उल्लंघन किया हो या जिला/क्षेत्र पंचायत की निधि या सम्पत्ति को हानि/क्षति पहुंचाई हो और राज्य सरकार की राय में ऐसे अनाचार, उल्लंघन अथवा हानि या क्षति पहुंचाने के कारण वह सदस्य के रूप में बने रहने के लिए अनुपयुक्त हो गया हो;
4.उसने स्व–हस्ताक्षरित किसी मिथ्या घोषणा के आधार पर, जिसमें यह कथन किया गया हो कि वह यथास्थिति; अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति या पिछड़े वर्ग का सदस्य है, आरक्षण का लाभ प्राप्त किया हो (उ.प्र. क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961, 2014: धारा 231)।

उपर्युक्त समग्र विवेचन से स्पष्ट है कि यद्यपि उत्तर प्रदेश में, ग्रामीण विकास एवं राजनीतिक सहभागिता के प्रयास स्वातन्त्र्यपूर्व काल से ही प्रारम्भ हो गये थे तथापि इन प्रयासों को स्वातन्त्र्योत्तर काल में वास्तविक गति मिली। वस्तुतः भारत में पंचायत राज संस्थाओं को ग्रामीण विकास योजनाओं के प्रमुख सफलता उत्प्रेरक के रूप में स्वीकार किया गया है। संक्षेप में, उत्तर प्रदेश में पंचायतों को प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण के तृतीय स्तर के रूप में,उनके संवैधानिक प्राधिकारों एवं निर्धारित कर्तव्यों के समुचित निष्पादन योग्य बनाया गया है जिससे ग्रामीण विकास एवं राजनीतिक सहभागिता के अभीष्ठ को प्राप्त करने में सहायता प्राप्त हुई है।

## सन्दर्भ

1.ए कलेक्शन ऑफ द एक्ट पास्ड बाई द गवर्नर जनरल ऑफ इण्डिया इन कौंसिल इन द ईयर 1920 (1921): सुपरिटेन्डेन्ट गवर्नमेंट प्रिंटिंग, कलकत्ता.
2.आलोक, वी.एन. (2011): 'रोल ऑफ पंचायत बॉडीज इन रूरल डेवेलेपमेन्ट सिंस 1959', थीम पेपर ऑफ द 55जीमेम्बर एनुअल कांफ्रेंस, इण्डियन इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, नई दिल्ली.
3.बसु, डॉ. दुर्गादास (2013): भारत का संविधानः एक परिचय, लेक्सिस नेक्सिस, गुड़गाँव.
4.भारत का संविधान (2014): सेन्ट्रल लॉ पब्लिकेशन, इलाहाबाद.
5.चन्द्र, विपिन, त्रिपाठी, अमलेश एवं डे, वरूण (सम्पा.) (2006): स्वतन्त्रता संग्राम, नेशनल बुक ट्रस्ट इण्डिया, नई दिल्ली.
6.चन्द्र, विपिन एवं अन्य (सम्पा.) (2009): भारत का स्वतन्त्रता संग्राम, हिन्दी माध्यम कार्यान्वय निदेशालय,दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली.
7.चौधरी, बासुकीनाथ एवं कुमार, युवराज (सम्पा.) (2011): भारतीय शासन और राजनीति, ओरियंट ब्लैकस्वॉन, नई दिल्ली.
8.ग्रोवर, बी.एल., मेहता, अलका एवं यशपाल (2014): आधुनिक भारत का इतिहासः एक नवीन मूल्यांकन, एस. चन्द एण्ड कम्पनी प्रा. लि., नई दिल्ली.
9.गुप्ता, डी.एन. (2004): डिसेन्ट्रलाइजेशनः नीड फॉर रिफार्म्स, कॉनसेप्ट पब्लिशिंग कम्पनी, नई दिल्ली.
10.हबीब, इरफान (2003): 'भारतीय अर्थव्यवस्था का उपनिवेशीकरणः 1757–1900' चन्द्र, विपिन (सम्पा.) आधुनिक भारत, अनामिका पब्लिशर्स एण्ड डिस्ट्रीब्यूटर्स प्रा.लि., नई दिल्ली.
11.जैन, गोपाल लाल (1997): रूरल डेवेलेपमेन्ट, मंगलदीप पब्लिकेशन्स, जयपुर.
12.लीटन, जी.के. (1996): 'पंचायत्स इन वेस्टर्न उत्तर प्रदेशः नेमसेक मेम्बर्स', इकॉनॉमिक एण्ड पॉलिटिकल वीकली, सितम्बर 28.
13.मजूमदार, रमेशचन्द्र, रायचौधुरी, हेमचन्द्र एवं दत्त, कालिकिंकर (2006/2005): भारत का वृहत् इतिहासःप्राचीन भारत (वॉल्यूम 1) एवं मध्यकालीन भारत (वॉल्यूम 2), मैकमिलन इण्डिया लि., नई दिल्ली.
14.मीणा, जनक सिंह (2010): ग्रामीण विकास के विविध आयाम, ज्ञान पब्लिशिंग हाऊस, दिल्ली.
15.नारंग, अमरजीत सिंह (2005): भारतीय शासन और राजनीति, गीतान्जली पब्लिशिंग हाऊस, नई दिल्ली.
16.नेहरू, जवाहर लाल (1954): ग्लिम्पसेज ऑफ द वर्ल्ड हिस्ट्री, लिंडसे डूमाण्ड, लंदन.
17.राम, डी. सुन्दर (सम्पा.) (2007): पंचायती राज रिफॉर्मस इन इण्डियाः पॉवर टू पीपुल एट द ग्रासरूट्स,कनिष्का पब्लिशर्स, डिस्ट्रीब्यूटर्स, नई दिल्ली.
18.रामचन्द्रन, पद्मा (2008): भारत में लोक प्रशासन, नेशनल बुक ट्रस्ट इण्डिया, नई दिल्ली.
19.राय, वी.के. (2009): 'उ.प्र. में पंचायती राज व्यवस्थाः दशा और दिशा'; पडालिया, मुन्नी (सम्पा.):भारत में पंचायती राज व्यवस्था, अनामिका पब्लिशर्स एण्ड डिस्ट्रीब्यूटर्स प्रा.लि., नई दिल्ली.
20.रीस, टी.डब्ल्यू. डेविड्स (1977): बुद्धिस्ट इण्डिया, इण्डोलॉजिकल बुक हाउस, वाराणसी.
21.सरकार, सुमित (1992): आधुनिक भारतः 1885–1947, राजकमल प्रकाशन, नई दिल्ली.
22.शरण, परमात्मा (1997): प्राचीन भारत में राजनीतिक विचार एवं संस्थाएँ, मीनाक्षी प्रकाशन, मेरठ.
23.शास्त्री,ए.के. नीलकंठ (2006): दक्षिण भारत का इतिहास, बिहार हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, पटना.
24.सिंह, के.के एवं अली, एस. (2001): रोल ऑफ पंचायत राज इन्स्टीट्यूशन्स फॉर रूरल डेवेलेपमेन्ट, स्वरूप एण्ड संस, नई दिल्ली.
25.सिंह, एस.पी. (2003): प्लानिंग एण्ड मेनेजमेन्ट फॉर रूरल डेवेलेपमेन्ट, मित्तल पब्लिकेशन, नई दिल्ली.
26सिसोदिया, यतीन्द्र सिंह (2012): डायनेमिक्स ऑफ लोकल गवर्नेन्स इन पोस्ट 73तक अमेन्डमेन्ट सेनारियोः अ स्टडी ऑफ फंक्शनिंग

ऑफ पंचायत राज इन्स्टीट्यूशन्स इन विलेजेज ऑफ मध्य प्रदेश, (स्टडी रिपोर्ट) एम.पी.आई.एस.एस.आर. उज्जैन.
27.सूरी, प्रमिला (2006): 'ब्रिटिश उपनिवेशवाद का भारतीय हस्तशिल्प कलाओं पर प्रभाव'; राय, सत्या एम. (सम्पा.) भारत में उपनिवेशवाद और राष्ट्रवाद, हिन्दी माध्यम कार्यान्वय निदेशालय, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली.
28.तिवारी, श्री गोपाल (1949): 'पंचायत राज इन यूनाइटेड प्रोविन्स', इकॉनॉमिक वीकली, अप्रैल 30.
29.उत्तर प्रदेश मानव विकास प्रतिवेदन (2003):योजना विभाग, उत्तर प्रदेश सरकार, लखनऊ.
30.उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत अधिनियम 1961, (2014): इलाहाबाद लॉ इम्पोरियम, इलाहाबाद.
31.उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम 1947, (2013): मानव लॉ हाऊस, इलाहाबाद.
32.उत्तर प्रदेश शासन, शासनादेश सं. 4077–33–2–99–48जी / 99 (पंचायती राज अनुभाग–2),दिनांक 29 जुलाई 1999, लखनऊ.
33.उत्तर प्रदेश वार्षिकी: 1996–97, (1997): सूचना एवं जनसम्पर्क विभाग, उत्तर प्रदेश, लखनऊ.
34.वेंकटेसन वी. (2002): इन्स्टीट्यूशनलाइजिंग पंचायती राज इन इण्डिया, कॉन्सेप्ट पब्लिशिंग कम्पनी,नई दिल्ली.
35.झा, द्विजेन्द्र नारायण एवं श्रीमाली, कृष्ण मोहन (2005): प्राचीन भारत का इतिहास, हिन्दी माध्यम कार्यान्वय निदेशालय, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली.
36.झा, द्विजेन्द्र नारायण (2005): प्राचीन भारतः एक रूपरेखा, मनोहर पब्लिशर्स एण्ड डिस्ट्रीब्यूटर्स, नई दिल्ली.

*पुष्पेन्द्र कुमार मिश्र*
*अतिथि व्याख्याता (राजनीति विज्ञान विभाग) शासकीय स्नातकोत्तर महाविद्यालय, बीना, सागर (मध्य प्रदेश)*

# Publish Research Article
# International Level Multidisciplinary Research Journal
# For All Subjects

Dear Sir/Mam,

We invite unpublished Research Paper,Summary of Research Project,Theses,Books and Book Review for publication,you will be pleased to know that our journals are

## Associated and Indexed,India

- International Scientific Journal Consortium
- OPEN J-GATE

## Associated and Indexed,USA

- EBSCO
- Index Copernicus
- Publication Index
- Academic Journal Database
- Contemporary Research Index
- Academic Paper Databse
- Digital Journals Database
- Current Index to Scholarly Journals
- Elite Scientific Journal Archive
- Directory Of Academic Resources
- Scholar Journal Index
- Recent Science Index
- Scientific Resources Database
- Directory Of Research Journal Indexing

Golden Research Thoughts
258/34 Raviwar Peth Solapur-413005,Maharashtra
Contact-9595359435
E-Mail-ayisrj@yahoo.in/ayisrj2011@gmail.com
Website : www.aygrt.isrj.org